

Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije

**Komparativna studija
međunarodne prakse
sa preporukama za
primenu u Srbiji**



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije:

Komparativna studija
međunarodne prakse
sa preporukama za
primenu u Srbiji

2013. Beograd



Izdaje: **Centar za evropske politike**

Za izdavača: **Nebojša Lazarević**

Autori: **Milena Lazarević**
Amanda Orza
Miloš Đinđić
Nebojša Lazarević
Svetlana Đuković

Priprema i štampa: **Rossi doo**

Tiraž: **200 primeraka**

Beograd, 2013. godine

ISBN: 978-86-89217-02-5

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Nародна библиотека Србије, Београд

323.21
657.6

CIVILNO društvo i građani u procesu
eksterne revizije : komparativna analiza
međunarodne prakse sa preporukama za
primenu u Srbiji / [Milena Lazarević ... [et al.]. -
Beograd : Centar za evropske politike, 2013
(Beograd : Rossi). - 100 str. : graf.
prikazi, tabele ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija: str.
93-97.

ISBN 978-86-89217-02-5

1. Лазаревић Милена, 1981- [аутор]
а) Екстерна ревизија б) Цивилно друштво
COBISS.SR-ID 200622860

Pored USAID Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast i evropskih i južnoameričkih VRI koje su se odazvale pozivu da učestvuju u istraživanju, posebnu zahvalnost za doprinos izradi ove Studije dugujemo gospodinu Radoslavu Sretenoviću, predsedniku Državne revizorske institucije Republike Srbije, članovima Saveta DRI i saradnicama iz Kancelarije predsednika DRI.

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj ove publikacije odgovoran je National Center for State Courts (USAID Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast) i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Sadržaj

Siže	5
Poglavlje I. Uvod	7
I.1 Metodološki pristup istraživanju	9
I.2 Struktura Studije.....	10
Poglavlje II. Kontekst: učešće građana i odgovornost vlasti	11
II.1 Učešće građana u demokratskoj teoriji	12
II.2 Razvoj koncepta učešća građana u procesu eksterne revizije.....	17
Poglavlje III. Mehanizmi učešća građana u Srbiji	23
III.1 Učešće građana u radu državnih institucija u Srbiji	24
III.2 Domaća uporedna praksa učešća građana i saradnje sa OCD	27
III.3 Dosadašnja praksa DRI Srbije u uključivanju građana.....	32
III.4 Pravni okvir eksterne revizije i učešća građana u Srbiji	35
Poglavlje IV. VRI i građansko učešće – praksa evropskih država	40
IV.1 Građansko učešće u eksternoj reviziji u Evropi – uvodne napomene.....	41
IV.2. Evropske VRI i učešće građana.....	42
IV.3. Evropske VRI i saradnja sa civilnim društvom	49
IV.4 VRI iz regiona i učešće građana i saradnja sa OCD.....	52
Poglavlje V. VRI i građansko učešće – vanevropska praksa	54
V.1 Građansko učešće u eksternoj reviziji van Evrope – uvodne napomene.....	55
V.2 Učešće građana u praksi vanevropskih VRI	60
V.3 Saradnja VRI sa civilnim društvom – vanevropska praksa	75
Poglavlje VI. Zaključci i preporuke	85
VI.1 Diseminacija informacija i edukacija građana	88
VI.2 Učešće u planiranju revizije	89
VI.3 Učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije	90
VI.4 Povezivanje s drugim sistemima.....	91
VI.5 Pravni okvir i unutrašnja organizacija DRI	92
Bibliografija	93
ANEKSI	98
1. Lista vrhovnih revizorskih institucija obuhvaćenih upitnikom.....	98
2. Lista sprovedenih polustrukturisanih intervjua.....	98
3. Elektronski upitnik za vrhovne revizorske institucije.....	99

Siže

Cilj Studije je da se Državnoj revizorskoj instituciji u Srbiji predlože najbolja rešenja za uključivanje građana u proces eksterne revizije i preporuče održive, institucionalizovanije forme saradnje sa organizacijama civilnog društva. Studija je izrađena na osnovu temeljne analize uporednih iskustava evropskih i vanevropskih zemalja, kao i postojećih domaćih institucionalnih praksi. Sprovedena je kroz kvalitativnu metodologiju, kombinacijom primarnih i sekundarnih izvora, odnosno metode prikupljanja podataka dubinskim polustrukturisanim intervjuima, elektronskim upitnikom, kao i dokumentacionom analizom zakonodavnih i institucionalnih okvira i praksi učešća građana u procesu eksterne revizije i saradnje vrhovnih revizorskih institucija sa civilnim društvom. Primenjene metode su se pokazale kao dobar način da se analizira uporedna praksa u željenim sistema i stekne širi uvid u primere u oblasti transparentnosti i odgovornosti vlasti, i konkretnije eksterne revizije, u različitim državama.

Primarni fokus istraživačkog rada je, najpre, bio na iskustvima i praksama evropskih država i njihovih VRI. Generalno gledano, iskustva „starih“ država članica EU pokazala su u određenoj meri ograničenu vrednost za dubinsku analizu s obzirom na kontekst i položaj vrhovne revizije. Istraživanje pomenutih izvora u tim državama pokazalo je da je potreba za ekstenzivnim aktivnostima na temu uključivanja građana i saradnju sa organizacijama civilnog društva u manjoj meri izražena. U tim država je ova tema prepoznata kao relevantna za rad vrhovnih revizorskih institucija i saradnju javnog i civilnog sektora, te u meri u kojoj je neophodno inkorporirana u aktivnosti ovih institucija. Države zapadne Evrope u tom smislu variraju u pogledu mogućnosti koje pružaju za povezivanje eksterne revizije sa građanima. U pogledu država jugoistočne Evrope, od kojih su neke još uvek u tranzicionoj fazi, što njihov kontekst čini specifičnim, primeri dobre prakse u većoj meri izostaju ili se vrhovne revizorske institucije ne prepoznaju kao akteri za uspostavljanje direktne komunikacije i/ili saradnje od strane samih OCD. Ti primeri svedoče o još uvek nedovoljno artikulisanom stavu kod vrhovnih revizorskih institucija, pa i aktera u civilnom društvu, o pozitivnim efektima koji mogu proizaći kao rezultat saradnje.

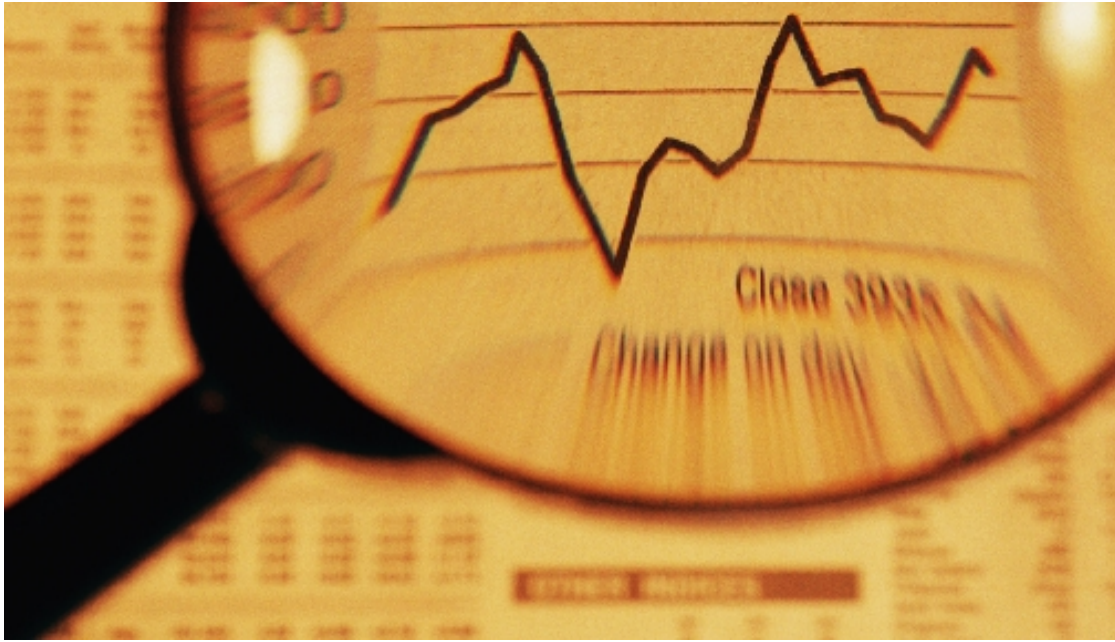
Iz tog razloga je sprovedena i temeljna analiza primera u državama van Evrope, a posebno državama Latinske Amerike, koje su se pokazale kao neiscrpan izvor komparativnih praksi, kako u pogledu širine, tako i u pogledu složenosti i institucionalizovanosti mehanizama za uključivanje građana i saradnju sa OCD. Iskustva država Latinske Amerike su od značaja za Studiju, te i za Državnu revizorsku instituciju, u svetlu šireg konteksta opcija i primera koji su zastupljeni van evropskih okvira i koji na temeljniji način uređuju pitanja koje obuhvata tema ovog istraživanja. Raznolikost i raznovrsnost latinoameričkih praksi proizilazi iz specifičnih uslova u državama u razvoju kao i novoindustrializovanim državama u kojima je potreba za većom transparentnošću i odgovornošću vlasti jasnije izražena. U tom svetlu, Studija inkorporira i ova iskustva kako bi se ostvario uvid u širu komparativnu praksu.

Na kraju, Studija nudi preporuke proistekle iz istraživačkih aktivnosti, a na osnovu analize njihove pogodnosti i upotrebljivosti u kontekstu administrativne i institucionalne prakse u Republici Srbiji. Predstavljena je široka lepeza primera, kako bi se stekao uvid u bogatstvo uporednih praksi, a preporuke su formulisane u svetlu njihove praktične realizacije u budućem periodu i dati su vremenski rokovi u kojima one mogu biti realizovane uzimajući u obzir kapacitete i resurse Državne revizorske institucije, kao i prilagođenost određenih preporuka domaćim okolnostima. Formulisanjem preporuka na takav način se želela ostaviti mogućnost da se prilikom njihove realizacije uporedo analiziraju i efekti, kao i nastavi analiza različitih praksi, kako bi se dalje unapredila komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa građanima i OCD, a imajući u vidu i širenje obima aktivnosti Državne revizorske institucije predviđeno za naredni period.

Lista skraćenica

AGN	Generalna revizija nacije Argentine
ASF	Vrhovna revizija Federacije Meksika
BAI	Odbor za reviziju i inspekciju VRI Južne Koreje
CGR	Generalni kontrolor Republike
CPC	Komisija za učešće građana u Južnoj Americi
DCSD	Odeljenje za kontrolu i nadzor žalbi u Hondurasu
DPC	Direkcija za građansko učešće u Hondurasu
DRI	Državna revizorska institucija
EEA	Evropski ekonomski prostor
EROPA	Istočna regionalna organizacija za javnu upravu
EU	Evropska unija
IBP	Međunarodno partnerstvo za budžet
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
ISA	Međunarodni standardi revizije
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
JRGA	Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast
KEI	Kancelarija za evropske integracije
KOCD	Kontakt organizacije civilnog društva
LED	Etička linija za žalbe u Meksiku
NAO	Državna revizorska kancelarija
NAOL	Državna revizorska institucija Litvanije
NCA	Državna revizorska institucija Holandije
OAGN	Kancelarija generalnog revizora Norveške
 OCD	Organizacije civilnog društva
OECD	Organizacija za saradnju i razvoj
OLACEFS	Organizacija vrhovnih revizorskih institucija Latinske Amerike i Kariba
PSAM	Monitor odgovornosti usluga u Južnoj Africi
SIPAR	Informacioni sistem za učešće građana u Kolumbiji
SIPRU	Tim Vlade Srbije za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva
TACSO	Tehnička pomoć za organizacije civilnog društva
TPA	Transparentnost, građansko učešće i odgovornost
TSC	Vrhovni sud revizije Hondurasa
UAC	Jedinica za usluge građanima u Čileu
UN	Ujedinjene nacije
UNDESA	Odeljenje Ujedinjenih nacija za ekonomska i socijalna pitanja
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj
VRI	Vrhovna revizorska institucija





Poglavlje I. Uvod

Direktno uključivanje građana, kao i angažovanje civilnog društva u oblasti transparentnosti i odgovornosti vlasti u Srbiji je još uvek u ranoj fazi razvoja. Institucije poput vrhovnih revizorskih institucija su relativno novi akteri u zemljama sa zakasnelim tranzicijama i one 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.

Cilj ove Studije je da, na osnovu analize uporednih iskustava evropskih i vanevropskih zemalja, kao i postojećih domaćih institucionalnih praksi, predloži najbolja rešenja Državnoj revizorskoj instituciji za uključivanje građana i njihovih doprinosa u proces eksterne revizije, kao i da preporuči održive, institucionalizovane forme saradnje sa OCD. Studija se nadovezuje na analizu Centra za evropske politike „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti – Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije“, objavljenu u junu 2012. godine, u kojoj je prevashodno ispitano postupanje subjekata revizije po preporukama DRI.¹ Ta analiza je, takođe, pružila opšti osvrt na ulogu OCD u eksternoj reviziji, prevashodno sa aspekta praćenja implementacije mera i preporuka VRI, čime je postavila temelj sveobuhvatnom istraživanju različitih vidova direktnog uključivanja građana i saradnje VRI sa OCD.

Značaj uključivanja građana i saradnje sa OCD u oblasti eksterne revizije je najmanje dvojak. Najpre, saznanja građana mogu se okarakterisati kao veoma korisna za unapređenje kvaliteta procesa revizije kroz različite forme doprinosa. U uporednoj praksi, forme građanskih doprinosa najčešće se javljaju u obliku davanja informacija putem uspostavljenih kanala komunikacije, podnošenja prijave, pritužbi, žalbi, peticija i drugih vidova podnesaka.² Drugo, OCD i građani predstavljaju saveznike ovoj instituciji u njenom radu budući da svojim aktivnim učešćem i zalaganjem za dostizanje veće transparentnosti i odgovornosti vlasti povećavaju javnost celokupnog procesa revizije, utiču na uspostavljanje i unapređenje odnosa poverenja na relaciji institucije – građani, i shodno tome, povećavaju pritisak na organe vlasti da sprovode preporuke DRI. Na taj način, uzajamna korist se ostvaruje na više nivoa jer sve veće interesovanje građana za ove domene nailazi na adekvatan odgovor, podiže se svest o tome da je partnerstvo sa građanima prirodno i logično, dok se u kontekstu eksterne revizije širi shvatanje da saradnja ne ide na uštrb tradicionalne pozicije nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija. Takođe, OCD svoju posebnu poziciju u ovom kontekstu crpe i iz činjenice da predstavljaju most u povezivanju građana i DRI, odnosno sredstvo za kanalsanje građanskih doprinosa.

Uzimajući u obzir sve razvijenije međunarodne standarde učešća građana u svetlu participativne vladavine, brojna uporedna iskustva izložena u Studiji, kao i spremnost Državne revizorske institucije Srbije da započne sa aktivnostima saradnje koje bi unapredile proces revizije i postavile instituciju visoko na lestvici integriteta (izraženu i Strateškim planom za period 2011-2015. godine), čini se da je pravi trenutak da se ovo pitanje izuči i daju kvalitetne i činjenično utemeljene preporuke. Planirano pokretanje revizije svrsishodnosti u Srbiji u 2014. godini, koje je posebno pogodno za saradnju sa OCD i učešće građana, predstavlja dodatni motiv za sprovođenje temeljne analize i davanje preporuka proisteklih iz najbolje kombinacije uporednih iskustava i domaće pravne i administrativne prakse.

Uporedna praksa i međunarodna iskustva obiluju kvalitetnim primerima. Detaljno obrađena u ovoj Studiji, pomenuta građa može biti korisna za razmatranje i primenu u Srbiji iz najmanje dva razloga.

¹ Videti: „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji – Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije“, Centar za evropske politike, Beograd, 2012.

² Budući da se i u domaćoj i u uporednoj terminologiji koriste različiti termini za obraćanje građana VRI u vezi sa prijavljivanjem mogućih nepravilnosti ili nesvrshodnosti za ispitivanje kroz reviziju, kroz Studiju se po potrebi koriste specifičniji termini (prema upotrebi u ispitanim državama), a tamo gde se govori o obraćanju građana VRI uopšte, pretežno se koristi termin „podnesak“, kao najopštiji termin u vezi sa obraćanjem građana administraciji.

Prvo, ona pokazuje da su teme koje se tiču saradnje VRI i OCD i uključivanja građana veoma aktuelne i u dinamičnom razvoju. S obzirom da ova Studija predstavlja pionirski poduhvat u Srbiji na ovu temu, ona je i svojevrsni uvod javnosti u Srbiji u problematiku odnosa građana i OCD i specifičnih institucija u političko-pravnim sistemima kakve su vrhovne revizorske institucije. Drugo, analiza uporednih primera, praksi i praktičnih instrumenata daje dovoljno osnova za konkretne preporuke Državnoj revizorskoj instituciji u Srbiji kako bi razvila aktivnosti na ovom polju.

I.1 Metodološki pristup istraživanju

S obzirom da je kvalitativan pristup istraživanju okarakterisan dubinom i bogatstvom nalaza, smatralo se da je ovo najpodobniji metodološki pristup kako bi se došlo do adekvatnih preporuka i zaključaka.³ Studija je, zauzevši neo-institucionalni naučni pristup, i kroz primenu komparativnog metoda, sprovedena kroz dokumentacionu analizu tj. istraživanje sekundarnih izvora koji se tiču zakonodavnog i institucionalnog okvira i najboljih praksi učešća/uključivanja građana u proces revizije, kao i istraživanje primarnih izvora kroz polustrukturisane intervjuje i elektronske upitnike.⁴ Na ovaj način je predstavljen pregled teorijskih struja u vezi sa samim konceptom građanskog učešća a potom i građanskog učešća u procesu eksterne revizije i odgovornosti vlasti, kao i primeri uporedne prakse u Evropi i van Evrope.

Metod prikupljanja podataka za slučaj Srbije se razlikuje u odnosu na onaj koji je primenjen za istraživanje uporednih iskustava iz inostranstva. Imajući u vidu ciljeve Studije, ispitani uzorak je izabran kroz kombinaciju namerne (intencionalne) svrsishodne tehnike i tehnike „grudve snega“ (snowballing technique).⁵ Zaključeno je da su ove tehnike biranja uzroka, tj. da je ograničen, ali ciljan uzorak, podoban u istraživanju koje ima za cilj dubinsko prodiranje u materiju.⁶ Naime, u Srbiji podaci su prikupljeni kroz dubinske polustrukturisane intervjuje koji su sprovedeni lično i preko telefona. Uzorak se sastojao sa jedne strane, od predstavnika državnih institucija kao i nezavisnih tela sa postojećim iskustvima ili dobrim poznavanjem pitanja institucionalne saradnje sa civilnim društvom i/ili građanima kako bi se ispitalo postojeći opseg građanskog učešća u Srbiji. Sa druge strane, intervjuisani su i predstavnici OCD koji se bave srodnim temama, kao što su finansijska odgovornost, transparentnost, i borba protiv korupcije, kako bi se ispitali njihovi stavovi po pitanju saradnje sa DRI kao i njihovo viđenje moguće saradnje u budućnosti, i kako bi se saznalo više o njihovim prethodnim iskustvima saradnje sa državnim organima i nezavisnim telima. Na ovaj način, smatralo se da će se mapirati oblici saradnje civilnog i javnog sektora u Srbiji i takođe identifikovati OCD koje bi mogle sarađivati sa DRI ukoliko bi došlo do uspostavljanja institucionalizovane saradnje. OCD su identifikovane pomenutom tehnikom „grudve snega,“ tj. informacije o novim sagovornicima prikupljane su tokom samih intervjua. Ukupno je sprovedeno 20 intervjua.

Što se tiče ostatka uzorka, zbog geografske udaljenosti i ograničenosti finansijskih sredstava, elektronskom poštom je prosleđen upitnik svim evropskim VRI, kao i VRI iz Latinske Amerike, Indije, Južne Koreje i Južnoafričke Republike. Vanevropski deo ciljne grupe istraživanja identifikovan je na osnovu preliminarnog arhivskog istraživanja, koje je pokazalo u kojim delovima sveta treba tražiti najbogatija iskustva uključivanja građana u rad VRI.

³ Bryman, Alan. *Quantity and Quality in Social Research*. Routledge, 1998.

⁴ Za potrebe Studije, neo-institucionalizam je široko definisan kao pristup čiji subjekat istraživanja pripada formalnom zakonodavnom i institucionalnom okviru, uključujući formalne institucionalne strukture, javno pravo itd., ali uključuje i neformalne institucije, tj. navike i društvene konvencije koje su rezultati dugogodišnjih aktivnosti jednog društva.

⁵ Namerna tehnika podrazumeva da se uzorak ne može birati nasumično i može se podeliti na dva tipa: slučajno i svrsishodno. Namerna svrsishodna tehnika podrazumeva prethodno definisanje grupe relevantne za istraživanje. Konačno, tehnika „grudve snega“ je potkategorija svrsishodne tehnike i predstavlja identifikovanje budućih sagovornika zahvaljujući sugestijama već identifikovanih sagovornika koji uzimaju u obzir kriterijume istraživanja.

⁶ Daniel, Johnnie. *Sampling Essentials: Practical Guidelines for Making Sampling Choices*. SAGE Publications, Inc, 2011.

Polustrukturisani intervjui i upitnici su priznate tehnike koje dozvoljavaju simultano prikupljanje podataka i analizu te stoga omogućuju postepeno poboljšanje metodologije ukoliko se zaključi da je to potrebno. Tako npr., pošto je u okviru komparativnog aspekta Studije, prvobitni fokus stavljen na VRI država članica EU, upitnik je najpre poslat na adrese predstavnika VRI ovih 27 država, kao i kandidata i potencijalnih kandidata. Ipak, naspram odgovora dalo se zaključiti da zbog različitog nasleđa i društvenog konteksta, postoji vidna razlika u shvatanju procesa eksterne revizije u Zapadnoj Evropi, a samim tim i koncepta učešća građana u jačanju finansijske odgovornosti vlasti i praksama uključivanja građana, naspram zemalja u razvoju. Stoga, shvativši da se evropske prakse mahom odnose na žalbene mehanizme, uzorak je proširen na pomenute zemlje i regione van Evrope. Na ovaj način, kako se produbljivalo razumevanje predmeta istraživanja, uzorak je postajao podobniji. Stoga je tačnost, validnost i pouzdanost istraživanja pojačana, kao i sam kvalitet i kredibilitet Studije.

Za polustrukturisane intervjue su određena okvirna pitanja kako bi se omogućio komparativni pristup tokom analize prikupljenih podataka. Pitanja i teme su postavljena na način koji usmerava sagovornike ka koherentnim odgovorima koji bi doveli do dubljeg razumevanja svakog pitanja koje se ticalo predmeta istraživanja, a da ih pritom ne ograničava u smislu informacija koje se tiču njihovog posla.⁷ Kombinacija polustrukturisanih intervjua sprovedenih u Srbiji i elektronskih upitnika koji su prosleđeni vrhovnim revizorskim institucijama, obezbedila je ilustrativne primere, a da komparativni metod nije otežan imajući u vidu količinu prikupljenih podataka. Prikupljanje primarnih podataka je sprovedeno u periodu od marta do jula 2013. godine. Ukupno je ispunjeno 12 upitnika od 38 poslatih, od strane evropskih, i 13 od strane južnoameričkih VRI.⁸ VRI Indije, Južne Koreje i Južnoafričke Republike nisu odgovorile na prosleđeni upitnik. Širom Studije primenjena je triangulacija raspoloživih primarnih i sekundarnih izvora, kako bi se proverila i samim tim uvećala verodostojnost navoda i zaključaka.

I.2 Struktura Studije

Studija je strukturisana u šest poglavlja. Nakon prvog, uvodnog poglavlja, drugo poglavlje pruža teorijski okvir i smešta istraživanje u širi kontekst građanske participacije, najpre osvrtno na koncepte participativne i deliberativne demokratije, koji daju teorijski značaj uvođenju građana u procese donošenja odluka i politika. Potom se daje širi pregled opšte literature koja se bavi uključivanjem građana i civilnog društva u rad VRI. Treće poglavlje najpre predstavlja i analizira postojeća iskustva saradnje i mehanizme saradnje i državnih institucija i civilnog sektora i građana u Srbiji, potom se osvrćući na dosadašnju praksu Državne revizorske institucije u pogledu uključivanja građana i OCD, nakon čega kratko analizira pravni okvir eksterne revizije i građanskog učešća u Srbiji. Četvrto poglavlje uvodi komparativne primere praksi uvođenja civilnog društva i građana u procese eksterne revizije u evropskim, a peto poglavlje se fokusira na vanevropska iskustva, prevashodno latinoamerička. Šesto poglavlje sumira nalaze istraživanja i na osnovu analize uporednih praksi iz i van Evrope nudi moguće opcije uključivanja građana i civilnog društva u rad DRI u najširem mogućem smislu. U razradi tih preporuka posebno se vodilo računa o istorijskim i kulturološkim faktorima u Srbiji, koji imaju veliku vrednost „u raspodeli uloga institucija i civilnog društva u okviru participativnih mehanizama.“⁹

⁷ Wengraf, Tom. *Qualitative Research Interviewing: Biographic Narrative and Semi-Structured Methods*. Sage Publications Ltd, 2001.

⁸ U slučaju evropskih vrhovnih revizorskih institucija odziv je bio oko 31%, a u slučaju latinoameričkih oko 68%. Visok odziv latinoameričkih VRI obezbeden je prevođenjem upitnika na španski jezik i njegovom distribucijom preko Organizacije vrhovnih revizorskih institucija Latinske Amerike i Kariba (OLACEFS).

⁹ American Political Science Association. *Democratic Imperatives Innovations in Rights, Participation and Economic Citizenship. Report of the Task Force on Democracy, Economic Security, and Social Justice in a Volatile World*. April 2012. Dostupno na: <http://apsanet.org/imgtest/TF_DemocracyReport_Final.pdf>



**Poglavlje II. Kontekst: učešće
građana i
odgovornost vlasti**

II.1 Učešće građana u demokratskoj teoriji

Danas postoji široko rasprostranjena posvećenost povećanju učešća građana u donošenju odluka i pružanju javnih usluga. U tom smislu politički teoretičari su ovaj zaokret na međunarodnoj areni, da se kroz teorijske i praktične metode osigura uključenost građana u demokratsko donošenje odluka, imenovali deliberativnom, direktnom ili participativnom demokratijom. S obzirom da je učešće građana postala tema interesovanja mnogobrojnih istraživača i stručnjaka, te da postoje mnogobrojne definicije koje imaju za cilj da oslikaju značenje termina, za potrebe ove studije učešće predstavlja kontinuirani proces kroz koji se izgrađuje poverenje i partnerstvo. Ono obuhvata strategije za horizontalno

Učešće predstavlja kontinuirani proces kroz koji se izgrađuje poverenje i partnerstvo.

uključivanje građana koji su inače izvan procesa kreiranja, donošenja i sprovođenja politika. Ipak napravićemo kratak osvrt na odabran izbor teorijskih definicija koje se i dan danas smatraju relevantnim. Stoga, ovo poglavlje pokriva glavne teorijske struje koje

imaju za cilj da oslikaju koncepte participativne i deliberativne demokratije, a potom i građanskog učešća kako bismo došli do pogleda na učešće građana u poboljšanju rada mehanizama odgovornosti.

U Evropskoj uniji debata na temu krize legitimiteta i demokratskog deficita dovela je do novog fokusa na civilnom društvu koje je viđeno kao ključno u autentičnoj participativnoj demokratiji, kao obećavajući dodatak reprezentativnoj demokratiji. U reprezentativnoj demokratiji, građani na izborima sporadično delegiraju svoju vlast grupi predstavnika koji potom u okviru svog mandata uživaju stepen nezavisnosti u odnosu na svoje birače. Na taj način često dolazi do otuđivanja predstavnika od građana te se postavlja pitanje kako regulisati i smanjiti ovaj jaz, a u isto vreme zadržati izvesnu autonomiju i nezavisnost državnih institucija.¹⁰ Stručnjaci, teoretičari i aktivisti počinju da pridaju sve veći značaj jazu između predstavnika građana u postojećim institucijama i potrebama samih građana. Ključna pitanja se tiču produblivanja demokratije, naime kako dati građanima prostora za artikulisanje potreba.

Time što predviđa institucionalizovane mogućnosti za učešće građana, participativna vladavina ima za cilj osnaživanje građana kako bi preuzeli veću ulogu u donošenju odluka.

Participativna vladavina, smatra se, umanjuje demokratski deficit time što uvodi tradicionalno marginalizovane grupe u vođenje politike te dovodi do povećanja odgovornosti, legitimiteta i otvorenosti demokratije. Ona se ne ograničava na aktivizam, pritisak ili zagovaranje civilnog

društva već teži da se društveni uticaj kanališe kroz institucionalizovane mehanizme građanskog učešća u donošenju odluka i nadzoru.¹¹ Participativni mehanizmi se smatraju komplementarnim reprezentativnoj demokratiji s obzirom da imaju za cilj da se stvore participativne institucije tj. formalno uspostavi prostor za građansko učešće te da se na taj način obezbedi održivost i nepovratnost participativnog procesa koji pridaje značajniju ulogu građanima. U participativnoj vladavini fokus se stavlja na aktivnu ulogu građana u procesu donošenja odluka, a ponekad se uvode i deliberativne prakse o kojima će kasnije biti reč. Dakle, participativna demokratija se mora takođe razlikovati od direktne, kao i deliberativne demokratije. Model direktne demokratije podrazumeva da sami građani donose ključne političke odluke kao što je između ostalog, politički filozof Žan Žak Ruso predvideo, što je neostvarivo u današnjim kompleksnim društvima, te stoga neće biti više reči o ovom obliku

¹⁰ Peruzzotti, Enrique. The Workings of Social Accountability: Context and Conditions. Papir pripremljen za Workshop Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms. World Bank Office, Pariz. 2. novembar, 2007.

Dostupno na: <<http://www.sasanet.org/communicationadv.do>>

¹¹ American Political Science Association.

demokratije.¹² 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.¹³

Participativna vladavina se, kao što je gore već rečeno, razlikuje od deliberativne demokratije koja se ogleda u kreiranju foruma koji prevazilaze individualne interese kroz diskusiju koja teži ka normativnom konsenzusu.¹⁴ Jedan od eminentnih teoretičara deliberativne demokratije današnjice Džon Drizek je objasnio da pod terminom podrazumeva fokus na autentičnost demokratije, tj. do koje mere je demokratska kontrola suštinska i uključuje kompetentne građane.¹⁵ U odnosu na reprezentativnu demokratiju koja razume participaciju kroz svoje biračko pravo, deliberativna demokratija proširuje shvatanje participacije na javne diskusije, javno obrazlaganje i inkluzivnije procese.¹⁶ Iako postoje mnogobrojne definicije javne deliberacije, dovoljno je reći da se pod ovim terminom podrazumeva inkluzivan diskurs kroz koji građani saradujući analiziraju problematiku i dolaze do opcija koje oslikavaju mnogostruke prioritete društva koje potom diskutuju kako bi zajednički došli do najoptimalnije odluke.¹⁷ Deliberativna perspektiva se bazira na komunikacionoj teoriji Jirgena Habermasa, koja tvrdi da akteri moraju biti spremni da kroz prakse koje isključuju bilo kakvu prisilu budu ubeđeni u bolji argument, dok je krajnji cilj da se dođe do konsenzusa na osnovu racionalnih konkurentnih tvrdnji.¹⁸ Ovakav konsenzus je neophodan u pluralističkim društvima današnjice kako bi se prevazišla kriza legitimiteta i došlo do legitimnih odluka. Ovakav pristup je ipak i dalje često kritikovan kao utopijski i normativni ideal koji nema previše vrednosti za stvarno vođenje politike.¹⁹

Deliberativna demokratija proširuje shvatanje participacije na javne diskusije, javno obrazlaganje i inkluzivnije procese.

Iako je participacija javnosti već rutinski deo mnogih procesa donošenja odluka kroz javne debate, slušanja i izveštaje, bitno je istaći da se deliberativna demokratija kvalitativno razlikuje od ovakvih metoda. Dakle, premisa jeste da građani ne samo što imaju pravo na informisanost, te stoga učestvuju kroz konsultativne mehanizme, već imaju pravo i da utiču na donošenje odluka koje ih se tiču i koje će u budućnosti imati uticaja na njih. Tako npr. Džejms Fiškin koji je tokom svoje karijere radio na praktičnoj implementaciji deliberativne demokratije širom sveta ističe pet ključnih karakteristika: informisanost argumenata koji su bazirani na činjenicama, balansiranost za i protiv argumenata, savesnost učesnika koja se ogleda u činjenici da postoji uzajamno poštovanje i posvećenost tome da svi izraze svoje mišljenje i budu saslušani, razmatranje argumenata na osnovu njihove vrednosti, a ne u zavisnosti od

¹² Referendumi, građanske inicijative ili peticije i opozivi političkih predstavnika su primeri oblika direktne demokratije koji su inkorporisani u političkim sistemima današnjice.

¹³ Step en ovog poboljšanja zavisi od mnogobrojnih faktora, a neki od njih su kapaciteti i kompetentnost civilnog društva, politički kontekst, partijski system, priroda mehanizama učešća, kao i dostupnost izvora. Za više informacija videti: Adam Przeworski, Stokes, Susan C., i Manin, Bernard (ur.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 2012. Dostupno na: <<http://partipirate.re/doc/tresors/Democracy-Accountability-and-Representation.pdf>>

¹⁴ James Bohman i Rehg, William. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT Press, 1997. Amy Gutmann i Thompson, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Harvard University Press, 1996.

¹⁵ Dryzek John, *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*, OUP, New York, 2000.

¹⁶ Gutmann, Amy i Thompson Dennis. *Why Deliberative Democracy*. Princeton University Press, 2009.

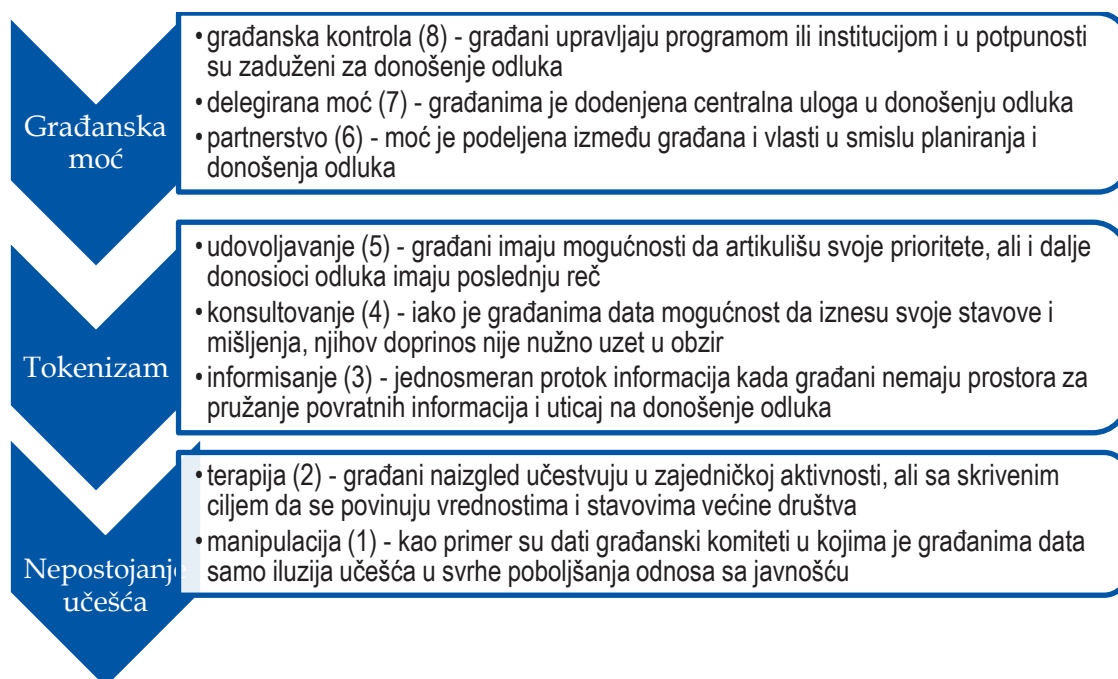
¹⁷ Janette Hartz-Karp i K. Briand Michael. *Institutionalizing deliberative democracy*. *Journal of Public Affairs*, Vol. 9, No. 2, pp-. 125–14. Maj 2009.

¹⁸ Habermas, Jürgen. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press Books, 1985.

¹⁹ Jenssen, Synnøve. *Deliberative Democracy in Practice*. *Acta Politica*. Vol. 43, pp. 71 – 92. 2008.

podnosioca, i konačno, sveobuhvatnost, koja znači da bi sve značajne perspektive i stavovi u društvu trebalo da budu zastupani.²⁰

Građansko učešće predstavlja povezanost građana, institucija, relevantnih pitanja i samog političkog sistema gde građani imaju prilike za aktivnu participaciju i da iskažu svoje mišljenje.²¹ Građansko učešće tj. participacija tema je mnogobrojnih istraživanja, ali uprkos obimu literature, ne postoji jasna i sveobuhvatna opšte prihvaćena terminologija. Stoga, kako bi se objasnio dinamičan odnos građana i države, došlo se do nekoliko modela građanskog učešća. Jedan od pionirskih radova na temu je poznati model Šeli Arnstejn koja ilustruje osam nivoa građanskog učešća koji se razlikuju po udelu moći kojom građani raspolažu.²² Građanska kontrola je hipotetički najviši nivo koji ilustruje krajnju instancu do koje bi građansko učešće moglo da se razvije.²³ U ovom smislu, može se reći da Arnstejn definiše građansko učešće u odnosu na koncept moći te da je građanima participacija omogućena preraspodelom moći tj. kroz distribuciju informacija i učešća u alokaciji budžeta.



Slika 1. Podela preuzeta iz: Arnstein, Sherry R. A ladder of citizen participation (1969)

Iako teoretičari naglašavaju važnost direktnog građanskog učešća, postoji vrlo malo štiva koje predstavljaju sistematične studije, pa se može zaključiti da je izgradnja teorije koja bi se zasnivala na razumevanju kada, kako i do koje mere bi trebalo primeniti modele građanskog učešća još uvek u toku. Kao jedan od novijih pristupa ističe se Ket Kalahan koja je napravila kratak pregled modela koji su dati u literaturi i predstavila ih u tabeli prema ulozi koju preuzimaju građani i zaposleni u javnoj upravi, pristupu prema građanima, dinamici pristupa i metodu interakcije. Iako je ovo predstavlja uprošćavanje modela

²⁰ James S. Fishkin i Luskin, Robert C. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. Acta Politica. Vol. 40, pp. 284 – 298. 2005. Dostupno na: <<http://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/fishkin.pdf>>

²¹ McCoy, Scully. Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement. Pp. 119 – 120. Dostupno na: <http://ncdd.org/rc/wp-content/uploads/2010/08/McCoy-DD_Expand_CE.pdf>

²² Arnstein, Sherry R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35, No. 4 pp. 216–224, 1969. Dostupno na: <<http://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>>

²³ Tokenizam predstavlja površan napor ili simboličan geska ka ostvarivanju cilja.

građanskog i ima svoja ograničenja, ipak daje pregled koji je neophodan za konceptualizaciju ispitane dinamike.²⁴

Uloga javne uprave	Uloga građana	Pristup rukovođenja	Dinamika	Metod interakcije
Rukovodilac ²⁵	subjekat	prinudan	autoritativna	državna kontrola
Sprovođilac ²⁶	birrač	predstavnički	poverenje	glasanje
Ekspert ²⁷	klijent	neutralna nadležnost	kontrola	saglasnost
Profesionalac ²⁸	kupac	uzvratni	pasivna	konsultativnost
Državni službenik ²⁹	građanin	olakšavajući	uključenost	deliberativnost
Ko-proizvođač ³⁰	ko-proizvođač	kolaborativni	aktivna	partnerstvo
Broker ³¹	investitor	javni	saradnja	zajedničko ulaganje
Zaposleni ³²	vlasnik	saglasnost	konflikt	građanska kontrola

Tabela 1. Preuzeto iz: Kathe Callahan, *Citizen Participation* (2007)

Naime, kao što i sama autorka potvrđuje, građansko učešće je i dalje osporavan koncept, dok je nadasve veoma ograničen broj empiričkih istraživačkih poduhvata koji imaju za cilj da istraže učešće građana u javnoj upravi, te je ona pokušala da kroz svoj rad analizira predložene modele te da potom da svoje preporuke za dalje istraživanje i aktivnosti. Zaključila je da iako se modeli razlikuju, zajednički obrazac koji se provlači jeste da je učešće građana predstavljeno kroz dva ekstrema – potpuna pasivnost vis-à-vis proaktivnost građana, dok je ostatak neispitan. Takođe, Kalahan je istakla da neformalni i *ad hoc* pristupi obukama na temu građanskog učešća ne doprinose efektivnoj promeni svesti državnih službenika, već je neophodan postojan i koherentan pristup re-educaciji.³³ Štaviše, smatra se prema sociološkim studijama, da je verovatnoća saradnje veća ukoliko dođe do direktnog kontakta građana i državnih službenika. Na primer, istraživanje King, Felti i Sasel ukazuje da autentična participacija iziskuje deliberaciju i dijalog, dok su ograničavajući faktori utemeljeni administrativni

²⁴ Callahan, Kathe. *Citizen Participation: Models and Methods*. International Journal of Public Administration. Vol. 30, No.11, pp. 1179-1196, 2007.

²⁵ Birokratski i nedemokratski sistem u kojem javna uprava ima apsolutnu moć nad narodom.

²⁶ Predstavnička demokratija u kojoj su državni službenici odgovorni ispred zvaničnika koje su građani na izborima izglasali.

²⁷ Tradicionalna javna uprava koja je okarakterisana profesionalnim birokratama od kojih građani zavise.

²⁸ Novi javni menadžment (eng. *new public management*) predstavlja pristup javne uprave u službi građana poput pristupa privatnog sektora.

²⁹ Državni službenici olakšavaju učešće građana, te dolazi do izgradnje recipročnog poštovanja.

³⁰ Ideal u kojem građani i državni službenici u jedinjenim naporima rade ka zajedničkom cilju.

³¹ Državni službenici poput brokera u koje su građani uložili svoje poverenje odgovorno ulažu kako bi povećali dobit za dobit društva.

³² Državni službenici su u službi građanima i povinuju se njihovim odlukama.

³³ Yang, Kaifeng i Kathe Callahan. *Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures and Administrative Practicality*. Dostupno na: <http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS4/WS4_Kathe%20Callahan.pdf>

procesu i participativne tehnike.³⁴ Stoga sledi preporuka edukacije i re-edukacije građana i državnih službenika kako bi se promenila priroda njihove komunikacije i saradnje.

Ukoliko sagledamo koncept učešća građana ili građanske participacije kroz prizmu odgovornosti, bitno je istaći da je i u tom smislu u poslednje vreme došlo do proliferacije literature te da se sve više istražuju participativni mehanizmi kako bi se ispitale pozitivne i negativne strane njihovog uvođenja u institucionalne strukture te da bi se doneli zaključci i preporuke za maksimizaciju učinka prakse saradnje sa građanima i OCD. Politikolozi tipično gledaju na odgovornost kroz vertikalnu i horizontalnu perspektivu. Prema Giljermu Odonel, s jedne strane, vertikalna odgovornost podrazumeva direktan uticaj građana i njihovih organizacija na odgovornosti vlasti npr. kroz njihovo učešće na izborima tj. kroz njihov uticaj na donosiocce politika, dok se s druge strane, horizontalna odgovornost definiše kao formalni odnosi državnih institucija i organa kao deo internog sistema uzajamne kontrole i ravnoteže u sistemu podele vlasti. Vrhovne revizorske institucije su npr. nadzorna tela koja su uspostavljena kao horizontalni mehanizmi odgovornosti sa „izričitom svrhom sprečavanja, poništavanja, obeštećivanja, i/ili kažnjavanjem aktivnosti (ili nedostatak aktivnosti) drugih državnih institucija koje se smatraju nezakonitim da li na osnovu prevazilaženja svojih ovlašćenja ili korupcije.“³⁵

U ovom smislu se uvodi i dijagonalna odgovornost koja podrazumeva direktno učešće građana u mehanizme horizontalne odgovornosti sa ciljem poboljšanja kontrole vlasti.³⁶ Na ovaj način se



Slika 2. Ciklus jačanja odgovornosti, preuzeto iz: American Political Science Association (2012)

ojačava nadzorna uloga civilnog društva tako što državne institucije gube monopol nad formalnim nadzorom vlasti. Neki od principa dijagonalne odgovornosti su – učešće u mehanizmima horizontalne odgovornosti, protok informacija tj. dozvoljen je pristup informacijama koje su obično dostupne isključivo institucijama horizontalne odgovornosti, mogućnost da se primoraju vlasti da odgovore na zahteve o informacijama, i mogućnost da se nalazi iskoriste kao uticaj na zvaničnike.³⁷ U literaturi se takođe spominje i tzv. društvena odgovornost koja prema jednog struji teoretičara predstavlja misnomer s obzirom da to nije poseban tip odgovornosti već pristup vertikalne

odgovornosti. Primeri društvene odgovornosti su participativno planiranje budžeta i društvene revizije, kao i druge inicijative koje uvode građane u nadzorne sisteme i sisteme kontrole vlasti i o kojima će naknadno biti reč. Studije Svetske Banke tvrde da je društvena odgovornost širi koncept od dijagonalne odgovornosti s obzirom da je uglavnom u literaturi prihvaćena kao pristup koji ima za cilj postizanje

³⁴ Cheryl Simrell King, i Feltey, Kathryn M., Susel, Bridget O'Neill. The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*. Vol. 58, No.4, pp. 317–327, 1998.

³⁵ O'Donnell, Guillermo. *Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust*, u: *Democratic Accountability in Latin America*, (ur.) Scott Mainwaring and Christopher Welna. pp. 34 -54, 2003. Oxford University Press.

³⁶ American Political Science Association.

³⁷ Staphenhus, Rick i Mitchell O'Brien. *Accountability in Governance*. World Bank Institute. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

odgovornosti, dok druge struje smatraju da je potrebno zadržati razliku između ova dva koncepta s obzirom da država želi da zadrži nadzorni sistem kao ekskluzivno svoj domen te spušta društvenu odgovornost i učešće civilnog društva na simboličan nivo.³⁸

II.2 Razvoj koncepta učešća građana u procesu eksterne revizije

Uprkos vladajućoj tendenciji među VRI širom sveta da usvajaju i primenjuju prakse i mehanizme koji promovišu transparentnost i građansko učešće kako na nacionalnim tako i podnacionalnim nivoima, građani ih još uvek ne vide kao institucije sistema odgovornosti kojima bi se prvo obratili, dok što se tiče OCD, VRI sa njima i dalje uglavnom nemaju razvijenu mrežu saradnje.³⁹ Štaviše, očigledno je da u istraživačkim i akademskim krugovima oblast učešća građana u procesu revizije ostaje tema koja još uvek nije dovoljno obrađena sem u par ključnih radova. Stoga, u dostupnoj literaturi postoji jaz koji mora biti premošćen kako bi se uvođenje mehanizama učešća zasnivalo na istraživačkom radu, nalazima i zaključcima koji proizilaze iz prethodnih praksi i iskustava.

Sama činjenica da VRI crpu uticaj koji imaju na vlast iz podrške javnog mnjenja i medija objašnjava skorašnji rast tendencije da se građani uključe u procese eksterne revizije.⁴⁰ Kako društva postaju diversifikovana, društvene pojave su sve kompleksnije, pa tradicionalne funkcije VRI moraju da se razvijaju i adaptiraju, kako bi odgovorile na novonastale izazove. Građani se smatraju najvažnijim zainteresovanim stranama, ali su u većini slučajeva najmanje upućeni u rad i vrednost rada VRI. Pristup koji promoviše uključivanje građana u procese eksterne revizije „vezan je za viđenje građana kao „držalaca odgovornosti“ (*accountability holders*), tj. lica koja putem poreza finansiraju rad vlasti i usluge koje ona pruža, te samim tim krajnju odgovornost nosioci vlasti duguju upravo građanima. Iako u demokratskim režimima građani ostvaruju učešće u političkim procesima kroz biračko pravo i na taj način ostvaruju svoju ulogu „držalaca odgovornosti“ u rudimentarnom smislu, u kontekstu participativne demokratije smatra se da su dodatni nivoi i oblici učešća građana neophodni za ostvarivanje ove željene uloge. Takvo učešće građani mogu ostvarivati direktno ili posredstvom OCD, čiji cilj je zalaganje za određene interese građana i društva u celini.“⁴¹

S jedne strane VRI pružaju građanima nužne informacije kako bi mogli da obavljaju svoju nadzornu („*watchdog*“) funkciju, dok s druge strane građani mogu dostavljati korisne informacije za preporuke VRI i potom pratiti njihovu implementaciju. Samim tim, može se izvući zaključak da su građani partneri VRI u zajedničkom osnaživanju javne odgovornosti i transparentnosti. Dakle, samo ukoliko su uvereni da VRI rade isključivo u njihovu korist i društva kao celine, građani će ih poštovati kao ključne institucije u sistemu odgovornosti. Kako bi bili u poziciji da zahtevaju implementaciju preporuka VRI, građani moraju kroz adekvatnu platformu da aktivno učestvuju u političkoj debati.⁴²

Prilikom uspostavljanja mehanizama za građansko učešće, poštuju se standardi nezavisnosti VRI (ISSAI 10) koje je postavila INTOSAI kako bi se izbegao bilo kakav uticaj koji može dovesti u pitanje autonomiju VRI.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ramkumar, Vivek. Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society. International Budget Project, Vašington, D.C. Dostupno na: <<http://www.worldbank.org/>>

⁴⁰ Santiso, Carlos. The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond. Routledge, 2009.

⁴¹ „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji“, Centar za evropske politike, str. 61-62.

⁴² 21st UN/INTOSAI Symposium on Effective practices of cooperation between Supreme Audit Institutions and citizens to enhance public accountability, Beč. 13. do 15. jul 2011. Dostupno na: <<http://www.rechnungshof.gv.at/en/home.html>>

Kroz direktnu saradnju sa građanima obezbeđuje se da javni sektor odgovara zahtevima građana i uspešnije identifikuje manjkavosti upravljanja budžetom, dok indirektno učešće građana dovodi do većeg poverenja u vlast i samu eksternu reviziju. Prema saznanjima sa 21. simpozijuma UN/INTOSAI „Efektivne prakse saradnje između vrhovnih revizorskih institucija i građana ka povećanju javne odgovornosti“ koji je održan u Beču 2011. godine, kako bi potrebe građana bile uključene u proces planiranja revizije, mnogobrojne VRI su uspostavile žalbene mehanizme koji omogućavaju učešće građana. Takođe je primećena institucionalizacija fokus grupa (analiza i finalne faze revizije) ili anketa građana kako bi se promovisala funkcija VRI i učešće građana u obavljanju ovih funkcija, kao i da bi se prikupile dodatne informacije na teme koje su od značaja za rad VRI.⁴³ Takođe su spomenute konsultacije sa savetničkim grupama i profesionalnim organizacijama na teme strateškog planiranja, standarda revizije, itd. Istom prilikom je istaknuto da građani pokazuju veliko interesovanje za društvene revizije koje predstavljaju vid učešća građana u samom sprovođenju revizije, najčešće kroz nadzorne komitete i građanskog nadzornika. Pritom, prilikom uspostavljanja mehanizama za građansko učešće, poštuju se standardi nezavisnosti VRI (ISSAI 10) koje je postavila INTOSAI kako bi se izbegao bilo kakav uticaj koji može dovesti u pitanje autonomiju VRI.⁴⁴

U literaturi je do sada malo pažnje posvećeno saradnji VRI i OCD te ne postoji sistematično štivo na tu temu i nema komparativnih analiza primene participativnih mehanizama u okviru VRI.⁴⁵ Iako je civilno društvo dugo u oblasti javnih finansija marginalizovano, pa čak i mahom isključivano, tokom poslednje decenije sve više se ističe značaj OCD za ovu oblast, i to naročito u kontekstu zemalja u razvoju.⁴⁶ Ove zemlje prednjače u inicijativama civilnog društva u pitanjima upravljanja javnim finansijama „budući da

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.

njih uglavnom karakteriše nizak nivo poverenja građana u vlast i javnu upravu. To nisko poverenje upravo i uslovljava veće interesovanje civilnog društva za pitanja odgovornosti vlasti, a posebno finansijske odgovornosti.⁴⁷ Ipak, OCD su se uglavnom fokusirale na budžet izvršne vlasti pre i tokom implementacije budžeta, te je ređe dolazilo do saradnje sa VRI koja vrši *ex post* reviziju.

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.⁴⁸ OCD pružaju informacije o tome kako budžet utiče na najsiromašnije slojeve građana i porodice sa niskim prihodima, kroz treninge podižu svest građana, pospešuju znanje i kapacitete građana i medija, podstiču diskusije unutar civilnog

⁴³ Ibid.

⁴⁴ „Stubovi nezavisnosti“ se tiču pitanja pravnog statusa, resursa, kadrova, aktivnosti, pristupa informacijama, izveštavanja o rezultatima revizije, sadržaja i vremena objavljivanja izveštaja o reviziji, kao i delotvornim mehanizmima za praćenje rezultata revizije. Za više informacija pogledati: INTOSAI. Eight Pillars Defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs), What does SAI Independence Stand for? Dostupno na: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Folder_Englisch_2012.pdf>

⁴⁵ Montero, Aranzazu Guillan . Building bridges – Advancing transparency and participation through the articulation of SAIs and CSOs. Papir predstavljen na 2nd Transatlantic Conference on Transparency Research. Utrecht, 7-9. jun 2012. Dostupno na: <<http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Guillan-Montero.pdf>>

⁴⁶ Ramkumar, Vivek i Krafchik Warren. The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management. International Budget Project, Vašington, D.C. Dostupno na: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-Society-Organizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf>

⁴⁷ „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji“, Centar za evropske politike, str. 64.

⁴⁸ Khan M. Adil i Stern Esther. Auditing for Social Change in the Context of the Millennium Development Goals. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. New York, 2007. Dostupno na: <<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Auditing%20for%20Social%20Change.2007.pdf>>

društva na temu javnih finansija, doprinose prikupljanju, sintezi, i diseminaciji informacija od važnosti za budžetska pitanja.⁴⁹ Takođe, OCD doprinose eksternoj reviziji zahvaljujući konkretnim akcijama zastupanja, blizini korisnika usluga, manjem stepenu birokratizacije i proceduralnih ograničenja.⁵⁰ Ramkumar i Kračik, na osnovu analiziranih studija slučaja ističu par zaključaka o vrednosti koju OCD donose procesu revizije:

- pospešuju razumevanje tema vezanih za upravljanje javnim sredstvima,
- primećuju potencijalne slučajeve korupcije,
- naročito su korisne pri reviziji svrsishodnosti i javnih nabavki,
- doprinose političkoj važnosti preporuka VRI,
- pružaju inovativne metodologije revizije.

S obzirom na zajednički interes za poboljšanje celokupnog institucionalnog okvira odgovornosti, civilno društvo može postati značajan saveznik koji ima komplementarnu ulogu onoj koju obavlja VRI, a da se pritom ne dovede u pitanje integritet i autonomija institucije. Na taj način, i OCD i VRI imaju dodatne koristi od saradnje. Dok VRI imaju pristup svim relevantnim informacijama, njihovi zaposleni su visoko kvalifikovani u temama revizije, imaju tehničke alate i finansijska sredstva, OCD raspolažu mrežama kontakata koje mogu biti naročito korisne tokom procesa diseminacije rezultata. OCD samim tim što su u direktnom dodiru sa građanima imaju olakšan pristup informacijama od značaja, kao npr. očekivanjima zainteresovanih strana, pa samim tim mogu doprineti legitimitetu institucije i većoj podršci javnosti. Takođe

OCD samim tim što su u direktnom dodiru sa građanima imaju olakšan pristup informacijama od značaja, kao npr. očekivanjima zainteresovanih strana, pa samim tim mogu doprineti legitimitetu institucije i većoj podršci javnosti.

OCD mogu pratiti implementaciju preporuka revizije čime bi uz pomoć medija stvarale pritisak na vlast. I same OCD mogu davati preporuke za reviziju na osnovu informacija do kojih stižu kroz svoj rad sa građanima i na taj način mogu premostiti jaz između građana i VRI.⁵¹ U analizi Centra za evropske politike iz 2012. godine „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji“ sumirano je nekoliko opštih tendencija u saradnji VRI i OCD:

1. Najpre, organizacije civilnog društva u nekim slučajevima same pokreću proces nezavisne revizije. Dobro sprovedena aktivnost na taj način može pokrenuti pitanja odgovornosti i naterati institucije da reaguju ili dopuniti saznanja revizorskih institucija.
2. Drugo, organizacije civilnog društva se koriste izveštajima, preporukama i zaključcima revizorskih institucija kako bi postavile pitanje odgovornosti vladinih institucija i zahtevale postupanje po istim. Na taj način one vrše jednu od svojih prirodnih funkcija kontrole i nadzora (*watchdog*).
3. Treće, organizacije civilnog društva i revizorske institucije mogu blisko sarađivati i tu je reč o manje ili više institucionalizovanom obliku saradnje (od informisanja, konsultacija, dijaloga do partnerstva).
4. Četvrto, određene revizorske institucije podstiču inkluzivne pristupe kada je reč o učešću građana i otvaraju prostor za njihove doprinose.⁵²

U ovako postavljenom širokom okviru, institucionalizovani oblici saradnje mogu se uspostaviti na različite načine u zavisnosti od sadržaja i željenih ciljeva, dok državni organi najčešće „usvajaju

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Nino, Ezequiel. Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI) Guide to Good Practices. Buenos Aires. 2009. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Citizen_Participation_SAI.pdf>

⁵¹ Montero, Aranzazu Guillan.

⁵² Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji. str. 71-72

odgovarajuća dokumenta u kojima je naglašena podrška i značaj organizacija civilnog društva za društvo u celini, kao i za funkcionisanje i uspeh konkretne javne politike⁵³, a formalna dimenzija ovih odnosa uspostavlja se putem „a) *bilateralnih dokumenata* između državnog organa i organizacija civilnog društva kojima se definišu ciljevi saradnje i odgovornosti obe strane (memorandumi o razumevanju, saradnji i sl.), ili b) *unilateralnih dokumenata* koje usvaja jedan državni organ (parlament, vlada, ministarstva, lokalne vlasti itd.), često uz doprinos dela civilnog sektora. Vidovi saradnje se mogu kretati od podrške celokupnom sektoru sa naglaskom na širok spektar pitanja, ili podrške u određenoj oblasti pa sve do saradnje u pružanju određenih usluga.“⁵⁴

U prevazilaženju ograničenja VRI u smislu institucionalnog okvira, kapaciteta, kao i političkog uticaja, sve veći broj inicijativa se okreće ka podsticanju transparentnosti i mehanizama učešća, kao i promovisanju saradnje sa OCD. Tako je npr. konferencija u Manili po nazivom „Dijalog o angažovanju civilnog društva u javnoj odgovornosti“ organizovana od strane Međunarodnog partnerstva za budžet (IBP), Odeljenja Ujedinjenih nacija za ekonomska i socijalna pitanja (UNDESA) i Istočne regionalne organizacije za javnu upravu (EROPA) 2007. godine verovatno jedna od prvih inicijativa koja je okupila predstavnike OCD i zvaničnike VRI kako bi se ispitale mogućnosti saradnje. Naime, dokument IBP-a

Postoje mnogobrojne mogućnosti saradnje s obzirom da se s jedne strane civilno društvo sve više interesuje za procese revizije kako bi se poboljšala finansijska odgovornost vlasti, dok su s druge strane revizori sve otvoreniji za učešće građana u procesima revizije.

koji je podstakao konceptualizaciju konferencije, na temu „Uloga organizacija civilnog društva u reviziji i upravljanju javnim finansijama“ iz 2005. godine jedan je od prvih osvrta akademskog društva na ulogu OCD u poboljšavanju rada VRI.⁵⁵ U Manili je zaključeno da postoje mnogobrojne mogućnosti saradnje s obzirom da se s jedne strane civilno društvo sve više interesuje za

procese revizije kako bi se poboljšala finansijska odgovornost vlasti, dok su s druge strane revizori sve otvoreniji za učešće građana u procesima revizije.⁵⁶

Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija u novembru 2011. godine osnovala je program sa IBP i UNDESA kako bi se ispitale moguće prakse saradnje VRI sa OCD i učešća građana u procesu revizije. UN i INTOSAI su izdali mnogobrojne preporuke s ciljem poboljšanja odgovornosti vlasti kroz saradnju VRI i građana, kao što su priznavanje doprinosa građana, strategije transparentne komunikacije, i promovisanje učešća, monitoring (praćenje), kao i pružanje povratnih informacija („follow up“) građanima.⁵⁷ Na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 22. decembra 2011. godine usvojena je Rezolucija „Promovisanje efikasnosti, odgovornosti, efektivnosti i transparentnosti javne uprave kroz jačanje vrhovnih revizorskih institucija“ koja jasno i izričito ističe ključnu ulogu nezavisnih vrhovnih revizorskih institucija.⁵⁸ 21. simpozijum UN/INTOSAI održan je kako bi se identifikovale uspešne prakse saradnje između VRI i građana i utvrdili inovativni pristupi.⁵⁹ Skup je obuhvatio tri

⁵³ „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji,“ Centar za evropske politike, str. 62.

⁵⁴ „Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji,“ Centar za evropske politike, str. 62.

⁵⁵ Ramkumar, Vivek. Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society. International Budget Project. Vašington, D.C. Dostupno na: <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Expanding-Collaboration-Between-Public-Audit-Institutions-and-Civil-Society.pdf>>

⁵⁶ United Nations Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs. Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability. Workshop Report. 7 – 8 novembar, Manla, Filipini. Dostupno na: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>>

⁵⁷ Ramkumar, Vivek i Warren Krafchik.

⁵⁸ 21st UN/INTOSAI Symposium on Effective practices of cooperation between Supreme Audit Institutions and citizens to enhance public accountability. Za više informacija posetite:

<http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_Annahme_en.pdf>

⁵⁹ 21st UN/INTOSAI Symposium.

podteme – komunikacija između VRI i građana u poboljšanju odgovornosti vlasti i podizanju svesti građana o radu VRI, oblici građanske participacije u reviziji sa fokusom na adekvatne načine i uslove kako bi se građani uključili u proces revizije, i vrednosti i koristi saradnje VRI, parlamenata i građana. Kako bi VRI bile uspješnije u svojoj ulozi partnera i predstavnika građana istaknuto je praćenje potreba građana u radu, obaveštavanje javnosti o reviziji i nalazima revizije, kao i osnaživanje građana kako bi zahtevali implementaciju preporuka revizije.⁶⁰

Za 21. simpozijum može se reći da je bio monumentalan u dugom i istrajnom procesu podizanja svesti o obostranim koristima jačanja saradnje VRI i građana. Ovom prilikom podržani su zaključci Komiteta eksperata za javnu upravu (Committee of Experts on Public Administration) o osveščivanju i osnaživanju građana u njihovim pravima pristupa informacijama od javnog značaja i o odgovornosti vlasti u ojačavanju demokratije. Pozivajući se na principe Deklaracije iz Lime iz 1977. i Deklaracije iz Meksika koja je usledila deset godina kasnije, na simpozijumu je istaknuto da eksterna revizija ima implicitnu ulogu u jačanju poverenja javnog mnjenja u državne institucije kroz osiguravanje upotrebe javnih sredstava za dobrobit celokupnog društva. Takođe, iz prethodno navedenih ključnih dokumenata proizilazi i uloga građana u povećanju transparentnosti i borbi protiv korupcije u procesu javne odgovornosti koja je sastavni deo „dobre vladavine“ (good governance).⁶¹ Štaviše, prema definiciji Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, dobra vladavina je okarakterisana kao participativna, transparentna, odgovorna, efektivna, u skladu sa zakonom i otvorena za potrebe građana.⁶² Stoga je uspešna saradnja VRI sa i građanima i OCD važan preduslov za dostizanje pomenutih ciljeva.

VRI prisutne na 21. simpozijumu, izjavile su da su svesne činjenice da bi trebalo istražiti moguće načine institucionalizacije saradnje sa građanima i civilnim društvom, pa i organizacijama privatnog sektora kako bi se obezbedilo da se javna uprava u potpunosti pridržava principa odgovornosti na efikasan, efektivan i odgovoran način.⁶³ Iako postoje strepnje sa obe strane da bi saradnja mogla da kompromituje VRI u smislu mandata revizije, ističe se da se pažljivo moraju birati organizacije i platforme saradnje koje odgovaraju društvenom kontekstu, dok se možda i kodeks ponašanja mora prilagoditi novostvorenim uslovima kako se ne bi dovela u pitanje nezavisnost VRI. Zaključeno je da uprkos bojazni da bi takva saradnja mogla kompromitovati tradicionalnu ulogu VRI kao nezavisnih institucija, snažna partnerstva i efektivne prakse saradnje poboljšavaju pružanje usluga i ojačavaju borbu protiv korupcije.⁶⁴

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

Nacionalna kancelarija revizije Finske je 2011. godine sprovela međunarodnu komparativnu anketu na temu Građanski pristup u reviziji širom država EU i nekih država Organizacije za saradnju i razvoj (OECD) kako bi ispitala da li VRI ovih zemalja imaju uspostavljen građanski pristup u svom radu.⁶⁵ Naime, zaključci studije pokazuju da ovakav pristup nije postao ustaljen među ispitanim evropskim VRI,

⁶⁰ 21st UN/INTOSAI Symposium.

⁶¹ United Nations Development Programme. "Governance for Sustainable Human Development." Januar 1997. Dostupno na:

<<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF>>

⁶² Ibid.

⁶³ 21st UN/INTOSAI Symposium.

⁶⁴ 21st UN/INTOSAI Symposium.

⁶⁵ National Audit Office of Finland. Summary of International comparative survey: Citizen approach in audit work – international comparative survey. Helsinki, 2011.

<http://www.vtv.fi/files/2597/Citizen_approach_in_audit_work_netti.pdf>

što potvrđuju i rezultati ovog istraživanja. Stoga je zanimljivo ispitati praksu građanskog učešća u zemljama u razvoju i to sa fokusom na Latinsku Ameriku gde VRI već od sredine 1990-ih preduzimaju prve korake kako bi finansijsku kontrolu učinile otvorenijom za građane kao „izvore kvalifikovanih i stalnih informacija o kritičnim oblastima javne uprave.“⁶⁶ Iako je učešće civilnog društva u procesu revizije relativno nov fenomen, pre svega primeri Latinske Amerike svedoče o činjenici da ovi mehanizmi kompenzuju izvesna institucionalna ograničenja i nedostatke kapaciteta VRI, kao što umanjuju i podložnost političkim uticajima. Argumenti za i protiv saradnje sa OCD i građanskog učešća ostaju aktuelni u međunarodnim debatama koje, iako u začetku, sve više dobijaju zamajac kada je ostvarivanje saradnje institucija za eksternu reviziju i civilnog društva u pitanju.

⁶⁶ Division for Public Economics and Public Administration Department of Economic and Social Affairs. Rethinking Public Administration. Dostupno na:
<<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf>>



Poglavlje III. Mehanizmi učešća građana u Srbiji

III.1 Učešće građana u radu državnih institucija u Srbiji

U Republici Srbiji se pravo na učešće građana, i šire zainteresovane javnosti, u procesima formulisanja, implementacije i donošenja politika izvodi na osnovu opštih ustavnih odredbi (čl. 2, čl. 53. Ustava), kao i na osnovu principa demokratske (participativne) vladavine poduprte ljudskim i manjinskim pravima. Pored toga, član 56. Ustava propisuje da „svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži.“ Šire gledano, imajući u vidu da su građani neposredno obuhvaćeni vladinim politikama i programima i da im isti neposredno utiču na život u njihovim sredinama, građani se javljaju kao primarne zainteresovane strane.

Organizacije civilnog društva predstavljaju jedan od praktičnih vidova otelotvorenja prava na slobodu udruživanja, koje garantuje i Ustav Srbije. Logičan nastavak prava na udruživanje i ostvarivanje individualnog, grupnog ili kolektivnog interesa u stvarima od značaja za pojedince i njihova prava, ogleda se u mogućnosti uticanja na donošenje odluka u javnim politikama, koje i utiču na živote građana. Stoga je njihovo uključivanje u procese donošenja odluka neophodno kako bi se politike približile građanima. Kao važni akteri u procesu donošenja odluka, organizacije civilnog društva imaju dvostruku ulogu u tom procesu: one, najpre, vrše artikulaciju legitimnih interesa prema javnosti i vlasti, i drugo, prate rad javne vlasti te predstavljaju autentičnog kontrolora.⁶⁷

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 8a Lisabonskog ugovora, koji navodi da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu i da se odluke donose što je moguće bliže građanima, dok se članom 8b ističe da će institucije održavati otvoren, transparentan i redovan dijalog sa reprezentativnim udruženjima i civilnim društvom.⁶⁸

Okviri za institucionalnu saradnju između vladinih institucija i civilnog društva mogu obuhvatiti niz različitih tela, imenovanih/kontakt osoba i ostalih struktura koje se uspostavljaju u cilju povezivanja dva sektora. Pod institucionalnim mehanizmima saradnje podrazumevaju se takvi mehanizmi koji pružaju osnov za „uspostavljanje platforme i okvira za održivo i trajno partnerstvo sa OCD, kao primarne funkcije mehanizama,“⁶⁹ često praćenih i odgovarajućim strateškim dokumentima (memorandumima, strategijama, sporazumi itd.).

Kao prednosti institucionalizovanih mehanizama saradnje mogu se istaći:⁷⁰

- Promocija koncepta otvorenog, kolaborativnog i transparentnog upravljanja,
- Olakšana komunikacija i izrada platformi za strukturalni i trajni dijalog i saradnju,
- Podrška razvoju organizacijama civilnog društva,
- Veće učešće u procesima kreiranja politika,
- Uključenje civilnog društva u procese evropske integracije itd.

⁶⁷ Vodič za transparentno finansiranje udruženja i dugih organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i TACSO kancelarija u Srbiji. Beograd, 2013. str. 8-9. <<http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Vodic-za-transparentno-finansiranje-OCD-iz-budzeta.pdf>> (20.04.2013)

⁶⁸ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008 O.J. C 115/47. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>> (20.04.2013)

⁶⁹ Vodič za transparentno finansiranje udruženja i dugih organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava, str. 3.

⁷⁰ Ibid., str. 5.

Prema rezultatima istraživanja Evropskog centra za neprofitno pravo o glavnim ostvarenjima i rezultatima institucionalnih mehanizama saradnje koji su trenutno u primeni u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj, višestruke koristi ogledaju se pre svega u 1) edukovanju vladinih činovnika, poslanika i samih organizacija o mogućnostima koje se otvaraju za razvoj civilnog društva i učešće građana, 2) stvaranju platforme za strukturirani dijalog ključnih aktera, 3) unapređenju reformi pravnog okvira OCD, 4) podsticanju učešća građana u zakonodavnim procesima i 5) povećanju finansijske održivosti organizacija.⁷¹ Problemi koji se najčešće navode u tom kontekstu su manjak političke volje, neadekvatno osmišljene nadležnosti i sastav postojećih mehanizama, nedostatak kapaciteta i resursa kao i fokus na saradnji sa velikim organizacijama i mrežama.⁷²

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 je stručna služba Vlade čija su ovlašćenja pretežno vezana za koordinaciju saradnje Vlade, ministarstava i drugih vladinih institucija, sa organizacijama civilnog društva, i obezbeđivanje stručne podrške u izgradnji odgovarajućih kanala komunikacije. U delokrug Kancelarije između ostalog spadaju i iniciranje dijaloga sa civilnim društvom, aktivnosti u cilju stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva i razvoja saradnje civilnog, privatnog i javnog sektora, druge aktivnosti koje imaju za cilj podizanje kapaciteta i održivost rada organizacija civilnog društva.⁷³ Kategorija civilnog društva, u smislu delokruga Kancelarije, podrazumeva udruženja, ali i medije, sindikate i druge oblike organizacija koje imaju za cilj ostvarivanje uticaja na rad javnih vlasti. Kancelarija treba da obezbedi partnersku platformu putem kreiranja i uspostavljanja jasnih standarda i procedura za uključivanje organizacija civilnog društva 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. Poseban značaj u radu Kancelarije imaju projekti koji omogućavaju saradnju javnih vlasti i organizacija civilnog društva, u evropskom kontekstu ili regionalnom okruženju.

Posebni mehanizmi za uključivanje građana i civilnog društva neophodni su, između ostalog, i zato što tradicionalni mehanizmi za uključivanje građana i njihovih doprinosa nisu dovoljni za uspostavljanje kvalitetnijeg i svrsishodnijeg sistema donošenja odluka koji bi u većoj meri učvrstio principe participativne demokratije. Pored tradicionalnih mehanizama učešća građana i OCD, a koji se tiču referendumima i narodne inicijative, pozivanja zainteresovane javnosti da uzme učešće na sednicama skupštinskih odbora i javnim slušanjima, nedavno izmenjenim Poslovnikom Vlade (član 41.),⁷⁴ utvrđena je obaveza predlagača da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili kojim se uređuje pitanje od posebnog značaja za javnost, organizuje javnu raspravu (više informacija o

Prema istraživanju "Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji" sprovedenom od strane Građanskih inicijativa i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u Srbiji je odnos države prema OCD u najvećem procentu ocenjen kao nezainteresovanost (39%), 22% smatra da država ima pozitivan stav, dok 19% organizacija smatra da ih država prepoznaje kao partnere. Prema istom istraživanju, u najvećoj meri organizacije koje se bave zakonom, javnim zastupanjem i politikom vide pozitivne pomake u odnosu sa državom.

⁷¹ Ibid., str. 22.

⁷² Ibid., str. 25.

⁷³ Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom. Dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=130068>, (04.05.2013)

⁷⁴ Poslovnik Vlade Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432>, (15.05.2013)

odredbama u vezi sa javnom raspravom je dato u odeljku III.4 u nastavku). U odnosu na prethodnu verziju Poslovnika,⁷⁵ novim izmenama su detaljnije utvrđeni uslovi za održavanje javne rasprave, postupak i program javne rasprave, kao i rokovi, što predstavlja vidno unapređenje postupka uključivanja javnosti u proces izrade zakona, iako ostaje da se testira primena novih rešenja u praksi. Takođe, ostala su otvorena pitanja mogućnosti da predlagač (uz odluku nadležnog odbora) predloži da se javna rasprava ne održi, čime su otškrinuta vrata za izbegavanje održavanja javne rasprave, kao i problem neobaveznosti javne rasprave u izradi strateških dokumenata.

U Akcionom planu za 2013. godinu povodom pristupanja Srbije Partnerstvu za otvorenu upravu (Open Government Partnership) dati su dalji predlozi za unapređenje javnih rasprava putem interneta.⁷⁶ Ovim Akcionim planom predviđene su i druge aktivnosti koje se odnose na fiskalnu transparentnost i uključivanje građana i privrede (među aktivnostima se ističu i promocija elektronskih javnih rasprava među građanima, uspostavljanje centralnog sistema za prikupljanje iskustava građana o korišćenju usluga državne uprave, lokalne samouprave i javnih preduzeća radi unapređivanja kvaliteta i delotvornosti pružanja usluga).⁷⁷

OCD sve više nalaze svoje mesto u domenima transparentnosti i finansijske odgovornosti vlasti (pa i uže u oblastima javnih nabavki i borbe protiv korupcije) u različitim vidovima.⁷⁸ Potrebno je istaći da pored „klasičnih“ tipova OCD kao što su think tank, watchdog i različite aktivističke organizacije, u

OCD u Srbiji su samostalno ili u partnerstvima uspostavile i onlajn portale kao deo inicijativa za praćenje utroška budžetskih sredstava i uvećanje javne i finansijske odgovornosti. Portal Skockajte budžet (www.skockajtebudzet.rs) naglašava važnost budžetske pismenosti i učešće građana u budžetskim procesima; Prati pare (www.pratipare.rs) približava građanima procese raspodele budžetskih sredstava i podstiče građane da aktivno učestvuju u procesu kontrole budžeta lokalnih samouprava; Vodite računa (www.voditeracuna.rs) orijentisan je na poznavanje i razumevanje pitanja budžeta i opšte informisanosti o problematici javnih finansija kao preduslova vršenja pritiska na vlast; Portal Javno (javno.skockajtebudzet.rs) predstavlja otvorenu bazu podataka za pretraživanje o potrošnji.

pomenutim oblastima ulogu od značaja mogu imati specijalizovane OCD, odnosno profesionalna udruženja (npr. Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama). Ova udruženja su od značaja zato što poseduju specifična stručna znanja. Problemi sa kojima se susreću u svom delovanju tiču se nedovoljnih kapaciteta i nemogućnosti da se na vidljiv način predstave javnosti.⁷⁹ U Srbiji postoje primeri saradnje OCD i profesionalnih udruženja, kao što je bio slučaj sa dijalogom koji su zajednički pokrenuli Udruženje javnih tužilaca i Koalicija za nadzor javnih finansija, o uzrocima i rešenjima u polju borbe protiv korupcije.⁸⁰ Razmena iskustava “klasičnih” OCD i profesionalnih, stručnih organizacija je od velikog značaja imajući u vidu specifična znanja kojima raspolažu oba tipa organizacija.

⁷⁵ Prethodna verzija Poslovnika. Dostupno na: <<http://reforma.bezbednost.org/poslovnik-vlade/>>, (15.05.2013)

⁷⁶ Partnerstvo za otvorenu upravu. Dostupno na: <<http://www.opengovpartnership.org/>> (20.05.2013)

⁷⁷ Akcioni plan možete pogledati na:

<<http://www.zakonjenas.rs/sites/default/files/attachment/Akcioni%20plan%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20upravu.pdf>>, (20.05.2013)

⁷⁸ Civilno društvo i organizacije civilnog društva su dva srodna ali po širini različita koncepta. Pod organizacijama civilnog društva mogu se podrazumevati „pre svega udruženja (do skora poznata kao udruženja građana), zatim fondacije i zadužbine, profesionalna udruženja...sindikati i poslodavačke organizacije, verske organizacije, kulturno-umetničke, sportske i sve druge organizacije u koje se građani uključuju – ostvarujući svoje prirodno, a kasnije i Ustavom zajemčeno, pravo na udruživanje“. Prema: Bjeletić, Milorad, Organizacije građanskog društva i borba protiv korupcije, u: Građansko društvo i mediji zajedno protiv korupcije, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2012, str. 52.

⁷⁹ Građansko društvo i mediji zajedno protiv korupcije, str. 8.

⁸⁰ Bjeletić, Milorad. Građansko društvo u borbi protiv korupcije, str. 60-62.

Učešće građana u domenima transparentnosti i finansijske odgovornosti i upravljanju budžetom je veoma značajno za sprovođenje javnih politika. U tom kontekstu je neophodno razumevanje budžetskog procesa i pronalaženja načina za aktivno delovanje u tim poljima. „Dokle god se budžetski proces odvija daleko od očiju javnosti, javne politike će biti otuđene, a njihova implementacija neće biti uspešna u meri u kojoj su uspešne politike u čijem oblikovanju su učestvovali oni na koje se javne politike odnose.”⁸¹

III.2 Domaća uporedna praksa učešća građana i saradnje sa OCD

U Srbiji postoje primeri koji su saradnju sa civilnim sektorom podigli na viši nivo, i koji su za sada viđeni kao dobri primeri širokog konsultativnog procesa/foruma koji teži da uključi aktere civilnog društva u većoj meri. Ove primere vredi sumirati, budući da mogu predstavljati okvir za inspiraciju i razmenu iskustava Državnoj revizorskoj instituciji u pogledu njenih nastojanja da pojača saradnju sa OCD i u većoj meri uključi građane u svoj rad.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je već pomenuta kao horizontalni institucionalni mehanizam kojim Vlada nastoji da unapredi saradnju sa civilnim društvom u svim oblastima. Na ovom mestu vredi istaći planove Kancelarije u cilju daljeg unapređenja mehanizma, a tiču se uspostavljanja Nacionalnog saveta za saradnju sa civilnim društvom, donošenja Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za civilno društvo, kao i uspostavljanja standarda komunikacije Vlade sa civilnim društvom. Takođe, uporedo sa pomenutim aktivnostima potrebno je raditi i na izgradnji kapaciteta aktera na obe strane. Potrebno je naglasiti i važnost kontinuiranog sprovođenja mehanizama i nakon njihovog uspostavljanja, kako bi se izbeglo oslobađanje od odgovornosti predstavnika vlasti nakon što su mehanizmi uspostavljeni.⁸²

Tim Vlade Srbije za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva (SIPRU) pokrenuo je širok konsultativni proces u izradi i sprovođenju Strategije za smanjenje siromaštva. U cilju unapređenja saradnje SIPRU je pokrenula program Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD), koji se sastoji od sedam organizacija od kojih je svaka predstavljala po jednu socijalno ugroženu grupu. Ideja iza ovako uspostavljeni program bila je da se omogući organizacijama civilnog društva da učestvuju u implementaciji pomenute strategije.⁸³

Kancelarija za evropske integracije, pored toga što je sa OCD potpisala Memorandum o saradnji još 2005. godine,⁸⁴ pokrenula je i program saradnje sa OCD u oblasti planiranja razvojne pomoći, posebno programiranja i praćenja korišćenja Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Programom za 2011. godinu formiran je konsultativni mehanizam sa OCD, dok su glavni nosioci aktivnosti Sektorske organizacije civilnog društva, kao konzorcijumi organizacija koje su odabrane na osnovu javnog poziva. Rezultati predviđeni ovim programom podrazumevaju da organizacije

Kancelarija za evropske integracije priprema model uključivanja OCD u proces pregovora za članstvo Srbije u EU. Model će biti inkluzivan i fleksibilan i omogućavaće uključivanje relevantnih i stručnih organizacija po potrebi u rad pojedinačnih pregovaračkih grupa.

⁸¹ Milosavljević, Miodrag. Uključivanje građana u budžetski proces, u: Ka društveno odgovornom lokalnom budžetiranju, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava. Prokuplje, 2013, str. 31.

⁸² Iz intervjua sa Ivanom Ćirković, direktorkom Kancelarije za saradnju s civilnim društvom.

⁸³ Citizens Participation in the Process of Preparation and Implementation of Laws and Other Public Policy Instruments, str. 41.

⁸⁴ Memorandume o saradnji, kao inicijalne dokumente za uspostavljanje saradnje sa civilnim društvom, potpisivali su i drugi državni organi sa organizacijama civilnog društva, npr. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava 2009. godine.

učestvuju u ključnim procesima vezanim za planiranje razvojne pomoći, posebno programiranja i praćenja IPA koje sprovodi Vlada. Takođe, široki konsultativni proces kao rezultat ima definisanje stavova i preporuka šireg foruma civilnog društva, da bi, konačno, ti stavovi bili usaglašeni i integrisani u finalne dokumente relevantnog sektora Kancelarije. Ukupno je formirano sedam SEKO sektora: vladavina prava, reforma državne uprave, građansko društvo, mediji i kultura, konkurentnost, razvoj ljudskih resursa, poljoprivreda i ruralni razvoj, transport, životna sredina i energetika.⁸⁵ Takođe, u svetlu priprema za otpočinjanje pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji Kancelarija, uz tehničku podršku Nemačke razvojne saradnje (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) – projekta „Podrška procesu evropskih integracija u Srbiji“, priprema model uključivanja OCD u pregovarački proces, koji će biti otvorenog karaktera, tj. omogućavaće uključivanje i doprinose predstavnika relevantnih OCD pojedinačnim pregovaračkim grupama, bez formalnog imenovanja, čime će se obezbediti fleksibilnost sistema.⁸⁶

Nezavisne agencije često sprovode svoje aktivnosti u partnerstvu sa OCD, s obzirom da jedan deo ovih institucija u svom neposrednom fokusu ima unapređenje položaja građana i njihovih prava. Nezavisna tela i agencije predstavljaju noviji oblik kontrole rada državnih organa, a u literaturi se često vide i kao tzv. „četvrta grana vlasti“. Oblast delovanja nezavisnih tela su „zaštita ljudskih prava i vladavine prava; eksterna kontrola vlade; transparentnost; odgovornost i javni integritet državnih institucija; postizanje ciljeva dobrog upravljanja i briga o javnom interesu“.⁸⁷ Konkretnije, može se reći da je cilj ovih tela „da se brinu o poštovanju zakona i kontrolišu rad državnih organa“ čime se postavljaju kao „prepreka tendenciji kvarenja vlasti“.⁸⁸ Nezavisnost podrazumeva da su ova autonomna u svom radu i finansijski samostalna od izvršne vlasti (bilo da se radi o finansiranju iz budžeta ili finansiranju iz sopstvenih prihoda). Ove dve dimenzije nezavisnosti treba da omoguće zaposlenima u nezavisnim telima da obavljaju svoj posao bez spoljnih političkih pritisaka. Da bi bila efikasna, nezavisna tela moraju biti: „potpuno nezavisna od vlade; da imaju široka ovlašćenja za sprovođenje istrage; da imaju odgovarajuće resurse i da njihov rad bude besplatan za podnosiocima pritužbi; da budu lako dostupna, kako u geografskom smislu preko lokalnih kancelarija, tako i elektronskim putem; da podnose izveštaje i polažu račune za svoj rad parlamentu.“⁸⁹

Imajući u vidu funkciju „kontrolora“ koju ova tela imaju u odnosu na izvršnu vlast, kao i posebnu pažnju koju pridaju zaštiti ljudskih prava, očigledna je veza koja postoji između njih i OCD kao prirodnih saveznika u aktivnostima koje imaju za cilj jačanje transparentnosti i (finansijske) odgovornosti vlasti, dobrog postupanja uprave i ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih ljudskih i manjinskih prava. Ove institucije predstavljaju, nezavisnu, „eksternu“ instancu kontrole, te su angažovano civilno društvo i građani prirodni saveznik sa komplementarnim ciljevima.

⁸⁵ Sektorske organizacija civilnog društva. Dostupno na: <<http://www.cdspreldaze.org.rs/>> (25.05.2013)

⁸⁶ Iz intervju sa Srđanom Majstorovićem, zamenikom direktora Kancelarije za evropske integracije.

⁸⁷ Orlović, Slaviša. Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti, u: Savremena država, struktura i socijalne funkcije, ur: Pavlović, Vukašin i Stojiljković, Zoran, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka. Beograd, 2010, str. 232.

⁸⁸ Orlović, Slaviša. Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti, str. 233.

⁸⁹ Orlović, Slaviša. Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti, str. 260.

Agencija za borbu protiv korupcije u okviru nadležnosti Odeljenja za edukacije, kampanje i saradnju sa civilnim društvom obavlja, između ostalog, i poslove „saradnje sa naučnim i stručnim institucijama, sredstvima javnog informisanja, udruženjima civilnog društva, mladima i svim drugim građanima u vezi sa uključivanjem u preventivnu borbu protiv korupcije.”⁹⁰ U svojim aktivnostima

saradnje sa OCD, Agencija se oslanja na osnove postavljene u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine koja kao jedan od ciljeva prevencije korupcije navodi i stvaranje uslova za aktivnije učesće civilnog društva u borbi protiv korupcije.⁹¹ U Smernicama za saradnju sa OCD, koje je Agencija izradila kao svoj interni dokument za uređivanje saradnje s civilnim društvom, navodi se: „Učesće OCD u izradi i primeni javnih politika je neophodno i korisno zato što: a) podiže kvalitet usvojene javne politike; b) omogućava lakše i jeftinije sprovođenje javne politike; c) omogućava lakši nadzor nad primenom javnih politika“.⁹² Za zainteresovane organizacije koje ispunjavaju kriterijume ovih smernica, Agencija je predvidela tri oblika saradnje, od kvalitativno najnižeg do kvalitativno najvišeg oblika: načelna podrška, saradnja i partnerstvo. Od značaja za rad DRI na uključivanju civilnog društva je činjenica da antikorupcijska strategija predviđa i detaljnije uređivanje mehanizma za postupanje po preporukama nezavisnih državnih organa, tako što će se urediti postupak nadzora nad sprovođenjem zaključaka koje Narodna skupština usvaja prilikom podnošenja godišnjih izveštaja o radu.

Na konferenciji održanoj u junu 2013. godine koju je Agencija organizovala u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, pored predstavljanja Smernica, otvoreno je pitanje obaveze jačanja društvenog integriteta kako u organima javne uprave tako i u OCD. Direktorica Agencije je tom prilikom istakla da je za ovu instituciju jačanje saradnje prioritet i da su OCD strateški partner Agencije.⁹³ Agencija je u dosadašnjem radu organizovala više obuka za pripadnike civilnog društva o tome šta je korupcija i kako se može prepoznati.

Agencija je pokrenula i opsežnu kampanju podizanja svesti o korupciji u Srbiji. Kampanja je obuhvatila medijsko oglašavanje, socijalne mreže, telefonsku liniju za prijavljivanje korupcije kao i internet prezentaciju za prijavljivanje korupcije (prijavikorupciju.rs). Sajt je predvideo da građani direktno Agenciji prijave slučajeve sumnje na korupciju u unapred definisanim oblastima, izabranim na osnovu analize prijave koje je Agencija dobijala u svom radu, dok je telefonska linija imala i edukativni i informativni karakter o tome šta je korupcija i kako se može prijaviti. Ukupno je putem sajta prijavljeno 105 potencijalnih slučajeva

Agencija za borbu protiv korupcije donela je interne Smernice za saradnju sa OCD, kako bi detaljnije regulisala oblike i uslove saradnje sa civilnim društvom u okviru svog delokruga. Tri moguća oblika saradnje su: načelna podrška, saradnja i partnerstvo.

Agencija za borbu protiv korupcije sprovela je tokom aprila 2013. godine sveobuhvatnu, iako jednokratnu, kampanju podizanja svesti o korupciji sa prijavljivanjem korupcije telefonom ili preko internet portala prijavikorupciju.rs. Portal je i dalje otvoren za inpute građana.

⁹⁰ Nadležnosti Odeljenja za edukacije, kampanje i saradnju sa civilnim društvom. Dostupno na: <http://www.acas.rs/sr_cir/o-agenciji/nadleznosti/sektora.html> (24.05.2013)

⁹¹ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS43-13.pdf> (01.06.2013)

⁹² Smernice za saradnju Agencije za borbu protiv korupcije sa organizacijama civilnog društva. Dostupno na: <http://www.acas.rs/images/stories/Smernice_-_OCD.pdf> (24.05.2013)

⁹³ Iz govora Tatjane Babić, direktorke Agencije za borbu protiv korupcije, na konferenciji „Uloga organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije,“ Beograd, 13. jun 2013. godine.

korupcije (6 ušlo u proceduru). U zavisnosti od prirode podneska primljenog ovim putem Agencija ih prosleđuje nadležnim organima ili se njima bavi ukoliko se odnose na delokrug Agencije: imovina i prihodi javnih funkcionera, zloupotreba službenog položaja, sukob interesa itd.

Agencija je takođe Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju uredila pitanje zaštite uzbunjivača. Uzbunjivač je ovim pravilnikom definisan isključivo kao državni službenik, odnosno zaposlen u organima države i drugim organizacijama čiji je osnivač država ili jedinica lokalne samouprave ili autonomne pokrajine. Ipak, smatra se da je definicija uzbunjivača kao zaposlenog u instituciji koju prijavljuje usko definisana, zbog čega je započeto sveobuhvatnije zakonsko regulisanje zaštite uzbunjivača (videti odeljak III.4). U Godišnjem izveštaju Agencije za 2011. godinu konstatovano je da je nedostatak zakonskih normi koje bi regulisale prirodu, sadržinu i obim prava koja se štite ograničio Agenciju da se prilikom izrade Pravilnika prevashodno bavi sumnjama o korupciji, dok je sama zaštita ostala u drugom planu. U nedostatku konkretnijeg pravnog okvira, pa i nezavisno od njegovog usvajanja, uzbunjivanje kao vrsta aktivnosti koja doprinosi jačanju transparentnosti i finansijske odgovornosti vlasti, svakako je komplementarna sa delovanjem OCD, budući da one mogu ukazivati na potencijalne sumnje korupcije, sukoba interesa ili nenamenskog trošenja budžetskih sredstava, putem prijava građana koji mogu ostati anonimni u cilju zaštite privatnosti i bezbednosti (u Srbiji na ovom polju aktivan je portal Pištaljka - www.pistaljka.rs).

Zaštitnik građana, pored kontrole zakonitosti u radu nosilaca javnih ovlašćenja, ispituje i etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu upravu. Na ovaj način, ombudsman treba da predstavlja ključni državni organ za suzbijanje pojave tzv. *loše uprave (maladministration)*, koja podrazumeva skup akata i aktivnosti, u bilo kom formalnom ili faktičkom obliku, kojima se nanosi neka nepravična povreda

Zaštitnik građana je od 2007. do 2012. godine kontinuirano unapređivao saradnju sa civilnim društvom, proširujući oblike saradnje i opseg aktivnosti u saradnji sa OCD. Tako su aktivnosti saradnje u 2012. godini obuhvatile zajednički rad na zakonodavnim inicijativama i praćenju sprovođenja preporuka Zaštitnika građana.

građanima od strane javne uprave, u pogledu vremena, uslova, načina, urednosti ili poštovanja ličnog dostojanstva, u sprovođenju svoje nadležnosti. Zaštitnik građana ima pozitivan i proaktivan stav kada je u pitanju saradnja sa civilnim društvom, dok se na OCD gleda kao na partnere u zaštiti prava i sloboda građana. U periodu od 2007. do 2012. godine, Zaštitnik građana je kontinuirano razvijao i obogaćivao oblike saradnje sa OCD. U

izveštaju za 2007. godinu se navodi da „saradnja sa organizacijama civilnog društva, a posebno nevladinim organizacijama je jedan od osnovnih elemenata strategije Zaštitnika građana.”⁹⁴ Aktivnosti iz 2008. godine uključivale su i pozivanje na saradnju predstavnika civilnog društva pri formiranju savetodavnih tela za pojedine specijalističke oblasti, dok su predmet posebne pažnje bile OCD koje štite prava ranjivih i manjinskih grupa.⁹⁵ Tokom 2009. godine OCD su uključene u rad savetodavnih tela. Saradnja sa OCD takođe se manifestovala kroz zajedničku organizaciju skupova i druge oblike partnerstva. „Zaštitnik građana je sa nevladinim organizacijama analizirao stanje u pojedinim oblastima, vršio razmenu iskustva, pripremao zakonodavne inicijative, i drugo.”⁹⁶ U 2010. godini “uspostavljena je mreža partnerskih organizacija civilnog društva i eksperata putem koje se razmenjuju aktuelne informacije o radu i ostvaruje saradnja na konkretnim pitanjima, kako elektronskim putem, tako i kroz neposrednu razmenu informacija, što pre svega pomaže Zaštitniku građana u njegovom radu na zaštiti i

⁹⁴ Izvešaj Zaštitnika građana za 2007. godinu. str. 45. Dostupno na: <<http://bit.ly/13IDgKr>> (05.06.2013)

⁹⁵ Izvešaj Zaštitnika građana za 2008. godinu. str. 71-72. Dostupno na: <<http://bit.ly/194RYtx>> (05.06.2013)

⁹⁶ Izvešaj Zaštitnika građana za 2009. godinu. str. 93. Dostupno na: <<http://bit.ly/14eekH2>> (05.06.2013)

unapređenju ljudskih prava i sloboda,⁹⁷ dok su nastavljeni i ostali oblici saradnje. U 2012. godini nastavljena je uspešna praksa saradnje, koja je u pojedinim oblastima dodatno produbljena (prava Roma, ravnopravnost polova, prava deteta, osobe sa invaliditetom) kroz rad na zakonodavnim inicijativama za izmenu propisa i praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika.⁹⁸

U izveštajima **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** navodi se saradnja sa OCD. Pored generalno pozitivnog iskustva ove saradnje, ona se u 2009. godini odvijala „prvenstveno u domenu organizovanja raznih stručnih skupova radi obuke i afirmacije prava javnosti da zna... posebno sa nevladinim organizacijama okupljenim u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja.”⁹⁹ Pored navođenja organizacija sa kojima se konkretno saradivalo istaknuta je i pozitivna uloga i saradnja sa medijima. U 2010. godini Poverenik je „nastavio da razvija ranije uspostavljenu dobru saradnju sa civilnim sektorom.”¹⁰⁰ Aktivnosti saradnje su identifikovane kao identične prethodnoj godini (stručni skupovi, afirmacija prava javnosti da zna itd.). Za 2011. godinu novina su aktivnosti „sa ciljem da se osnaži nevladin sektor s obzirom na to da su aktivnosti organizacija u domenu slobodnog pristupa informacijama znatno izraženije nego u oblasti zaštite podataka o ličnosti.”¹⁰¹ U odnosu na prethodne, u izveštaju za 2012. godinu dodato je da je Poverenik „primio preko trideset učenika srednjih škola iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa, upoznao ih sa radom Poverenika i načinom ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.”¹⁰² Edukacija građana u ovoj oblasti obezbeđena je i integrisanjem obimnog štiva u nastavni program predmeta Građansko vaspitanje, za učenike četvrtog razreda srednjih škola.¹⁰³ Iako ograničena samo na jedan izborni predmet, ovakva integracija u nastavni program predstavlja dobar primer, koji treba proširiti i na druge oblasti odgovornosti vlasti, uključujući i finansijsku odgovornost.

Štivo u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja integrisano je u nastavni program za predmet Građansko vaspitanje za učenike 4. razreda srednjih škola, čime je obezbeđena edukacija mladih o pravu na pristup informacijama.

I sam proces donošenja Zakona o slobodnom pristupu od javnog značaja može se istaći kao dobar primer suštinske uloge angažovanja OCD i medija, imajući u vidu njihovo aktivno zagovaranje za donošenje i implementaciju tog zakona koji je u javnosti vrlo rano prepoznat kao dobar mehanizam za povećanje transparentnosti i odgovornosti vlasti.¹⁰⁴

Saradnja civilnog društva i Kancelarije Poverenika u jednom svom delu odnosi se i na osnaživanje OCD na lokalnom nivou, kroz održavanje treninga i obuka za OCD za praktičnu upotrebu prava koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na taj način se podižu kapaciteti i uvećava znanje ne samo organizacija da koriste ove mogućnosti, već i građana kako bi uticali na procese trošenja budžetskih sredstava i činili ih transparentnijim, odnosno sistematski pratili proces i način usvajanja opštinskih budžeta. Takođe, ovim se utiče na informisanost javnosti kao i podizanje nivoa svesti građana o značaju aktivnog učešća u procesu donošenja odluka i distribuciji sredstava.

⁹⁷ Izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu. Dostupno na: <<http://www.ombudsman.rs>> (05.06.2013)

⁹⁸ Izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu. Dostupno na: <<http://www.ombudsman.rs>> (05.06.2013)

⁹⁹ Izveštaj Poverenika za 2009. godinu. str. 34. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/>> (05.06.2013)

¹⁰⁰ Izveštaj Poverenika za 2010. godinu. str. 80-81. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/>> (05.06.2013)

¹⁰¹ Izveštaj Poverenika za 2011. godinu. str. 98. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/>> (05.06.2013)

¹⁰² Izveštaj Poverenika za 2012. godinu. str. 18. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/>> (05.06.2013)

¹⁰³ Videti: <<http://www.gradjanske.org/page/civicEducationProgram/sr/civicEducationSubject/manuals.html>>

¹⁰⁴ Iz govora Stanoje Mandić, zamenice Poverenika, na Konferenciji konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, 7. jun 2013. godine.

Konačno, od značaja za ulogu OCD u praćenju implementacije rada Poverenika jesu slučajevi višestrukog odbijanja određenih organa javne vlasti da informacije od javnog značaja učine dostupnim.

„Crna lista“ organa javne vlasti koji višestruko odbijaju da informacije od javnog značaja učine dostupnim mogu, kroz saradnju sa civilnim društvom, biti važan izvor informacija za predloge OCD u vezi sa sprovođenjem eksterne revizije.

Na osnovu takvih informacija, Poverenik sastavlja i ažurira listu ovakvih slučajeva („crna lista“ Poverenika za potrebe ove studije).¹⁰⁵ Takva višestruka odbijanja mogu biti indikator nastojanja da se određene informacije sakriju od javnosti, a samim tim i da se prikriju određene (najčešće teže) nepravilnosti koje mogu biti predmet

ispitivanja kroz eksternu reviziju, a mogu biti posebno pogodna za aktivnosti OCD u praćenju rada Poverenika, te rezultirati korisnim predlozima za otpočinjanje eksterne revizije.

Novim Zakonom o javnim nabavkama koji je stupio na snagu 6. januara 2013. godine, a u primeni je od 1. aprila 2013. godine, obezbeđeno je učešće građana kroz institut **građanskog nadzornika**. Zakonom je predviđeno da „za građanskog nadzornika može biti imenovano lice iz redova istaknutih stručnjaka u oblasti javnih nabavki ili oblasti koja je u vezi sa predmetom javne nabavke“,¹⁰⁶ kao i da „može biti imenovano i udruženje koje se bavi javnim nabavkama, sprečavanjem korupcije ili sukoba interesa.“¹⁰⁷ Za bliže određivanje uslova i kriterijuma imenovanja zadužena je **Uprava za javne nabavke**. Prema ovom Zakonu, građanski nadzornik nadgleda postupak javne nabavke ako je procenjena vrednost nabavke veća od milijardu dinara, a za svoj rad ne prima naknadu. Građanski nadzornik podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine, odnosno skupštini autonomne pokrajine ili lokalne samouprave i Upravi za javne nabavke izveštaj o sprovedenom postupku, a ukoliko postoji osnovana sumnja u zakonitost postupka obaveštava nadležne organe i javnost. Postoji nekoliko nepoznanica

Institut građanskog nadzornika predstavlja novinu u sistemu javnih nabavki u Srbiji. Iako se ovim institutom obezbeđuje učešće građana u postupcima javnih nabavki veće vrednosti, još uvek postoje problemi i pitanja koje treba rešiti kako bi institut zaživeo.

i potencijalnih problema u vezi sa funkcionisanjem ovog novog instituta. Najpre, nadzornik za svoj rad ne prima naknadu, što može imati i negativne posledice po kvalitet rada i nepristrasnost. Takođe, još uvek nije uređena forma izveštaja koji građanski nadzornik podnosi. Konačno, prag od milijardu dinara za učešće građanskog nadzornika u javnoj nabavci praktično podrazumeva da će ovaj institut funkcionisati samo za nabavke na državnom nivou. Prema analizi Instituta za uporedno pravo postoje određene mogućnosti i prednosti učešća i u nabavkama manje vrednosti, posebno na lokalnom nivou.¹⁰⁸

i potencijalnih problema u vezi sa funkcionisanjem ovog novog instituta. Najpre, nadzornik za svoj rad ne prima naknadu, što može imati i negativne posledice po kvalitet rada i nepristrasnost. Takođe, još uvek nije uređena forma izveštaja koji građanski nadzornik podnosi. Konačno, prag od milijardu dinara za učešće građanskog nadzornika u javnoj nabavci praktično podrazumeva da će ovaj institut funkcionisati samo za nabavke na državnom nivou. Prema analizi Instituta za uporedno pravo postoje određene mogućnosti i prednosti učešća i u nabavkama manje vrednosti, posebno na lokalnom nivou.¹⁰⁸

III.3 Dosadašnja praksa DRI Srbije u uključivanju građana

Kada se govori o vrhovnim revizorskim institucijama, pa i **Državnoj revizorskoj instituciji Srbije**, treba istaći da u odnosu na druga nezavisna tela ove institucije imaju specifičan položaj. Pored standardnih zahteva za funkcionalnom, finansijskom pa i personalnom nezavisnošću i kompetentnošću unutar institucija, proces eksterne revizije se postavlja kao specifičan s obzirom da ove institucije vrše *ex post*

¹⁰⁵ Iz intervjua sa Poverenikom Rodoljubom Šabićem.

¹⁰⁶ Zakon o javnim nabavkama. Službeni glasnik br. 124/12, član 28, stav 2.

<<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2012/4113-12.pdf>> (15.06.2013)

¹⁰⁷ Zakon o javnim nabavkama. Službeni glasnik br. 124/12, član 28, stav 3.

¹⁰⁸ Iz govora Ane Knežević Bojović, Institut za uporedno pravo, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Beograd, 7. jun 2013. godine.

kontrolu upravljanja budžetskim sredstvima te su iz tog razloga videne kao institucije „iznad sistema“ u poređenju sa drugim nezavisnim telima. Takva pozicija se delom potvrđuje i specifičnošću i visokom stručnošću aktivnosti koje eksterna revizija podrazumeva gde se zaštita prava građana ostvaruje posredno kroz kontrolu trošenja sredstava poreskih obveznika. Stoga saradnju DRI sa akterima iz civilnog društva i građanima treba sagledati u svetlu specifičnosti položaja te institucije u sistemu vlasti.

I pored toga, „eksterna revizija prilikom sačinjavanja plana revizije i sprovođenja revizije uzima u obzir između ostalog i medijske natpise i izveštaje organizacija civilnog društva koje su se bavile trošenjem budžetskih sredstava od strane korisnika. Zato je slanje nalaza o realizaciji budžeta ovoj instituciji važna stavka u aktivnostima građanskog društva na polju budžetske transparentnosti.“¹⁰⁹ Takođe, DRI Srbije zastupa stav da je komunikacija sa građanima veoma važna jer oni predstavljaju prirodne saveznike u otklanjanju nepravilnosti. Prema rečima predsednika DRI, 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. Kao

Prema rečima predsednika DRI, 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.

problem u komunikaciji sa građanima ističe se nerazumevanje uloge DRI. S jedne strane, očekuje se da revizori mogu odmah da postupe po zahtevima, dok DRI radi na osnovu utvrđenog plana i programa, a s druge strane, DRI često prima upite i zahteve koji nisu u delokrugu institucije. Stoga DRI ističe potrebu edukacije građana, što stvara prostor za organizacije civilnog društva koje, pored DRI, imaju ulogu u edukaciji i podizanju svesti građana. Takođe, podrška medija je od velikog značaja jer bez novinarskih izveštaja nalazi DRI ne bi došli do građana.¹¹⁰

U dosadašnjem radu Državne revizorske institucije u Srbiji, njeni predstavnici ostvarili su kontakt sa OCD kroz držanje treninga na zahtev organizacija i njihovih koalicija. Takođe, predstavnici DRI su učestvovali na seminarima, konferencijama, intervjuima i konsultacijama sa predstavnicima OCD za potrebe sprovođenja projekata tih organizacija (takav primer je svakako i projekat u okviru kojeg je sprovedeno ovo istraživanje), dok dublje i sistematične saradnje, formalizovanijeg karaktera, do sada nije bilo. U cilju upoznavanja sa radom Institucije i poboljšanja veština tumačenja revizorskih izveštaja, DRI je do sada organizovala i tri radionice za predstavnike medija, što će se nastaviti i ubuduće.

Iskustva ovih organizacija (od kojih većina deluje u okviru Koalicije za nadzor javnih finansija ali ne i nužno) govore da je DRI prepoznata kao veoma koristan i pouzdan izvor informacija. Izveštaji i nalazi DRI predstavljaju kredibilne izvore u tom smislu što se ne mogu osporavati. Poteškoća pri korišćenju DRI kao izvora nalazi se u specifičnosti jezika i usled toga niskoj komunikativnosti izveštaja što otežava komunikaciju sa civilnim društvom i građanima. Za podizanje nivoa saradnje sa dosadašnjeg, koji se uglavnom svodio na informisanje, neophodno je primeniti proaktivniji stav na obe strane i jasnije definisati zainteresovane strane.¹¹¹ Takođe, „organizacije koje su se do sada bavile javnim finansijama u Srbiji mnogo su naučile i od zaposlenih u DRI, te buduća saradnja treba da bude nastavljena u oba smera.“¹¹² Prema mišljenju člana Saveta DRI, OCD su na osnovu dosadašnjeg rada postigle izuzetne efekte, pre svega na lokalnu, i stekle nezanemarljiva iskustva koja se mogu iskoristiti pri donošenju godišnjih planova rada DRI, kako u pogledu izbora subjekata revizije tako i u izboru tema. Neophodno

¹⁰⁹ Milosavljević, Miodrag. Uključivanje građana u budžetski proces, str. 41.

¹¹⁰ Iz govora Radoslava Sretenovića, predsednika DRI, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, 7. jun 2013. godine.

¹¹¹ Na osnovu intervjua sa predstavnicima više OCD u Srbiji (lista intervjuisanih – Aneks 2)

¹¹² Iz govora Jadranke Jelinčić, direktorke Fondacije za otvoreno društvo u Srbiji, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Beograd, 7. jun 2013. godine.

je obezbediti i održivost efekata projekata OCD nakon prestanka njihovog finansiranja jer će se bez održivosti izgubiti poverenje građana i postojeći kapaciteti će ostati neiskorišćeni.¹¹³

Kada je u pitanju postupanje DRI po podnescima građana, za potrebe ove Studije izvršena je analiza podnesaka fizičkih i pravnih lica i organizacija civilnog društva koji su putem elektronske pošte upućeni Državnoj revizorskoj instituciji tokom 2011., 2012. i u prva četiri meseca 2013. godine. Ovde izvedeni zaključci bazirani su samo na analizi podnesaka upućenih elektronskom poštom jer nije postojala mogućnost da se analiziraju podnesci predati na drugi način (npr. putem pošte, u neposrednom kontaktu, putem telefona, i sl.). U posmatranom periodu, DRI je primila ukupno 132 podnesaka i uočljiv je trend povećanja kako ukupnog broja podnesaka tako i broja podnesaka u kojima se navode indicije o nepravilnostima i nesvršishodnosti poslovanja subjekata revizije, koje mogu biti od značaja za rad revizorskih službi. Građani su najčešći podnosioci, a vidljiv je trend povećanja broja podnesaka od strane OCD i pravnih lica. Sa druge strane, statistički podaci ukazuju na trend značajnog smanjenja učešća broja podnesaka od strane zaposlenih u subjektima državne revizije u ukupnom broju podnesaka, i to sa 40% u 2011. godini na 21,74% u 2012. godini, a potom na 7,89% u posmatranom periodu za 2013. godinu.

U podnescima građana Državnoj revizorskoj instituciji do sada najčešće se ukazuje na nepoštovanje propisa kojima se regulišu pitanja javnih nabavki, finansijskog poslovanja, radnih odnosa i raspolaganja javnom imovinom.

Podnosioci najčešće ukazuju na nepoštovanje propisa kojima se regulišu pitanja javnih nabavki, finansijskog poslovanja, radnih odnosa i raspolaganja javnom imovinom, što se u velikoj meri podudara sa nalazima

državnih revizora iz prethodnih godina. Konstantno je veliko učešće broja podnesaka sa zahtevima koji nisu u nadležnosti DRI, i kreću se u rasponu od 29% do 80%, uz veoma često dato objašnjenje o nemogućnosti dobijanja informacije ili rešavanja problema sa nadležnim organom i upućivanje apela za podrškom od strane DRI.

U 2011. godini, Državna revizorska institucija je primila ukupno 5 podnesaka u elektronskom obliku, od čega su u jednom slučaju navedene indicije o nepravilnostima i nesvršishodnosti poslovanja subjekta državne revizije.

Tabela 2. Pregled podnesaka DRI u elektronskoj formi za 2011. godinu

Ukupno podnesaka u 2011. godini	5
Broj podnesaka od strane fizičkih lica	3
Broj podnesaka od strane zaposlenih u subjektima državne revizije	2
Broj podnesaka koji nisu u nadležnosti DRI (zahtevi za davanje mišljenja u vezi sa sprovođenjem zakona)	4
Broj podnesaka koji mogu biti od značaja za rad DRI	1

Tokom 2012. godini, Državnoj revizorskoj instituciji su upućena ukupno 92 podnesaka u elektronskom obliku, i to 47,33% od strane građana, 21,74% od strane zaposlenih u subjektima revizije, 13,04% od organizacija civilnog društva i 17,39% od pravnih lica. U 43,48% slučajeva su navedene indicije o nepravilnostima i nesvršishodnosti poslovanja subjekata državne revizije, koje mogu biti od značaja za rad revizorskih službi.

¹¹³ Iz obraćanja Miroslava Mitrovića, člana Saveta DRI, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, 7. jun 2013. godine.

Tabela 3. Pregled podnesaka DRI u elektronskoj formi za 2012. godinu

Ukupno podnesaka u 2012. godini	92
Broj podnesaka od strane fizičkih lica	44
Broj podnesaka od strane zaposlenih u subjektima državne revizije	20
Broj podnesaka od strane OCD (udruženja, sindikalne organizacije, mediji i političke stranke)	12
Broj podnesaka od strane pravnih lica (privredni subjekti i subjekti državne revizije)	16
Broj podnesaka koji nisu u nadležnosti DRI (zahtevi za davanje mišljenja u vezi sa sprovođenjem zakona)	27
Broj zahteva za informacijama od javnog značaja	26
Broj podnesaka sa predlogom DRI za sprovođenje revizije	34
Broj podnesaka koji mogu biti od značaja za rad DRI	40

Do kraja aprila 2013. godine, na adresu DRI je stiglo ukupno 38 podnesaka u elektronskom obliku, i to 52,63% od strane građana, 7,89% od strane zaposlenih u subjektima revizije, 21,05% od organizacija civilnog društva i 18,42% od pravnih lica. U 44,74% slučajeva su navedene indicije o nepravilnostima i nesvršishodnosti poslovanja subjekata revizije, koje mogu biti od značaja za rad revizorskih službi.

Tabela 4. Pregled podnesaka DRI u elektronskoj formi za 2013. godinu (do kraja aprila)

Ukupno podnesaka u 2013. godini	38
Broj podnesaka od strane fizičkih lica	20
Broj podnesaka od strane zaposlenih u subjektima državne revizije	3
Broj podnesaka od strane OCD (udruženja građana, sindikalne organizacije, mediji i političke stranke)	8
Broj podnesaka od strane pravnih lica (privredni subjekti i subjekti državne revizije)	7
Broj podnesaka koji nisu u nadležnosti DRI (zahtevi za davanje mišljenja u vezi sa sprovođenjem zakona)	15
Broj zahteva za informacijama od javnog značaja	4
Broj podnesaka sa predlogom DRI za sprovođenje revizije	12
Broj podnesaka koji mogu biti od značaja za rad DRI	17

III.4 Pravni okvir eksterne revizije i učešća građana u Srbiji

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji uređuje eksternu reviziju javnih finansija, kao ključnog kontrolnog mehanizma nad svrsishodnošću i zakonitošću korišćenja budžetskih sredstava, u sistemu javnih finansija Srbije.¹¹⁴ U institucionalnom pogledu, eksterna revizija je organizovana kao samostalni i nezavisni državni organ, Državna revizorska institucija, a takav položaj i ovlašćenja su predmet ustavnih i zakonskih garancija.

Eksterna revizija podrazumeva kontrolnu funkciju nad korišćenjem sredstava u okviru sistema javnih finansija, putem nezavisnog izveštavanja o programima, funkcijama, aktivnostima i delatnostima subjekata kontrole. Predmet revizije je ispitivanje dokumenata, isprava, izveštaja i drugih informacija u pogledu usklađenosti iskazanih primanja i izdataka u odnosu na propise o budžetskom sistemu, odnosno usklađenost finansijskih izveštaja, transakcija, obračuna, analiza i evidencija u odnosu na merodavne finansijske propise. Pored toga, vrši se ispitivanje pravilnosti poslovanja subjekta revizije u odnosu na imperativne propise kojima je uređena njihova nadležnost, odnosno ovlašćenja. Poseban značaj ima ocena sa aspekta celishodnosti utrošenih sredstava, koja se daje na osnovu načela ekonomije, efikasnosti i efektivnosti (delotvornosti), kao i u skladu sa planiranim ciljevima. Konačno, eksterna revizija obuhvata i ocenu sistema finansijskog upravljanja i interne kontrole subjekta revizije,

¹¹⁴ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji („Službeni glasnik RS“ br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010)

njegovih računovodstvenih i finansijskih procedura, zatim rada lica nadležnih za planiranje, izvođenje i nadzor poslovanja korisnika javnih sredstava. Procesnopravno, Zakon predviđa posebna pravila u pogledu iniciranja postupka revizije, slobodnog pristupa traženim podacima i dokumentima, postupka donošenja izveštaja o reviziji, kao i postupka po nalazima revizije, a u preostalim pitanjima procesnog karaktera, shodno se i supsidijerno primenjuju pravila opšteg upravnog postupka.

Primena mera i primedbi iz izveštaja o sprovođenju revizije se obezbeđuje putem obaveze izrade odazivnog izveštaja subjekta revizije, podnošenjem zahteva za preduzimanje mera protiv subjekta revizije, inicijative za razrešenje odgovornog lica u subjektu revizije, ili iniciranje kaznenog postupka protiv odgovornog lica u subjektu revizije. Odazivni izveštaj predstavlja obavezu subjekta revizije da se u pisanom obliku izjasni o preduzetim aktivnostima radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti ili nesvrshodnosti. Primenjene mere su predmet ponovne ocene revizije, i ako nisu zadovoljavajuće, moguće je preduzimanje drugih, oštrijih mera. Zahtev za preduzimanje mera se podnosi organu za koji se oceni da raspolaže adekvatnim ovlašćenjima u pogledu realizacije odgovornosti subjekta revizije, radi ispitivanja odgovornosti subjekta koji spada u kategoriju kršenja obaveza dobrog poslovanja. U slučaju utvrđivanja težeg kršenja obaveze dobrog poslovanja, podnosi se poziv za razrešenje odgovornog lica, neposredno ovlašćenom organu, kao i putem obaveštavanja javnosti o podnetom zahtevu. Pored toga, javlja se ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornog lica u subjektu revizije, odnosno podnošenje krivične prijave, ako u postupku revizije utvrdi postojanje radnji koje upućuju na prekršajnu ili krivičnu odgovornost.

Zakon o državnoj upravi, na prvom mestu, propisuje načelo javnosti rada organa državne uprave, kao i dužnost da javnosti omoguće uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.¹¹⁵ Pored ovog, osnovnog instrumenta ostvarivanja transparentnosti rada državne uprave, predviđeni su i sledeći oblici ostvarivanja javnosti rada:

- *Obaveštavanje javnosti* o radu organa državne uprave, putem sredstava javnog informisanja i na druge načine.

- *Javna rasprava u pripremi zakona* – organi koji su nadležni za pripremu zakona su dužni da sprovedu javnu raspravu u vezi zakona kojima se bitno menja pravni režim u toj oblasti ili uređuju pitanja od posebnog interesa za javnost. Poslovnik Vlade ekstenzivno uređuje javnu raspravu,¹¹⁶ tako što konkretizuje kada se mora održati, i to prilikom pripreme novog sistemskog zakona, prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije, kao i prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju. Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv treba da sadrži i informacije o sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave, a program javne rasprave nacrt akta sa obrazloženjem i prilogima utvrđenim poslovnikom za taj akt, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave, a naročito vreme održavanja okruglih stolova, tribina i sl., način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje. Javna rasprava ne može da traje kraće od 20 dana. Nadležni odbor je ovlašćen da pri razmatranju nacrta zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi, ako to ne učini predlagač, a da je bio obavezan. Konačno, predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj

¹¹⁵ Zakon o državnoj upravi. „Službeni glasnik RS“ br 79/05, 101/07 i 95/10.

¹¹⁶ Poslovnik Vlade. „Službeni glasnik RS“ 61/06-pr.tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13. Poslednje izmene, uključujući nova proceduralna pravila o sprovođenju javne rasprave, su u primeni počev od 10.04.2013. godine.

raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

- *Upravni dani* su propisani kao oblik približavanja organa državne uprave onima koji nisu uvek u mogućnosti da pristupe njihovim organizacionim oblicima u sedištu tog organa ili njegovoj područnoj jedinici. Podrazumevaju mogućnost da se predvidi obavljanje određenih poslova državnog organa u određenim mestima, prema utvrđenom i oglašenom vremenskom rasporedu. U praksi su izuzetno retki slučajevi primene ovog oblika obavljanja upravne delatnosti.

- *Dužnost obaveštavanja stranaka i građana* podrazumeva obavezu pružanja obaveštenja o pravima, obavezama i načinu njihovog ostvarivanja licima na koja se odnose, kao i obaveštenja o svom delokrugu, organu koji vrši nadzor nad radom i načinu kontakta sa tim organom, kao i drugim podacima bitnim za javnost rada i odnose sa strankama. Po pravilu, ova obaveštenja se pružaju u prostorijama sedišta državnog organa, u kojima se ostvaruje kontakt sa strankama, kao i putem telefona.

- *Mišljenja o primeni zakona* i drugih opštih akata iz delokruga ministarstava ili drugih organa državne uprave, predstavljaju jedan od najznačajnijih oblika pružanja adekvatne informacije o pitanjima od značaja za javnost, iz ugla propisa koje ovi organi primenjuju. Ovaj oblik komunikacije je široko zastupljen u praksi državnih organa i popularan u javnosti jer obezbeđuje relativno pouzdan uvid u stanovišta nadležnog organa. Mišljenja o primeni propisa nisu obavezujućeg karaktera i potrebno ih je dovesti u vezu sa relevantnom upravnom praksom primene propisa na koje se odnose.

- *Pritužbe* su naročiti oblik podneska koji može svako lice da podnese organu državne uprave, u pogledu postupanja njegovih zaposlenih, načina rada tog organa ili drugih mogućih nepravilnosti. Državni organ je dužan da omogući podnošenje pritužbe, kao i da pruži odgovor u roku od 15 dana od dana prijema, ako je podnosilac to zahtevao.

Pored oblika održavanja odnosa državnih organa i stranaka, odnosno javnosti uopšte, zakon propisuje i obavezu ostvarivanja tog odnosa na primeren način, kao i prijem stranaka u toku radnog vremena.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹¹⁷ propisuje poseban pravni okvir kojim se uvodi kategorija informacije od javnog značaja, predviđa postupak, uslove i način pristupa, odnosno davanja na uvid podataka o radu organa javnih vlasti, i konkretizuje načelo javnosti rada državne uprave. Pod informacijom od javnog značaja se podrazumeva informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Krug lica koja su ovlašćeni podnosioci zahteva nije ograničen, već je predviđena generalna personalna klauzula koja to pravo pripisuje svima pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, sedište ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično.

Međutim, važno je uočiti da dikcija ove norme, kao i na drugim mestima u zakonu na kojima se govori o tražiocu, upućuje isključivo na fizička lica, pa se ne može konstatovati da u potpunosti ispunjava zahteve sprovođenja javnosti rada javnih vlasti, sa aspekta interesa kolektivnih entiteta, kao što su udruženja. Veliki značaj sa aspekta javnosti rada javnih vlasti ima obaveza državnih organa propisana ovim zakonom, da objavljuju najmanje jednom godišnje informator o svom radu, koji pored ostalog treba da sadrži opis ovlašćenja organa, obaveze i njegovu organizacionu strukturu, podatke o budžetu i sredstvima rada, podatke u pogledu vrsta usluga koje organ neposredno pruža zainteresovanim licima, postupak podnošenja zahteva državnom organu, odnosno ulaganja žalbi protiv njegovih odluka, radnji ili propusta, imena starešina državnog organa i opis njihovih ovlašćenja i dužnosti, kao i postupaka po

¹¹⁷ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. „Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

kojima oni donose odluke, podatke o radnom vremenu, adresi, kontakt telefonima, i dr. Pored informatora, državni organ je u mogućnosti da putem objavljivanja podataka za koje oceni da su od javnog značaja, bitno olakša sprovođenje svojih obavezu po osnovu pristupa ovim podacima, jer se u pogledu tih podataka oslobađa obaveze postupanja po pojedinačnih zahtevima.

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje pravila kojima se uređuje transparentnost upravnog postupka, mogućnost pristupa i uvida u spise predmeta, kao i razmena drugih informacija između stranke ili drugog lica sa opravdanim pravnim interesom i državnog organa koji vodi upravni postupak. Ona se odnose na pravila o opštenju organa i stranaka, i organa međusobno, odnosno podrazumevaju procesne odredbe o podnescima, razgledanju spisa i obaveštavanju o toku postupka, kao i dostavljanju. *Podnesci* su osnovni i pretežni oblik komunikacije u upravnom postupku, kojim se saopštavaju tvrdnje, predlozi, zahtevi stranke i drugih učesnika u postupku u odnosu na nadležni organ. Izuzetno se saopštenja u postupku daju usmeno, na zapisnik, odnosno telefonom, ako je po prirodi stvari to moguće.

Pravila o razgledanju spisa i obaveštavanju o toku postupka, sadrže ovlašćenje stranke da, pod nadzorom službenog lica, izvrši razgledanje i kopiranje spisa predmeta. Ukoliko to želi treće lice, odnosno lice koje nema svojstvo stranke u tom postupku, dužno je da učini verovatnim svoj pravni interes. Radi razgledanja i kopiranja spisa, podnosi se zahtev, pismenim ili usmenim putem. Isto se odnosi na obaveštavanje o toku postupka, na koje pod uslovom da je učinjen verovatan pravni interes, imaju stranka i svako treće lice, kao i zainteresovani državni organi. Po pravilu, službeno lice nadležnog organa usmeno saopštava odluku po zahtevu, a podnosilac zahteva ima pravo na posebnu žalbu koja se izjavljuje odmah ili u roku od 24 časa.

Zakon o javnim nabavkama¹¹⁸ - Transparentnost javnih nabavki predstavlja jedan od osnovnih faktora fiskalne odgovornosti javne vlasti. Zakon propisuje načelo transparentnosti koje podrazumeva dužnost naručioca da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze propisane tim zakonom. Konkretizacija ovih obaveza je predviđena pravilima o objavljivanju oglasa o javnoj nabavci, prethodnog obaveštenja i poziva za podnošenje ponude ili prijave, kao i Portalu javnih nabavki. Način objavljivanja oglasa predviđa obavezu da se oglasi objavljuju se na Portalu javnih nabavki i na internet stranici naručioca, kao i posebne uslove za javne nabavke preko određene vrednosti. Prethodno obaveštavanje podrazumeva obavezu naručioca da najmanje jednom godišnje, na početku godine, objavi obaveštenje o nameri da sprovede postupak javne nabavke, ukoliko je vrednost nabavke dobara ili usluga petnaestostruko veća, odnosno radova dvadesetostruko veća od propisane visine javne nabavke male vrednosti.

Portal javnih nabavki je centralna informativna tačka za razmenu podataka o planiranim, tekućim i okončanim javnim nabavkama. Portalom upravlja Uprava za javne nabavke, i na njemu se, pored navedenih podataka, objavljuju i godišnji spisak naručilaca, omogućava pristup konkursnoj dokumentaciji, negativne reference i mere zabrane zaključenja ugovora. Pretraga podataka na Portalu je u potpunosti slobodna i besplatna, i ne zahteva posebnu registraciju zainteresovanih lica.

Sa aspekta transparentnosti postupka javne nabavke i učešća stručne javnosti, veliki značaj ima institut građanskog nadzornika, kao novina predviđena ovim zakonom. *Građanski nadzornik* je lice koje imenuje Uprava za javne nabavke, iz redova istaknutih stručnjaka u oblasti javnih nabavki ili konkretne oblasti vezane za predmet javne nabavke, i ima funkciju nadgledanja postupka javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od milijardu dinara. U ostvarivanju svoje funkcije, građanski nadzornik je

¹¹⁸ Zakon o javnim nabavkama. "Službeni glasnik RS" br. 124/12. U primeni počev od 1.04.2013. godine je zakon treće generacije iz ove oblasti, nakon prvog Zakona o javnim nabavkama u domaćem zakonodavstvu, iz 2002. godine, i zakona iz 2008. godine.

ovlašćen i dužan da ima stalan uvid u postupak, dokumentaciju i komunikaciju naručioca sa zainteresovanim licima i ponuđačima, kao i da podnese odboru Narodne skupštine nadležnom za finansije i Upravi za javne nabavke svoj izveštaj o sprovedenom postupku javne nabavke. Ako građanski nadzornik osnovano sumnja u zakonitost postupka javne nabavke dužan je da o tome obavesti nadležne državne organe i javnost.

Pored navedenih zakonskih propisa, treba imati u vidu i **predstojeće zakonodavne inicijative**, koje su u funkciji afirmacije transparentnosti rada javnih vlasti i učešća građana. Na prvom mestu, u pitanju je projekat izrade modela Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji vodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, u čijoj su izradi učestvovali i Zaštitnik građana, predstavnici pravosuđa i akademske zajednice, kao i relevantnih OCD. Cilj ove inicijative je da se pravno uredi sistem zaštite lica koja savesno upute obaveštenje o ugrožavanju javnog interesa organu ili organizaciju, kontrolnom organu ili javnosti, čime bi se bitno unapredila dostupnost pouzdanih podataka o povredama zakona u radu državnih organa, a naročito u stvarima korupcije. Polazeći od prirode stvari, odnosno položaja lica koje ima ili može da raspolaze takvim podacima, reč je pretežno o

Dve nove zakonodavne inicijative od značaja za učešće građana u radu organa javne vlasti odnose se na izradu modela Zakona o zaštiti uzbunjivača i na pripremu Zakona o zaštiti javnog interesa od nedopuštene trgovine uticajem (Zakon o lobiranju).

tzv. insajderima, pa sadržina zaštite treba da podrazumeva njihovu zaštitu od odmazde, kao mera koje se mogu preduzeti na znatnu štetu prava i na zakonu zasnovanih interesa tog lica, a naročito u vidu prestanka radnog odnosa u konkretnom organu, progona putem disciplinskog postupka, premeštaja na drugo radno mesto ili mesto rada, uskraćivanje sredstava za rad, promene radnih zadataka ili uskraćivanja prava na stručno usavršavanje, i sl.

Druga značajna inicijativa je priprema Zakona o zaštiti javnog interesa od nedopuštene trgovine uticajem, kojim bi se prvi put u Srbiji uredila lobistička delatnost. Iako je lobiranje još uvek kontradiktorna tema u našoj javnosti, pravnim uređivanjem ove oblasti bi se obezbedila transparentnost lobiranja, postavila pravila i uslovi u pogledu kvalifikovanja nosilaca te delatnosti, kontrole njihovog rada, kao i sankcionisanja utvrđenih zloupotreba. Pod lobiranjem se, u kontekstu ove inicijative, podrazumeva specijalizovana usluga ostvarivanja pravno dozvoljenog uticaja na nosioce vlasti, koju pružaju lica ovlašćena za njeno obavljanje, a radi ostvarivanja pravno dozvoljenog interesa stranke, i sve to uz novčanu naknadu. Sadržinski, lobistička aktivnost bi se isključivo ostvarivala putem prenosa relevantnih podataka i analiza koje nisu nužno poznate predstavnicima javne vlasti u čijem je delokrugu priprema ili donošenje propisa, i podrazumeva naročita znanja i veštine u pogledu vrste, oblika i načina prenosa relevantnih informacija koje su u interesu stranke. Osnovni efekat ove inicijative bi bilo podizanje nivoa zaštite društvenog integriteta i suzbijanje korupcije koja može da se javi u aktivnostima utvrđivanja zakonodavne politike, izrade propisa ili donošenja odluka od opšteg značaja, u sprovođenju nadležnosti državnih organa, organizacija i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Pored toga, ovaj zakon bi tu, danas izuzetno značajnu pojavu u savremenim demokratskim društvima, učinio legitimnom u kontekstu domaćeg pravnog poretka, svrstao u red regulisanih profesija, a to ima poseban značaj u svetlu tekućih i predstojećih aktivnosti u sklopu procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji.



Poglavlje IV. VRI i građansko učešće – praksa evropskih država

Ovo poglavlje fokusira se na praksu uključivanja građana i saradnje sa civilnim društvom vrhovnih revizorskih institucija evropskih država (pre svega država članica Evropske unije i Evropskog ekonomskog prostora). Kao što je već pomenuto, praksa evropskih država nije podjednako razvijena kao što je slučaj sa latinoameričkim i određenim drugim svetskim VRI, ali određena korisna iskustva ipak postoje i vredna su razmatranja.

Analiza za ovaj deo Studije pripremljena je na osnovu kombinacije preliminarnog arhivskog istraživanja, 12 dobijenih odgovora na upitnik (Aneks 3) koji je Centar za evropske politike elektronski prosledio svim evropskim VRI (uključujući i VRI država Zapadnog Balkana), kao i na osnovu doprinosa učesnika konferencije „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, koja je održana u Beogradu 7. juna 2013. godine u organizaciji Centra za evropske politike, uz finansijsku podršku USAID JRGA projekta. Detaljnost i iscrpnost njihovih odgovora u direktnoj su srazmeri sa razvijenošću praksi uključivanja građana i saradnje sa OCD.

IV.1 Građansko učešće u eksternoj reviziji u Evropi – uvodne napomene

U poređenju sa državama van Evrope, države Evropske unije i Evropskog ekonomskog prostora ističu se kao primeri u kojima saradnja sa civilnim društvom i uključivanje građana u procese eksterne revizije ne obiluje brojnim primerima uporednih praksi. Razloge treba tražiti u specifičnostima većeg dela država zapadne Evrope.

Najpre, u ovim državama, eksterna revizija nije viđena kao najeklatantniji primer za saradnju sa građanima i civilnim društvom, s obzirom na specifičnost aktivnosti revizije i ulogu drugih institucija u sistemu. Vrhovne revizorske institucije sprovode kontrolu trošenja javnih sredstava svih korisnika, i kao takve teže ka uspostavljanju dobrog finansijskog upravljanja na sistemskom nivou, te izbegavaju „*name and blame*“ poziciju. Kako u njihovom radu fokus nije direktno na identifikovanju primera korupcije, već na usklađenosti finansijskih izveštaja i svršishodnosti trošenja sredstava i javnih politika, institucionalizovanje mehanizma direktnih prijava koje dolaze iz građanskog društva bi, prema stavovima određenih evropskih VRI, predstavljalo neku vrstu napuštanja aktivnosti koje su im ustavno i zakonski date.

Drugo, pozicija nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, zajamčena međunarodnim INTOSAI standardima kao i domaćim ustavnim i zakonskim okvirima, eksplicitno opredeljuje rad vrhovnih revizorskih institucija kao nezavisnih u svim aspektima procesa revizije (planiranju, sprovođenju, praćenju i „follow-up“ procedurama), koje su odgovorne da izveštavaju parlamentima država i njihovim relevantnim odborima. U jednom delu odgovora dobijenih od strane ciljanih vrhovnih revizorskih institucija istaknut je njihov stav da uticanje na aktivnosti rada revizije od strane spoljnih aktera, pa i onih iz civilnog društva, predstavlja potencijalno narušavanje nezavisnog položaja.

Treće, prema istraživanjima koja su se ticala sistema integriteta u širokom spektru institucija i aktera država članica Evropske unije,¹¹⁹ vrhovne revizorske institucije su visoko na lestvici integriteta, sa visokom stopom odziva organa uprave na mere koje

Prema istraživanjima o sistemu integriteta u širokom spektru institucija i aktera država članica Evropske unije, 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.

¹¹⁹ Transparency International. Politics, Power: Corruption risks in Europe, 2012.

ove institucije izriču, te je potreba za „posrednicima“ u tom odnosu svedena na minimum. To sa druge strane ne znači da u nekim od država Evropske unije ili Evropskog administrativnog prostora problemi odgovornosti vlasti ne postoje, već da VRI u tom odnosu imaju dovoljno kredibiliteta i integriteta za

U zapadnoevropskim državama odgovornost i transparentnost vlasti nisu u primarnom fokusu rada OCD, zbog čega su one više usmerene na druge oblasti u kojima je direktna građanska participacija i pomoć nevladinih organizacija potrebna i poželjna.

sprovedenje aktivnosti eksterne revizije i da ne nailaze na poteškoće u implementaciji i ispunjavanju svojih preporuka. Konačno, u ovim državama odgovornost i transparentnost vlasti nisu u primarnom fokusu rada OCD, zbog čega su one više usmerene na druge oblasti u kojima je direktna građanska participacija i pomoć nevladinih organizacija potrebna i poželjna.

Ipak, određene prakse ili mehanizmi postoje, 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. Jedan od načina komunikacije sa građanima je svakako putem zvaničnih internet prezentacija VRI (Island, Litvanija), zatim slanjem pisama/dopisa (Francuska, Nemačka, Holandija) dok su u nekim slučajevima posebno naglašene i direktne posete instituciji (Litvanija, Nemačka, Francuska). Još jedan vid saradnje sa OCD, univerzitetima i drugim grupama i udruženjima je putem organizovanja info programa, seminara i treninga (Francuska, Nemačka, Danska). Retki su primeri postojanja neposrednog pravnog osnova za saradnju sa OCD i građanima, na osnovu obrađenog materijala.

U okviru organizacione strukture najčešće izostaje posebno utvrđeno odeljenje/jedinica za komunikaciju sa građanima/OCD, te se takva komunikacija uglavnom odvija preko službi za administrativne poslove (Mađarska), sekretarijata (Danska), službi za medije i odeljenja za odnose sa javnošću (Holandija, Estonija). Generalno gledano, građani i OCD mogu se obratiti revizorskim institucijama u svakom momentu, a jedan od standardnih postupaka je upućivanje na nadležno ministarstvo ili instituciju, dok se informacije uzimaju u obzir samo ukoliko se proceni da postoji potreba (Estonija). Slučajevi u kojima se navodi da se informacije dobijene od građana uzimaju u obzir često nisu dovoljno definisani da bi se saznalo u kom obliku, u kojoj meri i u kojoj fazi se te informacije uzimaju u obzir i da li i na koji način predstavljaju kriterijum za planiranje revizije.

Treba reći da su određene identifikovane prakse ipak korisne i njihovo razmatranje može pružiti dovoljan izvor informacija o uporednim iskustvima. Na osnovu njih moguće je sumirati sličnosti i razlike u pojedinim evropskim državama čije VRI, bar u određenoj meri, polažu na saradnju s civilnim društvom i građanima. Na osnovu prikupljene građe od VRI iz Evrope, putem elektronskog upitnika, korespondencije elektronskom poštom i pretrage njihovih internet prezentacija, na narednim stranama su prikazani najrelevantniji primeri prema ustaljenosti odnosa sa građanima i OCD.

IV.2. Evropske VRI i učešće građana

Vrhovna revizorska institucija u **Norveškoj** (The Office of the Auditor General of Norway – OAGN) zadužena je za eksternu reviziju potrošnje javnih sredstava. Prema rezultatima ankete sprovedene po zahtevu OAGN u 2010. godini, označena je kao institucija visokog kredibiliteta i integriteta među ispitanicima, i rangirana kao četvrta od 50 javnih agencija u toj zemlji.

OAGN svoje aktivnosti sprovodi u skladu sa visokim profesionalnim standardima, dok javnost predstavlja značajan izvor informacija, koji OAGN teži da koristi u što je moguće većoj meri. Uspostavljen je sistem za razmenu informacija između javnosti i revizora, kao i način tretiranja tih

informacija. OAGN je zakonom o osnivanju zadužena za doprinos u sprečavanju i otklanjanju neregularnosti putem procesa revizije, te se javnost u otklanjanju neregularnosti smatra značajnom.

U tom kontekstu, uspostavljena je praksa za ispitivanje svih informacija o neregularnostima, koju sprovodi interna ekspertska grupa, u čijem sastavu se nalaze članovi svih odeljenja revizorske institucije. U slučaju da postoji sumnja o neregularnosti, najpre se sprovodi prva procena izvora informacije i informacije kao takve. Nadležnom revizoru se potom daje savet kako da postupi u konkretnom pitanju na osnovu dobijene informacije i ostalih informacija sakupljenih prilikom ispitivanja koje je sprovedla grupa. Ukoliko pojedini revizor odluči da pokrene proceduru po tom pitanju ili da integriše specifičnu proceduru u program revizije, ekspertska grupa može pružiti dodatnu pomoć.

Takođe, OAGN je pokrenula 2008. godine posebnu **inicijativu uzbunjivanja putem onlajn portala** kojem se pristupa preko sajta OAGN (riksrevisjonen.no).¹²⁰ Ovako uspostavljen poseban kanal komunikacije može biti upotrebljen za slanje bilo koje vrste informacije, ali je ipak primarna svrha da se upotrebi za obaveštavanje o potencijalnim proneverama ili lošem postupanju u javnom sektoru. Prijave („tips“) mogu biti i anonimne, a tamo gde nisu u postupku prijave neregularnosti vodi se računa o zaštiti identiteta podnosioca i ostalih podataka i informacija koje se prosleđuju. Sve prijave se uzimaju u obzir i analiziraju u smislu sadržaja i rizika u planiranju i sprovođenju revizije. OAGN je zainteresovana za sve informacije koje ukazuju na sumnju o neregularnosti, ali se korisnici kanala obaveštavaju da će se, iako se sve informacije analiziraju, dalje inicijative pokrenuti u zavisnosti od prirode dobijene informacije, tj. biće iskorišćene ukoliko su empirijski relevantne i predstavljaju izvor informacija inače nedostupan revizorima. Onlajn kanal daje mogućnost da se zajedno sa prijavom priloži i prateća dokumentacija. U zavisnosti od sadržaja razmatra se iniciranje dalje istrage. Međutim, imajući u vidu odgovornost koju OAGN ima pred parlamentom i izveštavanje o aktivnostima revizije, pojedinačne prijave se ne komentarišu i ne prosleđuju se posebni odgovori.

Norveška VRI uz pomoć internet portala za prijave građana („tips“) prikuplja informacije o potencijalnim nepravilnostima u radu subjekata revizije. Sve podnete prijave razmatra interna ekspertska grupa i, ukoliko ispune određene kriterijume, uzimaju se u obzir u planiranju revizije.

Sadržina prijave se sastoji od specifikacije vrste neregularnosti, opisa činjenica – šta, kada, ko i kako, reference ka drugim izvorima odnosno dokumentima koji potkrepljuju informaciju iz prijave, kao i imena i kontakt informacije.

Godišnje OAGN primi između 200 i 300 ovakvih prijava. Prijave se nakon beleženja šalju relevantnim sektorima, koji konsultuju internu ekspertsku grupu koja vrši prvo razmatranje prijave. Svrha inicijalnog razmatranja prijave sprovodi se u cilju uniformnog tretmana svih pristiglih prijava i odgovornog rukovanja istim. Dalje od toga, ova šema proizvodi efekat učenja i utiče na kompetentnost grupe. Inicijalna obrada prijava sprovodi se u tri faze:

1. **Procena izvora** – Prva faza odnosi se na procenu kredibilnosti informacije u prijavi i da li ona može biti verifikovana kroz nezavisne izvore. Kredibilitet prijave se ne može oceniti van okvira procene sadržaja u samoj prijavi, nezavisno od toga dali podnosilac poseduje određenu ekspertizu.

¹²⁰ Dostupno na: <<https://www.more.no/more/wizard/wizard.jsp?wizardid=4933>>

Slika 3. Internet kanal za uzbunjivanje, OAGN Norveška

zaposleni u kompanijama korisnicima javnih sredstava, dobavljači vladinim agencijama kao i njihovi konkurenti, potencijalni primaoci javnih sredstava, interesne organizacije, političari. Prijave su se u dosadašnjoj praksi odnosile na rad gotovo svih ministarstava.

I pored uspostavljenih mehanizama za komunikaciju sa javnošću, OAGN prima informacije putem ostalih standardnih formi komunikacije – telefon, elektronska pošta, pisma ili lično podnošenje. U skladu sa potrebama efikasnosti, na taj način dobijene informacije se interno registruju i distribuiraju, i svima se daje jednak tretman. Dobra praksa u ovom kontekstu jeste snimanje usmenog davanja informacija, nakon čega se snimak arhivira i postaje dostupan svim revizorima koji imaju potrebu da ga koriste. Zavodjenje informacije se vrši nezavisno od načina podnošenja, a iz arhive se šalju odeljenjima zaduženim za pojedine oblasti, koji odlučuju da li je informacija u pitanju relevantna i u skladu s tim se traži pomoć od gore opisane ekspertske grupe, koja daje dalja uputstva.¹²²

2. **Analiza prirode prijave** – U drugoj fazi se vrši sumiranje glavnih zaključaka prijave i izoštava srž problema koji prijava sadrži. Sadržaj se uzima u obzir ukoliko postoji referenca ka daljim informacijama i ukoliko su one dostupne kroz javno dostupne izvore i/ili zapise kojima OAGN ima pristup. Celokupan postupak ispitivanja od strane ekspertske grupe sumira se u beleški koja se tim povodom sačinjava.

3. **Preporuka kako se može/treba postupiti po prijavi** - U poslednjoj fazi, ekspertska grupa daje preporuku relevantnom odeljenju, uz zahtev o obaveštenju o rezultatima i „follow-up“ procedurama. Odeljenja imaju mogućnost da traže pomoć od ekspertske grupe kako bi pratili preporuke na osnovu prijava.

Više prijava ukazuje na potencijalno loše postupanje uprave, nego što je to slučaj sa prijavama nepravilnosti.¹²¹ Prema analizi pristiglih prijava, podnosioci uglavnom pripadaju jednoj od sledećih kategorija – pojedinci, zaposleni u subjektima revizije,

¹²¹ Štaviše, reč koju norveška VRI koristi u odgovorima na upitnik je „fraud“, što u prevodu znači „prevara“ ili „pronevera“, te ukazuje i na teže oblike kažnjivih dela.

¹²² Statistika za period maj 2010. – maj 2011. govori da je OAGN u pomenutom periodu primila 256 upita, od kojih je 181 označen kao potencijalno relevantan, dok su 22 procenjena da imaju čvrstu osnovu rizika od nepravilnosti. Putem onlajn sistema za uzbunjivanje u označenom periodu je primljeno 80 prijava, od koji je 14 označeno kao veoma značajno.

OAGN posebnu pažnju pridaje komunikaciji sa javnošću. Javnost je u tom smislu široko definisana i obuhvata kako građane, tako i privredna udruženja i organizacije. Međutim, ne postoje posebni vidovi saradnje sa organizacijama civilnog društva, već se one vrednuju kao koristan izvor informacija.

U kontekstu uključivanja građana, vrhovna revizorska institucija **Malte** (National Audit Office – NAO) se najpre poziva na relevantni zakon kojim se reguliše pristup informacijama od javnog značaja i s tim u vezi pravo da se dokumenti zahtevaju od svih ministarstava i drugih institucija, čime se unapređuje transparentnost i odgovornost vlade. Međutim, iako se relevantni propisi koji regulišu pristup informacijama ne odnose na informacije koje poseduje NAO, u ovoj instituciji se svi izveštaji čine javnim i dostupnim, a dostupne su i štampane verzije putem informacionog odeljenja uz odgovarajuću

nadoknadu. Objavljivanje izveštaja je praćeno i medijskim saopštenjima, koja mogu biti od značaja korisnicima ovih izveštaja za njihovo razumevanje (bilo da se radi o organizacijama civilnog društva ili javnosti uopšte). U tom smislu, ova praksa se može smatrati generalnom praksom komuniciranja sa javnošću, i kao takva ne predočava specifična rešenja.

Kada su u pitanju zahtevi građana upućeni direktno NAO, neposredna komunikacija se može uspostaviti putem internet prezentacije na kojoj se može popuniti on-line formular za

Should you wish to provide feedback, please use the following form. Your details will be kept confidential and will not be disclosed to other parties.

Personal Details

Title * Choose ▾

Name *

Surname *

Address *

Contact Details

E-mail *

Telephone Number *

Fax

Mobile Number

Enquiry Details

Message *

Slika 4. Onlajn formular za postavljanje upita, NAO Malta

postavljanje upita ili slanjem elektronske pošte.¹²³ U procesu strateškog planiranja ovi podnesci mogu biti uzeti u obzir, tako što se najpre ispituje njihova povezanost sa mandatom NAO, oblast na koju se zahtev odnosi, kao i materijalni značaj.¹²⁴ U oceni materijalnog značaja NAO procenjuje kako finansijski deo predložene oblasti revizije tako i socijalni uticaj i odlučuje da li bi takva revizija bila svrsishodna za sprovođenje. Ukoliko je odluka pozitivna, primljeni podnesci predstavljaju dopunu već postojećim nalazima NAO i uključuju se kao pitanja u fazi planiranja revizije. Nakon prijema podneska, NAO može uputiti podnosioca ka relevantnom vladinom organu/javnoj instituciji u svrhu dalje korespondencije.

I pored toga što NAO daje glas javnosti u meri u kojoj je to moguće, prijavama građana često nedostaje materijalna sadržina kako bi bile uzete u obzir, a takođe mogu imati političku pozadinu. U tom kontekstu bi uvođenje institucionalizovanog, strukturisanog pristupa sa standardizovanim formatom i procedurom kojom bi se obuhvatila svaka prijava na isti način, bilo najbolje rešenje za bavljenje građanskim upitima.¹²⁵

¹²³ Dostupno na: <<http://www.nao.gov.mt/contactus.aspx>>

¹²⁴ Međunarodni standard revizije (ISA) 320 – Materijalnost u reviziji, odnosi se na obezbeđivanje koncepta „razumnog uverenja“ da u računovodstvenim izveštajima nema značajnijih grešaka. Informacija se smatra materijalno značajnom ukoliko bi njeno pogrešno prikazivanje ili izostavljanje imalo negativan efekat po korisnike izveštaja.

¹²⁵ Iz govora Simona Vassala, VRI Malte, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, 7. jun 2013. godine.

Danska VRI (Rigsrevisionen) ne vidi sebe kao instituciju kojoj građani šalju žalbe ili prijave u striktnom smislu te reči, već se doprinosi građana upućuju ovoj instituciji u vidu upita. Svako može da se obrati

Danski Rigsrevisionen na upite građana odgovara u roku od deset dana od dana podnošenja, a podnosioci se informišu ukoliko se proceni da je njihova informacija od značaja za reviziju. Nekoliko puta godišnje sprovode se informativni programi za studente, đake, javne organizacije, itd.

ukoliko takvi slučajevi od interesa postoje i sve primedbe se uzimaju u obzir. Mogu se uzeti u obzir prilikom planiranja programa revizije, dok konačno utvrđivanje plana i programa ostaje isključivo pravo Rigsrevisionena. Na upite građana se odgovara u roku od deset dana od dana podnošenja, a podnosioci se informišu ukoliko se proceni da su dobijene informacije od značaja. Jedinica zadužena za postupanje po upitima građana je sekretarijat

organizacije, koji se sastoji od 11 zaposlenih, od kojih 3-4 na *ad hoc* osnovi radi na njihovoj obradi. Niko od zaposlenih nema u opisu radnog mesta samo ove poslove, tj. ne obavlja ih puno radno vreme, već se oni kombinuju sa drugim poslovima, i mogu ih obavljati student, šefovi odeljenja pa do zamenika šefa sekretarijata.

Danski Rigsrevisionen je vrlo aktivan u pogledu organizovanja informativnih programa za javnost, naročito đake i studente. Nekoliko puta godišnje Rigsrevisionen sprovodi informativne programe za studente, škole, univerzitete i javne organizacije, sa fokusom na rad ove institucije, mogućnosti zapošljavanja i uticaj preporuka i izveštaja. Informacije o info-programima se dobijaju na zahtev građana, odnosno organizacija.

U **Švedskoj**, ispitivanje predloga i zahteva građana nije u fokusu vrhovne revizorske institucije (Riksrevisionen), imajući u vidu snažan naglasak koji je stavljen na kontrolu od strane parlamenta, kao i nezavisni položaj institucije garantovan ustavom, te je proces planiranja revizije isključivo predmet odluka vrhovnih revizora. Međutim, kao i u nekim drugim slučajevima, informacije koje Riksrevisionen dobija od građana mogu biti uzete u obzir prilikom planiranja novih aktivnosti revizije. Takođe, informacije dobijene direktno od građana mogu biti korisne u smislu upotpunjavanja znanja i prikupljanja dodatnog iskustva u različitim oblastima revizije. U ovom primeru je jasno demonstrirano kako

građanski doprinosi mogu biti viđeni kao koristan input za rad revizorskih institucija, i pored nemogućnosti direktnog uključivanja građana u aktivnosti revizije koje su isključiva nadležnost Riksrevisionena. Najčešće objašnjenje ovakvog indirektnog uključivanja građana ogleda su u pozivanju na opšte propise koji uređuju obavezu organa uprave da pruže informaciju, savet ili daju uputstvo svim licima u određenom roku ukoliko je stvar u pitanju u okviru nadležnosti date institucije, ili da zahteve proslede institucijama na koje se oni odnose. U tom smislu,

Contact us

Send your questions or comments through filling out the form below and it will be directed to the relevant department. Please state if your question relates to the information on this particular page.

The question relates to this page General question

Name E-mail

Topic (mandatory)

Message (mandatory)

Send a copy of this message to me

Slika 5. Kontakt forma švedskog Riksrevisionen

postupanje Riksrevisionena po zahtevima koji dolaze od građana nije izuzetak i predstavlja deo redovne administrativne procedure. Prijave građana se samo u tom okviru uzimaju obzir, te ne postoji poseban pravni okvir koji bi na višem nivou uredio saradnju vrhovne revizije i građana. Postupanje po prijavama građana odvija se putem kratke pisane procedure. Razmatranjem prijave bave se revizori po različitim odeljenjima, dok su pomenuta pisana procedura i dostavljanje prijave zajednički regulisani od strane Registra (the Registrar) i jedinice za planiranje i kvalitet. Sve prijave i odgovori se knjiže i arhiviraju, a Registar je otvoren za javnost.

Holandska VRI (The Netherlands Court of Audit - NCA) stavlja snažan naglasak na komunikaciju sa građanima verujući da građansko učešće pozitivno utiče na kvalitet revizije i prihvatanje preporuka. Posebna se pažnja posvećuje komunikaciji putem socijalnih medija i drugih onlajn komunikacijskih kanala.

„Crowd sourcing“ tehnika je primenjena u 2010. godini kako bi se građani uključili u diskusiju o potencijalnim oblastima revizije. Preko grupe formirane na LinkedIn socijalnoj mreži, korisnici su pozivani da učestvuju u debatama i ova grupa je brojala oko 400 članova, a oko 20% je uključeno na osnovu individualnog poziva. Rezultati diskusija su naišli na polovičnu ocenu. Iako je primena „open source“ standarda omogućila veliku izloženost ove inicijative, rezultati su bili manji nego što se očekivalo. Razmenjeno je dosta mišljenja, ali sa malo činjenica koje su ih potkrepljivale.

Holandski računovodstveni sud (NCA) otpočeo je sa korišćenjem socijalnih medija i drugih onlajn kanala za komunikaciju, kako bi inovirao i oživeo svoju komunikaciju sa građanima. Između ostalog, koriste tehniku „crowd sourcing“ preko LinkedIn mreže, kao i Twitter. Takođe, u reviziji svesishodnosti holandska VRI sprovodi kontrole na terenu kako bi proverila efekte javnih politika na koje vlada troši budžetska sredstva.

U ostale primere kraud sorsinga ulaze i internet forum „Action Plan Teacher“ kao i projekat Strast prema javnoj odgovornosti („Passion for Public Accountability“) iz 2011. godine. Internet forum je NCA pokrenuo u vezi sa inicijativom ministarstva nadležno za obrazovanje da se uvećaju plate nastavnicima sa najboljim rezultatima u radu. NCA je preko uspostavljenog foruma želela da otkrije na koji način je ovaj plan sproveden i u tu svrhu je pokrenuta onlajn diskusija sa nastavnim osobljem i upravom škola. Projekat „Strast prema javnoj odgovornosti“ predstavlja virtuelnu platformu NCA putem koje eksperti zajedno sa građanima mogu diskutovati o pitanjima javne odgovornosti. Oba primera su demonstrirala brz i pristupačan način za komunikaciju sa građanima putem koje se došlo do kvalitetnih informacija. NCA je započela i komunikaciju putem Twitter kanala u 2011. godini. Danas se ovaj kanal koristi za objavljivanje izveštaja i za upućivanje zainteresovanih korisnika na internet prezentaciju NCA. Kanal danas broji preko 1000 korisnika i ograničen je na generalna obaveštenja.

Za učenike završnih razreda srednjih škola holandska VRI je pokrenula izdavanje mini-časopisa (koji vizuelno podseća na školske listove) u kojem se obrađuju teme u vezi sa finansijskom odgovornosti vlasti i javnih finansija na način koji je razumljiv tom uzrastu dece i sa primerima za koje su srednjoškolci bili naročito zainteresovani. Časopis se izdaje

Holandski NCA izdaje časopis za srednjoškolce, koji ima za cilj da im na pristupačan način približi teme finansijske odgovornosti vlasti i upravljanja javnim finansijama.

nekoliko puta godišnje i ima za cilj da podigne svest i razumevanje učenika o temama finansijske odgovornosti vlasti i uopšte javnih finansija.¹²⁶

Poseban vid komunikacije sa građanima su i takozvane kontrole na terenu (Reality Checks) putem kojih NCA nastoji da istraži na koji načini vlada rešava probleme u društvu. Ove kontrole ne daju uopštenu sliku već imaju za cilj da utvrde da li su politike uspešne ili nisu. Ukupno je izvršeno 20 poseta.

I pored odsustva institucionalizovanih mehanizama saradnje, vrhovna revizorska institucija **Nemačke** (Bundesrechnungshof) svake godine primi veliki broj pisama građana i drugih zainteresovanih strana. U većini slučajeva se odnose na potencijalne ili utvrđene nedostatke javne administracije, odnosno neregularnosti u trošenju javnih sredstava, i traži se povratna informacija o eventualnom postupanju VRI po dostavljenim informacijama.

Prijave građana (peticije) se prosleđuju relevantnim revizorskim odeljenjima u kojima se vrši analiza dokaza sadržanih u prijavama, koje često predstavljaju koristan izvor informacija. U određenim slučajevima revizorski nalazi proistekli iz prijave mogu se naći i u revizorskim izveštajima. Nemačka VRI

Nemačka VRI – Bundesrechnungshof – svake godine primi veliki broj pisama/prijava građana i drugih zainteresovanih strana, iako nema institucionalizovan mehanizam za građanske podneske u vezi sa revizijom. Ona se najčešće tiču potencijalnih ili utvrđenih nedostataka javne uprave, kao i nepravilnosti u trošenju javnih sredstava. Građani često traže povratnu informaciju o eventualnim aktivnostima revizije koje su usledile po dostavljanju informacije. Uzimaju se u obzir i anonimne prijave.

navodi da nije moguće obavestiti podnosiocima o nalazima revizije čak i ako su prijave pružile dovoljno dokaznog materijala za reviziju. Generalno gledano, praksa je da se svaka prijava posebno uzima u obzir i razmatra u meri u kojoj je to moguće. Prioriteti i kapaciteti institucije postavljaju limit kada je u pitanju obaveza da se razmotri svaka dostigla prijava. Anonimne prijave se takođe razmatraju ukoliko izostaje utisak da se radi o zlonamernim aktivnostima i ukoliko su dokazi dovoljno čvrsti.

Nemačka vrhovna revizorska institucija koristi različita kulturna i društvena dešavanja, kako

bi organizovala prezentacije, dala mogućnost građanima da posete instituciju i upoznaju se sa njenim radom („Open Day“ događaji).

U revizorskoj instituciji **Mađarske** korišćenje podataka koji ne proističu iz sopstvenih planova revizije utvrđuje se zakonom o osnivanju ove institucije, odnosno predviđa se da će VRI „u procesu revizije ili procesu planiranja revizije koristiti podatke i činjenice koji joj postanu poznati”.¹²⁷ Kada su u pitanju doprinosi građana VRI Mađarske se pored propisa o osnivanju ove institucije poziva i na propise o zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja kao i na druge propise koji nisu u direktnoj vezi sa prijavama građana za reviziju. Interna pravila unutar VRI postoje da bi regulisala procedure koje se tiču prijave, saopštenja i zahteva od javnog interesa, saradnje unutrašnjih jedinica VRI, itd.

Na osnovu uvida u iskustvo Mađarske, stiče se utisak da se prijave u striktnom smislu, odnose na prijave „od javnog interesa” koje se sa drugim saopštenjima objavljuju u vidu sažetaka na internet prezentaciji, te nije jasno na koji način i u kojoj meri građanske prijave postaju deo razmatranja za

¹²⁶ Iz intervjua sa Brandom van Vestingom, stalnim savetnikom na Tvinning projektu pri DRI Srbije.

¹²⁷ Prema podacima dobijenim od mađarske VRI ne stiče se utisak da se navedene odredbe ovog zakona tiču direktno mogućnosti da građani prijavljuju potencijalne slučajeve za reviziju, već se pre odnose na prava u vezi sa postupanjem prema ličnim i drugim osetljivim podacima koji su deo javnih saopštenja kao i na pravila korišćenja dobijenih podataka i činjenica tokom planiranja revizije.

reviziju. VRI navodi da koristi sve podatke do kojih dođe tj. „koji joj postanu poznati.“ Ova institucija sprovodi aktivnosti revizije prema planu revizije i građani ne mogu zahtevati vanredne revizije, već one mogu biti sprovedene isključivo na osnovu odluke Predsednika VRI, a na osnovu instrukcija parlamenta ili zahteva vlade. Ipak, u ovoj instituciji navode da mnogo korisnih informacija može proisteći na osnovu doprinosa građana, i one mogu biti uvrštene u sistem procene rizika i uzete u obzir tokom procesa revizije. Takođe, ukoliko pitanje pokrenuto od strane građana kasnije i bude predmet revizije, institucija daje informacije o rezultatima.

U vrhovnoj revizorskoj instituciji **Litvanije** (National Audit Office of the Republic of Lithuania – NAOL), kao i u nekim drugim slučajevima obuhvaćenim uzorkom, saradnja sa građanima se pre svega naglašava kroz davanje posebne pažnje negovanju odnosa sa javnošću. Aktivnosti odnosa sa javnošću kao tri ciljne grupe imaju pre svega medije, organizacije civilnog društva i akademsku zajednicu, koji služe kao most za slanje informacija javnosti.

I pored toga iz ove institucije navode da blisko saraduju sa građanima sa željom da se uvek pronađu nove forme komunikacije i saradnje sa različitim grupama u društvu. Pored redovog izveštavanja javnosti o rezultatima revizije i drugim aktivnostima (saopštenja za javnost, radio i TV intervjui), što se često

Litvanska VRI – NAOL – organizuje seminare i predavanja za đake i studente u cilju informisanja o aktivnostima, vrednostima i dostignućima Institucije.

navodi kao primer saradnje u evropskim VRI, organizuju se i seminari i predavanja za đake i studente u cilju informisanja o aktivnostima, vrednostima i dostignućima Institucije. Građani mogu, takođe, posetiti instituciju na dnevnom nivou ukoliko imaju potrebu da razmotre neko pitanje vezano za rad NAOL-a. Pored izdavačke delatnosti NAOL-a u cilju daljeg informisanja (brošure, sveske), građani mogu ostaviti komentare ili postaviti pitanja putem internet prezentacije. Jedna od pozitivnih praksi NAOL-a je i objavljivanje svih relevantnih izveštaja na jeziku koji nije opterećen tehničkom terminologijom u cilju lakšeg razumevanja nalaza revizije i preporuka. Građani mogu podneti i pritužbu ili zatražiti informaciju. U 2012. godini primljena su ukupno 143 takva zahteva i pritužbe. Kao što je u drugim primerima navedeno, mišljenja i doprinosi građana se uzimaju u obzir prilikom planiranja, pa i sprovođenja revizije, iako nisu dostavljeni detaljniji podaci o eventualnim postupcima i pravilima koja to uređuju.

IV.3. Evropske VRI i saradnja sa civilnim društvom

U odnosu na postojeće prakse u uključivanju građana u procese eksterne revizije, vrhovne revizorske institucije evropskih država (pre svega „starih“ država članica) odlikuje manje iskustava kada je u pitanju saradnja sa OCD. Kao što je već pomenuto, ograničavajući faktori u mnogim slučajevima tiču se dugogodišnjeg postojanja i rada VRI, koje su već izgrađene institucije sa tradicijom, kao i već izgrađenog visokog odziva organa državne uprave na njihove preporuke. Pored toga, pitanja transparentnosti i odgovornosti vlasti više nisu u centralnom fokusu OCD u većini ovih država, koje se više usmeravaju na druge oblasti delovanja, te je potreba za saradnjom izražena u manjoj meri. Budući da je odziv VRI novih država članica (proširenje iz 2004. i 2007. godine) na ovo istraživanje bio veoma slab, ne može se sa sigurnošću reći koliko su prakse saradnje sa OCD kod njih izražene u poređenju sa starijim državama članicama. Iz dobijenih odgovora (Malta, Mađarska, Litvanija) može se zaključiti da se na saradnju sa OCD generalno gleda blagonaklono, iako nije došlo do institucionalizacije i znatnog produbljivanja odnosa.

Novitet koji je NAO **Malta** uvela po pitanju civilnog društva se sastoji u tome da se uzimaju mišljenja korisnika o kvalitetu izveštaja o reviziji svrsishodnosti nakon što su oni objavljeni. Za tu svrhu se

sastavlja i upitnik („Readership Survey“) koji se prilaže uz svaku kopiju izveštaja, sa zahtevom da sve zainteresovane strane, uključujući civilno društvo, daju svoju ocenu u kojoj meri su istaknuta pitanja koja oni smatraju od značaja. Upitnikom se, takođe, želi dobiti informacija o tome da li su glavni nalazi izveštaja predstavljeni na dovoljno jasan način, da li su sami izveštaji dovoljno objektivni, i da li glavne preporuke daju dobar osnov za uvećanje svrsishodnosti. Pored toga, NAO se sastaje sa predstavnicima akademskih i/ili profesionalnih grupa kako bi se diskutovalo o ulozi i funkciji

NAO Malta uz izveštaje o reviziji svrsishodnosti prilaže i rezultate ankete za publiku o zadovoljstvu kvalitetom tih izveštaja (jasnoći, objektivnosti, i sl.). Civilno društvo ovim putem dostavlja svoje mišljenje o reviziji svrsishodnosti koju sprovodi NAO.

revizorske institucije i glavnim nalazima iz revizorskih izveštaja, a povratne informacije se smatraju korisnim za sprovođenje budućih revizija. Kriterijumi za odabir predstavnika ovih grupa zasnivaju se na dužini rada i iskustvu. Rezultati ovih diskusija se ne objavljuju javno u nekoj posebnoj formi.

Pozicija NAO Malte kada su u pitanju doprinosi OCD je takva da omogućava razmatranje njihovih doprinosa pri izboru oblasti za reviziju. Ističe se da OCD najčešće komuniciraju pitanja od značaja putem medija, a kako NAO aktivno prati medijske izveštaje i to je način na koji se prate mišljenja organizacija po određenim pitanjima koja mogu biti inkorporirana, tamo gde je moguće, u proces planiranja revizije. Jedan od načina da se dobiju mišljenja OCD prilikom izbora oblasti revizije, jeste putem intervjua u toku trajanja procesa revizije ili organizovanjem fokus grupa uz učešće predstavnika ovih organizacija. Međutim, ovaj način komunikacije nije obavezan i predstavlja samo mogućnost na raspolaganju ovoj instituciji.

Organizacije civilnog društva mogu slobodno da prisustvuju i učestvuju u sednicama parlamentarnog odbora za javne finansije (Public Accounts Committee), koji razmatra revizorske izveštaje NAO Malta.

Organizacije mogu, takođe, da prisustvuju sednicama parlamentarnog odbora nadležnog za javne finansije (Public Accounts Committee) koji je zadužen za analizu revizorskih izveštaja. Ne postoji kriterijum selekcije organizacija koje mogu prisustvovati zasedanjima ovog odbora (NAO nema nikakvu ulogu u izboru organizacija, niti daje

mišljenje ili odobrenje), a s obzirom da je prisustvo slobodno i dobrovoljno za sve organizacije civilnog društva, one koje to žele mogu uzeti učešće u diskusijama.

Generalno gledano, pozicija NAO Malte je da su OCD društva važne zainteresovane strane u procesu revizije i na njihove povratne informacije gleda se sa blagonaklonošću, iako ne postoji pravni osnov niti posebna jedinica u okviru organizacione strukture direktno zadužena za komunikaciju sa civilnim društvom. Postojeća saradnja sprovodi se na osnovu ustaljenih neformalnih praksi. U okviru tako postavljenih neformalnih mehanizama, koji nemaju obavezujući karakter, kriterijum prema kome se organizacije biraju je bavljenje oblašću koja je predmet revizije. Ove prakse uključivanja organizacija variraju od slučaja do slučaja i prirode konkretnog zadatka revizije.

Danska vrhovna revizorska institucija (Rigsrevisionen) saraduje sa OCD ukoliko se saradnja odvija na obostranu korist, odnosno sa onim organizacijama koje poseduju određenu ekspertizu u oblastima u kojima instituciji nedostaje eksperata ili postoji potreba za razumevanjem kompleksnosti određenog slučaja pre sprovođenja revizije. Međutim, planiranje i preporuke, kao i praćenje i realizacije preporuka (follow-up) su isključivo rezervisani za Instituciju, kako bi se održala snažna nezavisnost. Shodno tome, saradnja nije pravno uređena, kanali nisu institucionalizovani, niti postoje posebni pravilnici koji detaljnije regulišu ili opisuju saradnju. I pored toga, integritet organizacija civilnog društva se uzima kao

osnov poverenja i uspostavljanja odnosa „dobronamernog posrednika“. U praksi, saradnja se odvija na *ad hoc* osnovi i u potpunosti zavisi od specifičnog predmeta. Ne vodi se evidencija organizacija sa kojima se saraduje, a organizacije koje VRI spominje u kontekstu uspostavljene saradnje su danski ogranak IIA (The Institute of Internal Auditors), kao i danski zavod za statistiku, koji po svojoj prirodi ne predstavlja OCD. Na taj način je evidentno da se na organizacije ne gleda u striktnom smislu kao na OCD u koje se građani udružuju da bi uticali na politike.

Sa druge strane, u organizaciji Rigsrevisionena sprovedene su obuke u saradnji sa jednom OCD i različitim odeljenjima za internu reviziju iz javnog sektora. Trening na temu „Sertifikovanje za javnu reviziju“ bio je namenjen članovima svih partnerskih organizacija/institucija uključenih u organizaciju ove obuke. Treninzi i informacioni programi nemaju formalizovani karakter u pogledu njihove učestalosti.

Vrhovna revizorska institucija u **Švedskoj** (Riksrevisionen) ne preduzima posebne aktivnosti kada je u pitanju saradnja sa civilnim društvom. Na osnovu podataka dobijenih od ove institucije, jedina aktivnost koja se preduzima kada je u pitanju organizovana saradnja sa civilnim društvom tiče se uključivanja ciljnih grupa, uključujući OCD, u strateško planiranje aktivnosti komunikacije i ono se vrši u saradnji odeljenja za komunikacije i menadžera i/ili revizora sa interesom za konkretna pitanja.

Nemačka vrhovna revizorska institucija praktikuje, pre svega, uzdržavanje od bilo koje vrste uspostavljanja direktne saradnje sa građanima i organizacijama civilnog društva, odnosno subjektima izuzev parlamenta i vlade, jer bi, prema njihovom mišljenju, to u suprotnom značilo osporavanje legitimiteta demokratski izabranih institucija. Van okvira svog mandata, predstavnici nemačke vrhovne revizorske institucije bave se aktivnostima predavanja na univerzitetima i drugim obrazovnim institucijama, dok se takođe ostavlja mogućnost mladima da pohađaju program stažiranja u VRI u toku njihovog profesionalnog usavršavanja.

Mađarska vrhovna revizorska institucija odnose sa civilnim društvom upotrebljava u svrhe sprovođenja svojih aktivnosti. U tom kontekstu ova institucija podržava inicijative koje pokreću pitanja uspostavljanja odgovornog upravljanja javnim sredstvima i dobre vladavine, borbu protiv korupcije, uvođenje međunarodnih principa dobre vladavine kao i treninge mladih, talentovanih ljudi. Naime, u procesu planiranja revizije VRI koristi javna saopštenja koja su od značaja i takođe blagonaklono gleda na podršku civilnog društva komunikaciji koju sprovodi VRI kroz korišćenje njenih izveštaja. Takođe, VRI navodi da se saradnja sa civilnim društvom može ostvarivati na bazi bilateralnih sporazuma, kao i izjava o namerama, putem kojih OCD mogu podržati rad ove institucije i na taj način doprineti uspostavljanju odgovornog sistema finansijskog upravljanja. Sporazumi o saradnji određuju opšte principe te saradnje (kao što su dobrovoljnost, uzajamnost, slobodan pristup). Kada su u pitanju konkretne oblasti tako uspostavljene saradnje, one se utvrđuju u godišnjem programu (metodološka ili naučna saradnja itd.). U Strategiji za period 2011.- 2015. navodi se da VRI radi na kontinuiranom razvoju odnosa sa profesionalnim organizacijama. Osnov za uspostavljanje saradnje svodi se na odobrenje od strane predsednika VRI, dok se konkretna pravila razmatraju shodno specifičnim pitanjima. Srednjoročna strategija VRI Mađarske usmerena je na kontinuirano razvijanje i očuvanje odnosa sa profesionalnim organizacijama.

Mađarska VRI navodi mogućnost ostvarenja saradnje sa OCD na osnovu bilateralnih sporazuma, kao i izjava o namerama, putem kojih OCD mogu da podrže rad ove institucije i na taj način doprinesu uspostavljanju odgovornog sistema finansijskog upravljanja.

Kriterijumi pri izboru OCD su da one pružaju podršku radu VRI, zatim da pokreću inicijative koje doprinose polju javnih finansija, kao i da učestvuju u aktivnostima koje imaju za cilj borbu protiv korupcije i razvoj administrativne kulture zasnovane na integritetu. Saradnja sa OCD može se odvijati putem postavljanja kontakt osoba ili održavanja sastanaka i radnih grupa, dok su pogledu obaveznosti i učestalosti odnosi saradnje zasnovani na dobrovoljnosti i individualnim sporazumima. Za potrebe

U VRI Mađarske, Odeljenje za komunikaciju i institucionalne odnose, koje zapošljava dvoje ljudi, zaduženo je za komunikaciju s organizacijama civilnog društva. U 2012. godini VRI je učestvovala u 61 događaju, od kojih su 51 bile konferencije i okrugli stolovi, a ostalih 10 treninzi koje je organizovala sama VRI.

saradnje, navodi se da se uspostavlja zajednička baza o odnosima sa OCD. Odeljenje za komunikaciju i institucionalne odnose, koje zapošljava dvoje ljudi, zaduženo je za komunikaciju sa OCD. Treninzi i drugi događaji organizuju se na zahtev ili pojedinačnu odluku. Veoma proaktivan stav mađarske VRI pokazuje i podatak da je tokom 2012. godine Institucija učestvovala u 61 događaju, od kojih su 51 bile konferencije i

okrugli stolovi, a preostalih 10 obuke koje je organizovala sama Institucija. Teme ovih događaja kreću se od borbe protiv korupcije, širenja dobrih iskustava, integriteta, institucionalne i onlajn komunikacije. Treninzi se organizuju na ad hoc osnovi i podložni su odobrenju predsednika VRI. Baza podataka, u vidu kalendara događaja, služi za evidentiranje organizovanih događaja i ostalih aktivnosti saradnje. Za informacije o događajima iz baze može se posetiti internet stranica, odeljak Vesti (samo na mađarskom).

Nakon prikaza relevantnih primera uključivanja građana i saradnje sa OCD, vidljivo je da evropske države ne obiluju brojnim praksama. Ipak, može se zaključiti da većina istraženih VRI prepoznaje značaj doprinosa građana i OCD i pokušava da ostvari optimalan balans između pozicije nezavisnosti i kontakta sa akterima iz civilnog društva. Na jednom kraju nalazi se primer Norveške koji na otvoren i detaljno razrađen način pristupa uključivanju građana u proces revizije, dok je na drugom eklatantan primer Nemačke u smislu zatvorenosti i rigoroznosti stava u pogledu očuvanja pozicije nezavisnosti i nemešanja spoljnih aktera, koji nije u toj meri naglašen od strane drugih ispitanih VRI. Iako i ostale države karakteriše naglašavanje nezavisnosti i autonomnog odlučivanja u svom radu, one se ipak nalaze negde između ova dva krajnja primera praktikujući uključivanje građana i saradnju sa OCD na manje ili više strukturisan način.

IV.4 VRI iz regiona i učešće građana i saradnja sa OCD

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),¹²⁸ 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). Iz analiziranih iskustava može se zaključiti da postoji veliki potencijal za regionalnu saradnju između vrhovnih revizorskih institucija i OCD na polju razvoja građanske participacije u eksternoj reviziji.

¹²⁸ Kao država bivše Jugoslavije, Slovenija, tj. njena VRI je uključena u grupu VRI „iz regiona,“ iako je ona članica EU od 2004. godine i njena iskustva su više nalik onim iz država EU.

I pored oskudnosti informacija dobijenih od država iz regiona, veća pažnja može se posvetiti primeru **Slovenije**. Vrhovna revizorska institucija u ovoj državi može zahtevati od korisnika javnih sredstava da pruže sve informacije koje smatraju relevantnim za reviziju uključujući dokumente i ostale podatke. Takvi zahtevi pre početka procesa revizije mogu biti poslani i na predlog OCD. Na taj način VRI Slovenije smatra korisnim sve inpute za inicijativu pokretanja revizije koje dostave relevantni akteri. Za OCD je u tom kontekstu bitno da postoji mogućnost da se pokrenu inicijative za reviziju, što predstavlja i neformalni kanal saradnje, koji prema dosadašnjim iskustvima dobro funkcioniše. Primeri civilnih inicijativa uključuju pokrenute teme kao što su izgradnja autoputa koja je nakon detaljnog istraživanja u saradnji sa VRI i obustavljena, zatim civilna inicijativa koja je istraživala neopravdano obračunavanje troškova u okviru računa za odlaganje smeća, gde je utvrđena neopravdanost naplate u iznosu od oko 2 miliona EUR, kao i civilnu inicijativu kampanje građanskog nadzora (watchdog) troškova izbornih kampanja, na osnovu koje je VRI upoređivala ocenu troškova sa izveštajima političkih partija i na osnovu analiza procenjivala da li treba da se ide u reviziju finansijskih izveštaja ukoliko je raskorak veliki. Grupa Tamno nebo iz Slovenije je, na primer, pokrenula, inicijativu smanjenja štetnosti noćnog osvetljenja po okolinu, koju je podržala slovenačka VRI.¹²⁹

Slovenačka VRI je podržala više inicijativa civilnog društva koje su bile u vezi sa njenim delokrugom i sprovodila aktivnosti na osnovu nalaza tih inicijativa.

Pored civilnih inicijativa, članovi VRI Slovenije učestvuju na događajima u organizaciji OCD (okrugli stolovi, seminari, konferencije, informativni ili obrazovni događaji u kojima članovi VRI učestvuju kao eksperti), dok postoji mogućnost organizovanja pojedinačnih sastanaka prilikom rada na izmenama zakona.

U Sloveniji VRI ne prepoznaje institut građanskih žalbi, ali je omogućila građanima da se obrate sa svojim znanjima 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. U svojim godišnjim izveštajima VRI ističe i saradnju sa medijima, odgovore na pitanja novinara o pojašnjenjima procedura revizije, redovno objavljivanje članaka u medijima, kao i održavanje pres konferencija (u 2011. godini 10 konferencija, u 2010. godini 10, u 2009. godini 18, u 2008. godini 12), što ukazuje na značaj koji slovenačka VRI pridaje odnosima sa širom javnošću.

Državna revizorska institucija u **Crnoj Gori** prepoznaje korisnost saradnje sa OCD, koje se prepoznaju kao dobronamerni posrednici, a ima i pozitivan stav prema učešću građana. DRI u odgovorima na upitnik navodi da se saradnja sa OCD sprovodi kroz realizaciju konkretnih projekata i tehničku pomoć, ali bez navođenja konkretnih primera. Institucija se najčešće ne prepoznaje kao atraktivna za saradnju sa OCD, što je organizacija civilnog društva Institut Alternativa i identifikovala i iskoristila kao osnov da angažovanjem u polju javnih finansija i eksterne revizije doprinese većoj vidljivosti DRI u javnosti i da parlament i vlada imaju više razumevanja za rad ove institucije. Iz ove organizacije smatraju da bi fokus delovanja civilnog društva i koalicija trebao da bude na praćenju implementacije preporuka DRI kako bi se videlo u da li su i u kojoj meri one ispunjene. Primena preporuka ne treba da bude rešavana od slučaja do slučaja, već gledano iz šireg konteksta na sve korisnike javnih sredstava.¹³⁰

¹²⁹ Iz govora Igora Šoltesa, nekadašnjeg predsednika Vrhovne revizorske Institucije Slovenije, sa Konferencije „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Centar za evropske politike, Beograd, 7. jun 2013. godine.

¹³⁰ Iz govora Steva Muka, predsednika Upravnog odbora Instituta Alternativa iz Podgorice, na konferenciji „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Centar za evropske politike, Beograd, 7. jun 2013. godine.



Poglavlje V. VRI i građansko učešće – vanevropska praksa

Ovo poglavlje daje pregled praksi saradnje vrhovnih revizorskih institucija van Evrope sa građanima i organizacijama civilnog društva. Budući da je preliminarna arhivska faza istraživanja pokazala da se većina dobrih praksi u toj oblasti može naći u Južnoj Americi, a i da su se VRI tog regiona masovno odazvale zahtevu Centra za evropske politike za saradnju na ovom istraživanju i odgovorile na prosleđeni upitnik, najveći deo poglavlja posvećen je upravo iskustvima tih država. Još neki primeri koji su obrađeni jesu Južna Koreja (pre svega zbog jedinstvenosti i zanimljivosti tamošnjeg sistema za uključivanje građana u eksternu reviziju), Indija i Južna Amerika, iako treba naglasiti da su iskustva ovih država obrađena isključivo na osnovu primarne i sekundarne literature, koja je dostupna na internetu.

V.1 Građansko učešće u eksternoj reviziji van Evrope – uvodne napomene

Mnoge države u razvoju, a posebno države Latinske Amerike su u tranzicionom periodu uvele mnogobrojne inovativne mehanizme kako bi se rešio problem deficita odgovornosti sa ciljem povećanja kvaliteta demokratije.¹³¹ Naime, teoretičar Filip Šmitter tvrdi da postoji konceptualna povezanost između pojmova demokratije i odgovornosti, te da „što je vlast politički odgovornija prema građanima, to je [demokratija] većeg kvaliteta.“¹³² U tom smislu, razumljivo je prisustvo nekonvencionalnih participativnih mehanizama odgovornosti nadzornih sistema u ovom regionu. Ova iskustva su neretko u fokusu istraživanja participativne vladavine i društvene odgovornosti. Naime, izveštaj Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) „Naša demokratija“ iz 2010. godine navodi da između ostalog, južnoameričke države moraju uspostaviti inovativne oblike političke participacije kako bi se suzbila predstavnička kriza. Potom, u izveštaju za 2011. godinu „Stanje građanstva“ podstiče se učešće građana u procesima pripreme, odlučivanja i implementacije politika.¹³³

„Civilno društvo ima mogućnost da organizuje građane da vrše kontrolu. Ono aktivno i često učestvuje kao deo sistema odgovornosti (društvene odgovornosti) u kontroli zakonitosti i efikasne upotrebe javnih sredstava. VRI će jačati svoje strategije i povezivati svoje mehanizme komunikacije i interakcije sa civilnim društvom, kako bi ih aktivno uključile u sistem odgovornosti koji se razvija u regionu; one će obučavati zvaničnike na adekvatan način kako bi bili pravi „agenci odgovornosti“ pred narodom, doprinosiće razvoju institucionalnog okvira koji pruža društvu adekvatnu priliku i efektivnost u pristupu državnim informacijama; ohrabriće transparentnost Vlade; i sprovede neophodne akcije da bi se pospešilo znanje javnosti o logici koja vlada sistemom odgovornosti kako bi narod mogao adekvatno da igra svoju ulogu u sistemu.“

Deklaracija iz Asunsiona (2009), Načela odgovornosti: Načelo br. 6 Aktivno građanstvo

Nakon prvih koraka ka učešću građana u fiskalnoj kontroli Kancelarije glavnog kontrolora Republike Kolumbije Organizacija vrhovnih revizorskih institucija Latinske Amerike i Kariba (*Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions - OLACEFS*), ocenila je da se ovakve strategije mogu pokazati korisnim tokom konsolidacije demokratskog sistema regiona. Zbog institucionalnih ograničenja i manjka kapaciteta unutar VRI, uočena je potreba za uspostavljanjem mehanizama transparentnosti i učešća. Štaviše, Deklaracija iz Asunsiona „Načela odgovornosti,“ koju je OLACEFS

¹³¹ O'Donnell, Guillermo. Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*. Vol. 7, No. 2, pp. 34–51. 1996.

¹³² Schmitter, Philippe C. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. 2004. Dostupno na: <<http://www.europa.europa.eu/Document/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Accountability.pdf>>

¹³³ Berthin, Gerardo. A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency and Accountability. UNDP. 2011. Dostupno na: <<http://www.pogar.org/publications/ac/books/practicalguide-socialaudit-e.pdf>>

usvojio na 19. generalnoj skupštini, naglašava važnost aktivnog građanskog učešća kao ključne komponente u sistemu odgovornosti prilikom osnaživanja standarda odgovornosti, što je jedna od oblasti na kojima VRI moraju da rade u izgradnji svojih kapaciteta.¹³⁴

Prvi put su OCD pozvane da učestvuju na godišnjem sastanku Komiteta odgovornosti OLACEFS-a u avgustu 2011. godine, što je posebno značajno jer su na ovaj način OCD bile u prilici da direktno participiraju i traže da im se poverene odgovornosti prošire. Naredne godine je pokrenuta mreža VRI i OCD i pokrenuta agenda saradnje komiteta OLACEFS-a i OCD sa ciljem osnaživanja fiskalne kontrole. Tako je stvorena Komisija za učešće građana (*Citizen Participation Commission - CPC*) na Generalnoj Skupštini OLACEFS-a, koja predstavlja praktičan primer sporazuma VRI Južne Amerike po pitanju uključivanja javnosti u inicijative kontrole i potrebe da se olakšaju i konsoliduju procesi revizije unutar OLACEFS-a.¹³⁵ Naime, CPC je savetodavno telo koje ima za cilj promovisanje građanskog učešća kroz obuke o instrumentima, metodologijama, teorijskim pristupima i dobrim praksama kako bi došlo do standardizacije širom zemalja članica.

Informacije koje proizilaze iz rada VRI moraju da budu dostupne građanima, što je uslovljeno činjenicom da su politike transparentnosti povezane sa uređenjem pristupa informacijama od javnog značaja, kao što je istaknuto u Deklaraciji iz Asunsiona o načelima odgovornosti. VRI su u obavezi da se pridržavaju obaveza odgovornosti i omoguće adekvatnu diseminaciju na pouzdan, relevantan, javan način, tj. zaključci moraju biti na raspolaganju svim zainteresovanim stranama kroz širok spektar sredstava komunikacije.¹³⁶ Zaključeno je da postoji uzročno-posledičan odnos između nezavisnosti i autonomije VRI s jedne strane, i njene transparentnosti s druge.

Deklaracija iz Asunsiona je, dakle, ključni dokument koji poziva VRI Južne Amerike da uključe građane u procese nadzora javnih finansija i da rade na izgradnji kulture i prakse transparentnosti i odgovornosti. Istaknuto je da finansijsku odgovornost čine politički, društveni i sudski mehanizmi kontrole koji su umreženi. Ovim se ističe koordinacija i interakcija društvenih aktera te je, stoga, nužno da se ne izgubi iz vida da transparentniji i inkluzivniji proces donošenja odluka doprinosi kvalitetnijim javnim politikama i odlukama. Načelo br. 6 eksplicitno podržava saradnju sa civilnim društvom, čime je dat glas građanima

kao organizovanom kolektivu, a ne samo na individualnom nivou (npr. kroz žalbene mehanizme).¹³⁷

U državama Latinske Amerike većina VRI koristi mehanizme građanskih žalbi, dok je direktno učešće građana u reviziji kroz participativne revizije i građanske komitete ređi primer.

Inicijativa Transparentnost, građansko učešće i odgovornost (TPA), može se reći, pruža najsystematizovaniju analizu realnog stanja razvoja VRI u Latinskoj Americi po pitanjima

transparentnosti, građanskog učešća i odgovornosti prema metodi studije slučaja.¹³⁸ Što se tiče učešća građana, direktno učešće kroz participativne revizije i građanske komitete za nadzor su retki primeri, dok većina VRI koristi mehanizme žalbi građana.¹³⁹ Prvenstveno su uvedeni kanali i mehanizmi za primanje i obrađivanje prijave civilnog društva. Ukoliko je ovakav mehanizam otvoren i dostupan

¹³⁴ Declaration of Asunción, Principles of Accountability, XIX General Assembly OLACEFS, oktobar. 2009: <http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/Declaracion%20of%20Asunci%C3%B3n_ingles.pdf>

¹³⁵ Nino, Ezequiel.

¹³⁶ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Supreme Audit Institutions in Latin America: Report on Transparency, Citizen Participation and Accountability. Jun 2011. Dostupno na: <<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/10/tpa-in-sais-in-latin-america.pdf>>

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ TPA je akronim koji proizilazi iz „transparentnost, građansko učešće i odgovornost,“ vrednosti koje 17 organizacija iz 13 zemalja Latinske Amerike promovise u VRI širom regiona. Videti: <<http://iniciativatpa.wordpress.com/english/>>

¹³⁹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

građanima, VRI mogu imati mnogo koristi tokom svih faza procesa revizije – od planiranja revizije do konsultacije o tome kako poboljšati implementaciju preporuka.

Generalno prema stupnju razvijenosti mehanizama učešća građana zapažena su tri nivoa: inicijalni (prvenstveno je prvi korak uvođenje žalbi građana, što može biti praćeno organizacionom promenom kao što je npr. uvođenje kancelarije za primanje žalbi), srednji (obezbeđena komunikacija VRI sa građanima i civilnim društvom kroz pouzdanu razmenu informacija), i napredni (aktivno i regulisano učešće u procesima revizije kroz institucionalizaciju saradnje VRI i OCD).¹⁴⁰ Imajući ovakvu podjelu u vidu, identifikovani su sledeći oblici uključivanja građana u proces eksterne revizije:

i. Diseminacija informacija i obuke u vezi sa procesima eksterne revizije i mehanizmima učešća

Kako bi se došlo do značajnijeg učešća građana, neophodno je obezbediti da su informacije o samim mehanizmima i kanalima učešća široko rasprostranjene i dostupne svim građanima, jer u suprotnom u društvu ne postoji svest o participativnim mogućnostima koje pružaju VRI. Kada ne postoji kultura participacije, kao što je to slučaj u tranzicionim državama koje nemaju tradiciju demokratije, vrlo je važno da se obezbede neophodni preduslovi i sredstva učešća, a da bi se mehanizmi učešća održali, neophodno je pridržavati se principa koherentnosti, kontinuiteta i pouzdanosti. Stoga, širom Južne Amerike, u skladu sa preporukama OLACEFS-a participativni mehanizmi su predstavljeni široj javnosti bez većih problema i otpora.

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.

Pored toga je nužno kroz obuke upoznati javnost sa radom VRI, budući da se u suprotnom pristup informacijama koje institucija objavljuje, kao i učešće u kanalima i mehanizmima za participaciju, mogu svesti na one OCD koje vladaju materijom i kroz svoj rad su već upoznate i posvećene praćenju finansijske odgovornosti vlasti. Kako bi doprinosi građana bili zaista konstruktivni i upotrebljivi, pored aktivnosti podizanja svesti koje imaju za cilj pospešivanje zainteresovanosti, preduslov su i obuke i treninzi na teme relevantne za obavljanje eksterne revizije. 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.

ii. Učešće u imenovanju kontrolora, revizora i drugih visokih zvaničnika VRI

S obzirom da ovakav vid učešća građana zahteva veoma visok nivo otvorenosti i transparentnosti institucije, primeri uspešne prakse ostaju retki. Prvenstveno, VRI bi trebalo da objavi konkurs i listu predloženih kandidata za kontrolore, revizore, i druge visoke zvaničnike VRI kao i njihove kvalifikacije, izjave o ispunjenim poreskim obavezama, itd., koje potom bivaju diseminovane kroz medije kako bi građani mogli da prilože informisane komentare i primedbe. Kako bi se što efikasnije prikupile informacije, moguće je uvesti proceduru javnih rasprava.

¹⁴⁰ 22nd UN/INTOSAI Symposium presentation: Good practices for citizen participation in the auditing and consulting functions of Supreme Audit Institutions (SAI): A Latin American perspective. Dostupno na: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2013/14_E_Chile_Z%C3%BA%C3%B1iga.pdf>

I pred toga što učešće građana u izboru revizora i zvaničnika VRI omogućava da oni budu neposredno upoznati sa kvalifikacijama i kompetencijama onih koji u njihovo ime nadziru finansijsku odgovornost vlasti, ova praksa nije široko rasprostranjena u Južnoj Americi.

upoznati sa kvalifikacijama i kompetencijama onih koji u njihovo ime nadziru finansijsku odgovornost vlasti, ova praksa nije široko rasprostranjena u Južnoj Americi. Argumenti protiv ove prakse, kao npr. mogućnost zloupotrebe učešća građana u političke svrhe, ne spominju se u literaturi o praksi južnoameričkih država.

iii. Učešće u planiranju revizije

Iako se često spominju problemi autonomije i nezavisnosti, u Južnoj Americi se smatra da je važno da se planovi revizije oslanjaju na mehanizme koji uzimaju u obzir zahteve i potrebe građana. Na ovaj način ukoliko građani učestvuju u procesima revizije, rad VRI je efektivniji, ima veći uticaj i relevantniji je za društvo. Što se tiče uzimanja u obzir informacija iz eksternih izvora tokom planiranja revizije, tj. uključivanja civilnog društva i građana u odabir institucija i programa koji će biti podvrgnuti reviziji, razlikuju se dve prakse: participativno planiranje i žalbe građana.¹⁴²

Postoje dva osnovna oblika uključivanja civilnog društva i građana u odabir institucija i programa koji će biti podvrgnuti reviziji: participativno planiranje i žalbe građana. Dok su prakse učešća OCD u planiranju revizije retke, žalbe građana se uzimaju u obzir u planiranju revizije širom južnoameričkog kontinenta.

Participativno planiranje je institucionalizovan vid učešća koji može biti u vidu javnih rasprava i diskusija na kojima OCD predlažu tela i programe koje smatraju da bi VRI trebalo da uvrsti u godišnji plan revizije. Iskustva pokazuju da iako se inicijalno može činiti kao zahtevan poduhvat za VRI da postave i vode ovakav mehanizam, činjenica da zahvaljujući svojoj specijalizaciji i kompetentnosti OCD imaju veoma korisno znanje u različitim

oblastima, *summa summarum* doprinosi efektivnosti VRI.¹⁴³ Troškovi samog participativnog planiranja se svode na pripremu dokumenata, instrukcija, brošura i ostalog materijala za učesnike. Što se tiče ljudskih resursa, uglavnom je potrebna jedna *liaison* osoba koja je na redovnoj osnovi zadužena za komunikaciju i koordinaciju sa OCD. Kako bi mehanizam bio maksimalno delotvoran, neophodna je široka diseminacija informacija o samom funkcionisanju procesa kao što je gore objašnjeno (i).¹⁴⁴

Slično kao i u evropskom iskustvu, dok su prakse učešća OCD u planiranju revizije retke i mahom nerazvijene, pri utvrđivanju planova revizije VRI ulaže se postojan napor u celom regionu da se uzmu u obzir sugestije, predlozi i žalbe/pritužbe/prijave/molbe/podnesci građana. Na ovaj način učešće građana daje na snazi preporukama VRI ukoliko one inkorporišu aktuelne društvene interese, dok građani postaju bolje informisani o radu i uticaju institucije. Štaviše, može se reći da je ovakav mehanizam žalbi

¹⁴¹ Peruzzotti, Enrique. Rendición de cuentas: Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, 2007. Rad je pripremljen za XVII Generalnu skupštinu OLACEFS. 1 – 6. oktobar 2007, Santo Domingo, Dominikanska Republika. Dostupno na: <<http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/PERUZZOTTI%20I.pdf>>

¹⁴² Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

¹⁴³ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

¹⁴⁴ Montero, Guillan Aranzazu.

postao primarni metod učešća građana u procesu eksterne revizije u Latinskoj Americi. Ipak, ne postoji u svim VRI tog regiona određena jedinica ili kancelarija koja ima isključivo zadatak da prima i analizira žalbe. Naime, retki primeri VRI koje su institucionalizovale takvu jedinicu su Kolumbija, Kostarika, Peru, Gvatemala i Honduras.¹⁴⁵

Mehanizmi žalbi se razlikuju po složenosti i stepenu dostupnosti informacija koje se tiču procedura u vezi sa žalbama i načina praćenja implementacije nakon što su žalbe podnete. Tako žalbe u nekim VRI kao što su Kolumbija, Kostarika, Paragvaj i Meksiko mogu biti anonimne, dok se u ostalim državama smatra da anonimnost nije neophodna s obzirom da je identitet osobe koja je podnela žalbu zaštićen unutar institucije, dok anonimnost izvora istovremeno negativno utiče na kredibilitet informacije.¹⁴⁶

iv. Učešće u aktivnostima kontrole

Na dva načina se obezbeđuje doprinos građana u toku vršenja revizije: putem *zajedničke revizije* (Argentina, Kolumbija i Honduras) kroz koje se identifikuju kritična pitanja koja bi trebalo istražiti kroz reviziju, i putem *društvene revizije*, koju sprovode *građanski nadzorni komiteti* (Bolivija, Kolumbija, Paragvaj i Peru), koji su sačinjeni od građana koje je VRI prethodno obučila kako da nadziru trošenje javnih sredstava i uoče neregularnosti.¹⁴⁷

Zajedničke revizije su vid učešća građana kroz neposrednu saradnju OCD i VRI. U ovom procesu takođe javnost može da priloži podatke o kvalitetu usluga vlasti, kako bi se dodatno olakšala identifikacija aspekata finansijske odgovornosti koje bi trebalo dublje ispitati.¹⁴⁸ OCD su kroz metod zajedničke revizije uključene u monitoring (praćenje) javnih sredstava, te svojim tehničkim doprinosima koji se zasnivaju na iskustvima sa direktnim korisnicima usluga i razumevanju tela ili sektora koji su subjekti revizije, jačaju kvalitet rezultata revizije, a ujedno i doprinose godišnjem planu revizije.¹⁴⁹ Zajednička revizija se ponekad naziva i artikulisana ili koordinisana revizija.

Koncept društvene revizije podrazumeva direktno učešće građana i OCD u monitoringu (praćenju) kvaliteta i kvantiteta javnih usluga, politika i programa koji počiva na premisi da takvo praćenje stvara dodatan pritisak na vlast kako bi uzela u obzir zahteve i potrebe građana, i smanjuje mogućnosti zloupotrebe moći i pozicije što takođe jača legitimitet vlasti i poverenje u vlast.¹⁵⁰ Naime, građani i OCD kroz učešće, istraživanje, izveštavanje i praćenje na dobrovoljnoj osnovi vrše nadzor nad državnim institucijama i programima, na lokalnom, provincijskom, državnom i nacionalnom nivou što isključuje učešće državnih institucija i njihovih predstavnika, dok same VRI mogu pružati sekundarnu tehničku podršku. Krajnji cilj je pružanje povratne informacije vlastima o krajnjem učinku i uticaju njihovih odluka kako bi se poboljšala njihova efektivnost, efikasnost i ekonomičnost, kao

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.

¹⁴⁵ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

¹⁴⁶ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

¹⁴⁷ Evidence and Lessons from Latin America (ELLA). Supreme Audit Institutions in Latin America Report on Transparency, Citizen Participation and Accountability in Supreme Audit Institutions. jun 2011. Dostupno na: <http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/110826_GOV_BudPubPol_BRIEF2_0.pdf>

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Velásquez Leal, Luis Fernando. Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras. Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia). April 2009. Dostupno na: <http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3ada-y-control-fiscal_2009.pdf>

¹⁵⁰ Berthin, Gerardo. A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability.

i reagovanje na stvarne potrebe građana. Društvena revizija se može sprovesti u svim fazama budžetskog ciklusa – kreiranju, razmatranju, implementaciji i praćenju kroz širok spektar aktivnosti i aktera kao npr. građani kao pojedinci, zajednice, OCD, mediji, privatni sektor itd. S obzirom da vrši sličnu ulogu kao VRI dok se u radu oslanja na informacije koje su organizacije prikupile kroz svoj rad, društvena revizija može zaobići izvesne nedostatke sa kojima se VRI susreće kao što je npr. birokratizacija. Članovi društvene revizije najčešće moraju proći kroz proces odabira, da bi potom prošli kroz obuke kako bi u potpunosti bili upoznati, kako sa materijom, instrumentima i procedurama rada, tako i sa etičkim obavezama nepristrasnosti. Iako ovakva vrsta saradnje postaje naročito relevantna u procesu revizije svrsishodnosti, za sada je ocenjeno da su retke države Latinske Amerike koje uspešno primenjuju društvenu reviziju zbog toga što ova praksa počiva na preduslovima izvesnih veština, kapaciteta i instrumenata kako bi građani mogli efektivno da prate i ocene odluke vlasti.¹⁵¹ Slučajevi koji se prate su uglavnom prethodno već izabrani kao predmet revizije VRI, mada u slučaju Paragvaj građani kroz javnu diskusiju radnih grupa OCD odlučuju i o ovom pitanju.¹⁵²

v. Učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije

Ovaj participativni mehanizam podrazumeva uključivanje civilnog društva u praćenje preporuka i mera koje VRI iznosi u svojim izveštajima. U ovom slučaju je neophodna inicijativa VRI jer samo uz obuke vezane za metode eksternog monitoringa (praćenja) i otvoren stav institucije koji se ogleda u uspostavljenim participativnim mehanizmima, OCD mogu da se uključe na konstruktivan način.¹⁵³ VRI Latinske Amerike iz različitih razloga nemaju institucionalizovan ovaj mehanizam učešća zbog toga što postoje VRI koje ne iznose preporuke ili instrukcije za praćenje mera, a i zato što je potrebno da su OCD upoznate za revizijom čije se preporuke/mere prate, što je veoma zahtevno.

Uključivanje civilnog društva u praćenje preporuka i mera VRI iziskuje obuke o metodima eksternog praćenja i uspostavljanje participativnih mehanizama praćenja. Za sada su retki primeri zemalja koje primenjuju ovaj metod građanskog učešća.

Par zemalja, kao što je to npr. Honduras, mogu se smatrati izuzecima, o čemu će biti reči u nastavku. Ovaj oblik učešća neće biti razmotren u kontekstu direktnog učešća građana jer se praćenje, kao što je gore navedeno, ostvaruje preko OCD.

V.2 Učešće građana u praksi vanevropskih VRI

U ovom delu razmatraju se prakse obezbeđivanja neposrednog učešća građana u četiri od pet navedenih oblika. Trebalo bi naglasiti da su najrazvijeniji mehanizmi podizanja svesti građana kroz edukaciju i obuke, dok se takođe ističu značajni naponi VRI da uključe doprinose građana u toku planiranja revizije i odabira subjekata revizije kroz žalbene mehanizme.

i. Diseminacija informacija i obuke vezane za procese eksterne revizije

S obzirom da VRI **Kolumbije** (Contraloría General de la República - CGR) priznaje pravo građana na nadzor nad upravljanjem javnim sredstvima, 2000. godine u njenom sastavu je uspostavljena Uprava za učešće građana, transverzalnog karaktera koja je zadužena za odnose sa građanima. Cilj ove uprave je da osigura da će se potrebe građana uzeti u obzir. Uprava za učešće građana se sastoji od Direkcije za usluge građanima i Direkcije za promociju i razvoj građanske kontrole.

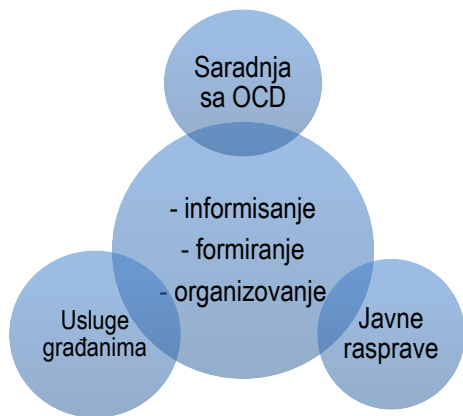
¹⁵¹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Druga direkcija, na koju ćemo se fokusirati u ovom odeljku, zadužena je za razvoj obuka i aktivnosti, organizaciju i razmatranje načina na koji bi se mogli poboljšati kapaciteti građana kako bi mogli da daju što kvalitetniji doprinos u kontroli i praćenju finansijske odgovornosti. Trenutno je u celoj CGR 113 zaposlenih službenika, dok je u Direkciji za promociju i razvoj građanske inicijative 38 službenika.

Direkcija za usluge građanima i Direkcija za promociju i razvoj građanskog nadzora su zadužene za uspostavljanje i održavanje kanala komunikacije sa građanima. Naime, njihova zaduženja uključuju



Slika 6. Strategija za participativnu fiskalnu kontrolu Generalnog kontrolora Kolumbije

doprinos građana bi što efektivniji u okviru prakse građanskog učešća u nadzoru javnih finansija. Strategija se zasniva na tematskoj ponudi od 32 nastavna časa koja može da se proširi i na druge teme od značaja za građane. Ova usluga se zasniva na ponudi tema koje su date u okviru Programa promocije participativne fiskalne kontrole, koji utvrđuje Direkcije za promociju i razvoj građanskog nadzora. To mogu biti teme od značaja za fiskalnu kontrolu ili teme koje promovišu građansko učešće, a mogu ih predložiti i građani, OCD ili bilo koja druga institucija koja je zainteresovana da promoviše jačanje građanskog učešća u kontroli upravljanja javnim sredstvima.

Osnovne oblasti obuka se svode na ključne teme koje su nužne za razumevanje funkcionisanja javnog sektora i etičkih pitanja, nadzora institucija i participativne fiskalne kontrole. Obuhvaćeni su i elementi

kao što je, npr. državna struktura, odgovornost vlasti, ustavni i zakonski okviri koji uvode učešće građana u utvrđivanje finansijske odgovornosti, kao i peticije građana. Obuke se takođe tiču veština vezanih za sektorske oblasti sa aspekta upravljanja javnim sredstvima, npr. u sektorima životne sredine, zdravlja, obrazovanja, pijaće vode i osnovnih sanitarnih uslova, itd. U organizovanju ovih obuka, Uprava za učešće

¿Cómo interponer una Denuncia?

¿Qué es la denuncia?
Es la acción ciudadana mediante la cual cualquier persona comunica, informa o da aviso, en forma verbal o escrita a la Contraloría General de la República o el actuar oficioso de esta Entidad para avocar el conocimiento de hechos o conductas con las que se pueda estar configurando un posible manejo irregular que implique un eventual detrimento de los bienes o fondos de la Nación por una indebida gestión fiscal, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos fondos o bienes.

¿Qué debe contener su denuncia?
Antes de interponer su denuncia asegúrese de contar con la siguiente información:

1. ¿Quién o quienes son los responsables?
2. ¿Cómo se dieron los hechos?
3. ¿En qué fecha ocurrieron?
4. ¿En qué entidad y zona geográfica?

Adicionalmente, si usted tiene información sobre cuáles son los recursos, a que valor ascenden y además, puede aportar las pruebas que soporten su denuncia, ésta será más efectiva.

¿Cómo puede presentar una denuncia o solicitud ciudadana?
Usted puede presentar su denuncia a nombre propio o de forma anónima a través de los siguientes medios:

Personalmente en Bogotá en el Centro de Atención al Ciudadano, ubicado en la Av. Cra 60 No. 24-09 piso 4 o en todo el país en las sedes de las Gerencias Departamentales Colegiadas de la Contraloría General de la República.

Telefónicamente al PBX 647 700 ext. 1820 en Bogotá, desde cualquier parte del país a la línea gratuita 018000910060.

En eventos como audiencias públicas, agendas ciudadanas o foros deliberativos organizados por la Contraloría General de la República.

Por correo postal a la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la Contraloría General de la República en la Av. Cra. 60 No.24-09, piso 4, Bogotá D.C.

Por internet en el Portal Institucional www.contraloria.gov.co usando el vínculo del Buzón de Atención al Ciudadano.

Al correo Electrónico control_ciudadano@contraloria.gov.co

¿Qué clase de Denuncias puede usted presentar ante la Contraloría General de la República?
Aquellos que involucren personas o entidades que manejan bienes y dineros públicos del Orden Nacional.

Según el origen de los recursos:

- Recursos nacionales → Contraloría General de la República
- Recursos territoriales → Contraloría Territorial
- Recursos municipales → Contraloría Municipal

Según la clasificación de Denuncia:

- Denuncias fiscales → Contraloría General de la República
- Denuncias disciplinarias → Procuraduría General de la Nación
- Denuncias penales → Fiscalía General de la Nación

Slika 7. Primer promotivnog materijala Generalnog Kontrolora Kolumbije

građana saraduju sa nadležnim resornim organima (ministarstva, decentralizovani entiteti). Konačno, obrađuju se i teme kao npr. timski rad, liderstvo, rešavanje konflikata, planiranje grupnih aktivnosti i uspostavljanje građanskog nadzora i izveštavanje lokalnih vlasti.

Svaka godina započinje planiranjem aktivnosti obuke koje će se proširiti tokom godine i koje će biti realizovane u skladu sa smernicama koje je Direkcija definisala. Zahtevi građana za obukom se

rešavaju po prijemu u nadležnu jedinicu. U slučaju da se zahtevane aktivnosti obuke uvrste u ponudu Programa, Direkcija ili direktno ili preko strateških partnera na lokalnom nivou (lokalni i opštinski organi, kao i drugi organi kao što su ombudsmeni i lokalni kontrolori), obaveštava organizacije u zavisnosti od njihovog interesovanja za određeni sektor u kojem se promoviše građanski nadzor.

VRI Kolumbije ima posebnu Direkciju za promociju i razvoj građanskog nadzora, koja programira i realizuje obuke za građane u različitim oblastima od značaja za učešće građana u nadzoru nad javnim finansijama. Građani i OCD mogu predlagati teme obuka.

Procedure su usklađene sa Integrisanim sistemom upravljanja i nadzora kvaliteta CGR i obuhvataju formulare koji se moraju popuniti u slučaju svake interakcije sa građanima. Ovi formulari se između ostalog koriste kako bi se merilo zadovoljstvo građana, potom kao dokazi o planiranju i odobravanju svake aktivnosti iz Informacionog sistema za učešće građana (SIPAR), kao i u svrhe prikupljanja dokumenata koja proizilaze iz rada sa OCD (inputi za fiskalnu kontrolu).

Vrhovni sud revizije **Hondurasa** (Tribunal Superior de Cuentas - TSC), kroz projekat koji je sproveden uz podršku Svetske banke, organizovao je aktivnosti je kako bi upoznao građane sa svojim radom i procedurama, kao i specijalne obuke za građane na teme nadzornog sistema. Uspeh programa uključivanja građana i OCD u rad TSC se ogleda i u činjenici da je svakom javnom predstavljanju rezultata revizije prisustvovalo oko 1200 građana.¹⁵⁴ Otvorena je Direkcija za građansko učešće koja je s ciljem podizanja svesti građanima o radu TSC i temama vezanim za rad institucije, kreirala module koji podstiču učešće i izvršavanje društvene revizije. Takođe je sprovodila treninge na teme organizacije države, zakonodavstva vezanog za pristup informacijama od javnog značaja, Zakona o javnim nabavkama, standardima za jačanje transparentnosti i finansijske odgovornosti kao i u vezi sa drugim pitanjima koja se tiču učešća u radu TSC-a kao što su npr. građanska kontrola, društvena revizija i žalbe građana. Moduli su kreirani i prema zahtevima građana, ali je u tom smislu ponuda ograničena zbog manjka finansijskih sredstava. Namenjeni su građanima na nivou opština i održavaju se uz pomoć opštinskih vlasti i OCD aktivnih u određenoj opštini.

U okviru VRI **Venecuele** – Generalnog kontrolora Republike (CGR), nalazi se Kancelarija za usluge građanima, koja sa svojih osam zaposlenih ima za cilj da približi tematiku fiskalne kontrole građanima, te da prima i daje savete i informacije koje se odnose na upravljanje javnim sredstvima i učešće građana. Takođe se na mesečnom nivou i prema zahtevima građana, organizuju i druge aktivnosti poput konferencija o jačanju građanske moći i obuke o društvenoj kontroli, funkcionisanju Kancelarije za usluge građanima, funkcionisanju opštinskih saveta i finansijskoj odgovornosti opštinskih saveta. Sprovode se i obuke građana fokusirane na temu učešća građana.

Kako je učešće građana fundamentalni element Ustava Venecuele, CGR ima veliki značaj u očima političkih institucija i građana. Stoga, kao četvrti cilj institucije navodi se jačanje građanskog učešća u vršenju kontrole javnog upravljanja. Ovaj cilj ima sledeće specifične ciljeve:

¹⁵⁴ Nino, Ezequiel.

- a. Promovisanje obuka građana kako bi se vršila kontrola javnog upravljanja,
- b. Optimizovanje mehanizama učešća građana u vršenju kontrole upravljanja javnim finansijama,
- c. Konsolidovanje Kancelarije za usluge građanima Generalnog kontrolora Republike kao reference u ostvarivanju najboljih praksi u učešću građana.

U tom smislu, član 28. Standarda građanskog učešća navodi da će se s ciljem integracije građana u kontrolu, između ostalog, razviti obrazovni programi i obuke, kao i savetovanja u oblasti fiskalne kontrole, pravne, interne kontrole i evaluacije radova i usluga, kao i promovisati kultura podnošenja žalbi građana u vezi sa administracijom, upravljanjem javnim sredstvima ili imovinom.¹⁵⁵ Prema zakonu građani mogu da podnesu organima fiskalne kontrole predloge inicijativa koje se odnose na ostvarivanje prava na učešće građana u fiskalnoj kontroli, kao što je održavanje tribina, predavanja i seminara u vezi sa ostvarivanjem prava učešća građana u fiskalnoj kontroli. Zakon takođe nalaže da organi fiskalne kontrole u okviru svojih ovlašćenja procenjuju inicijative predložene od strane javnosti,¹⁵⁶ imajući u vidu, između ostalog, godišnji plan rada i doprinos zajednici. Organ fiskalne kontrole obaveštava podnosioca o rezultatu procene i ukoliko se prihvata predlog, obaveštava takođe o aktivnostima ili merama koje će usvojiti.

VRI **Kostarike** promoviše strategiju učešća građana kroz četiri komponente: usluge građanima, pružanje informacija građanima, obuke građana i artikulisana kontrola. Naime, VRI ima za cilj da obezbedi dostupnost i olakša pristup informacijama od javnog značaja, u smislu kvaliteta i ažuriranosti, kao i jasnoće i razumljivosti. Obuke za građane imaju za cilj da pospeše sposobnosti građana i građanki za aktivno učešće u građanskoj kontroli. Na ovaj način se postiže da VRI kroz obuke ojačava društvenu kontrolu, a ne samo da pruža opšte informacije građanima bez uspostavljanja mehanizama pristupa. Drugim rečima, ovako se zadovoljavaju očekivanja i zahtevi građana, omogućavajući im pritom da što tačnije identifikuju one oblasti u kojima VRI Kostarike može podeliti i/ili im ojačati znanje i razumevanje.

VRI Kostarike posebno radi na osposobljavanju građana za aktivno učešće u građanskoj kontroli, čime se postiže da se kroz obuku direktno ojačava društvena kontrola, a ne samo pružaju opšte informacije građanima. Koriste se i kursevi e-obrazovanja, ali su kanali komunikacije uvek prilagođeni specifičnoj ciljnoj grupi.

Postoji nekoliko kanala kroz koje ova VRI stupa u kontakt sa građanima, u zavisnosti od cilja aktivnosti koje se odvijaju. Neki od ovih kanala su elektronski (npr. informacioni sistemi, kursevi elektronskog obrazovanja, elektronska pošta, obrazovni moduli za srednje škole, itd.). Takođe postoje lični kanali kao npr. posete opštinama, učešće na sajmovima građana i radionice u obrazovnom sektoru. Aktivnosti sa svojim određenim kanalima odgovaraju konkretnim ciljevima obraćanja specifičnoj ciljnoj grupi. Za identifikovane potrebe obraćanja ili primanja zvaničnog zahteva, jedinica zadužena za određenu temu kreira aktivnost i bira kanal sprovođenja aktivnosti.¹⁵⁷ Nakon što nadležni organi (rukovodeći nivo u

¹⁵⁵ Standardi za promovisanje učešća građana. Službeni glasnik Venecuele br. 356.314, 20. avgust 2007. godine.

¹⁵⁶ Prema Organskom zakonu o CGR i Nacionalnom sistemu fiskalne kontrole, Nacionalni sistem fiskalne kontrole se sastoji od organa, struktura, resura i procesa koji su pod rukovodstvom CGR i deluju u koordinaciji kako bi se postigao jedinstven pravac sistema i procedura kontrole koji doprinose dostizanju ciljeva raznih organa i organizacija javnog sektora, kao i postiglo adekvatno funkcionisanje javne uprave. To su Generalni kontrolor federacije, kontrolori država, okruga i opština, generalni kontrolor nacionalnih oružanih snaga, jedinice za unutrašnju reviziju državnih tela, nacionalni nadzornik interne revizije, vrhovni zvaničnici kao i izvršni i rukovodilački nivoi javnih entiteta, i konačno sami građani. Dostupno na: <http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Ponencias/EF/Evol_ctrol_fisc_vzla_AG_CGR.pdf>

¹⁵⁷ U okviru Generalnog kontrolora Kostarike postoje sledeća odeljenja: Odeljenje za operativnu i evaluacionu reviziju, Pravno odeljenje, Odeljenje za administrativne ugovore i Odeljenje za upravljanje podrškom pod čijim okriljem su

okviru jedinice Generalnog kontrolora i/ili Kancelarije kontrolora) usvoje aktivnost, ona može i da se sprovede. U zavisnosti od potrebe, u nekim slučajevima se aktivnost uspostavlja kao redovna praksa, dok se u drugim izvršava jednokratno.

Unutrašnji pravilnik koji se nalazi u okviru Poglavlja IV Politike dobre korporativne uprave (Politika 21: Obaveze finansijske odgovornosti, Politika 22: Obaveze za građane, Politika 23: Aktivnosti transparentnosti, Politika 25: Promocija finansijske odgovornosti) predstavlja normativni okvir za uključivanje građana. Proizvodi se kreiraju za određenu publiku, sa ciljem da se postignu rezultati u nekim oblastima za koje se smatra da su od fundamentalnog značaja za jačanje kontrole, sa nalaskom na sektor obrazovanja. Tako npr. postoje različiti grafički materijali sa informacijama o Generalnom kontroloru Kostarike, funkcijama institucije kao i načinima podnošenja žalbi. Takođe se razvijaju pedagoške aktivnosti i prezentacije kako bi se odgovorilo na potrebe obrazovnog sistema. Konačno,

VRI Kostarike kreira ciljne grupe svojih programa obuke tako da se obezbedi multiplikativni efekat znanja. Posebna pažnja pridaje se potrebama sektora obrazovanja, pa postoji modul namenjen nastavnicima, kako bi se teme finansijske kontrole i građanske kontrole uvele u nastavu za decu uzrasta od 15 godina. Posebni kursevi su osmišljeni za nove vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, kako bi se zvaničnici obučili na teme u vezi sa finansijskom kontrolom, javnim nabavkama, itd.

uspostavljeni su onlajn kursevi i tehničke prezentacije posvećene zvaničnicima u državnoj administraciji i drugim ciljnim grupama. Ciljne grupe kreiraju se tako da se proizvede multiplikativni efekat znanja. Smatra se da su obuke od vitalnog značaja za jačanje funkcije kontrole i nadzora javnih finansija.

Onlajn kursevi koji se tiču javnih nabavki ciljano su kreirani za državne službenike koji su odgovorni za javne nabavke. Potom, obrazovni program za jačanje kapaciteta interne revizije na teme istraga i administrativnih procedura namenjen je pre svega internim revizorima i državnim

službenicima u javnom sektoru, i vezan je za procese u okviru administracije. Takođe postoje i kursevi za nove vlasti bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou kako bi se osposobili novi visoki zvaničnici, poslanici, gradonačelnici i opštinski zvaničnici na teme strateške relevantne i vezane za kontrolu, javne nabavke, režim zabrana i delokrug antikorupcijskog zakona. Naime, uspostavljen je i program obuke za opštinske zvaničnike tokom kojih su organizovane posete lokalnim vlastima tokom cele godine kako bi se zvaničnici upoznali sa pitanjima procedura u vezi sa fiskalnom kontrolom, nadzorom nad upravljanjem javnim sredstvima, i sl. Modul pedagoškog posredovanja je uspostavljen u saradnji sa drugim institucijama koje su zadužene za kontrolu i namenjen je nastavnicima kako bi od devetog razreda (završni razred osnovnog obrazovanja, uzrast od 15 godina) uveli teme koje se tiču demokratije, političke i građanske kontrole, VRI, itd.¹⁵⁸ Takođe su organizovane i radionice za učenike koje se tiču relevantnih institucija kontrole kako bi se podigla svest o glavnim organima revizije i njihovim funkcijama, kao i radionice i obuke novinara u cilju adekvatnijeg i kvalitetnijeg izveštavanja. Institucija učestvuje na i sajmovima građana, na kojima diseminuje informacije.

U okviru Programa za Građanski nadzor (oblik društvene revizije) Generalni kontrolor **Perua** je razvio kurseve i nastavne programe koji se moraju proći kao priprema pred samo učešće građana. Za sada postoji Program za mlade revizore koji podrazumeva aktivnosti građanskog nadzora koji obavljaju učenici završne godine srednje škole da bi uz podršku svojih nastavnika pripremili izveštaje rezultata

Jedinica za upravljanje ljudskim resursima, Jedinica za informacije, Centar za obuke, Interna pravna jedinica, Jedinica za administrativno upravljanje i Jedinica za finansijsku administraciju.

¹⁵⁸ Generalni kontrolor Republike Kostarika. Módulo de mediación pedagógica. Dostupno na: <<http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/index.htm>>

tzv. školskih nadzora svojim školama, opštinama i drugim relevantnim lokalnim institucijama. Ovaj Program se sastoji od tri komponente: jačanje kapaciteta, razvoj edukativnog materijala i implementacija nadzornih aktivnosti. Naime, u okviru prve komponente, Ministarstvo prosvete je proizvelo povelju „Etika, građani i društvena obaveza“ koja ima za cilj da sazove izabrane nastavnike širom zemlje kako bi prošli obuku od 220 sati koja se između ostalog tiče državne uprave, kontrole vlasti, borbe protiv korupcije i građanskog učešća. Ovaj kurs se 2010. godine fokusirao na izradu pilot programa za školske revizije kad je uspostavljen Priručnik „Promovisanje građanskog učešća u školama.“ U okviru komponente razvoja edukativnog materijala, izrađeni su vodiči za nastavnike i korišćen je prethodno pomenuti Priručnik. Kako bi se aktivnosti građanskog nadzora realizovale na adekvatan način, nastavnici koji su sami prošli obuku pod prvom komponentom programa, održavali su radionice i pružali su tehničke smernice za pravilno izvršavanje građanskog nadzora npr. u vezi sa izradom izveštaja i praćenja preporuka.¹⁵⁹

ii. Učešće u imenovanju kontrolora, revizora i drugih visokih zvaničnika VRI

Pri izboru i imenovanju generalnog državnog kontrolora, Ustav **Venecuele** predviđa u članu 279. da Etički republički savet saziva Komisiju građana za procenu nominacija, koju čine predstavnici raznih sektora društva. Na ovaj način se unapređuje javni proces kroz koji se dolazi do užeg izbora predloženih službenika za svaki organ koji je u službi građanima, a koji se potom dostavlja Narodnoj skupštini na razmatranje. Glavni službenik organa generalnog državnog kontrolora biva izabran glasovima dve trećine poslanika, u roku od najviše trideset dana. Ukoliko izbor Komisije ne dobije saglasnost u parlamentu, raspisuje se referendum, na kojem građani neposredno odlučuju o izboru rukovodioca VRI. U slučajevima kada se ne sazove Komisija građana za procenu nominacija u roku koji je predviđen zakonom, parlament nastavlja sa imenovanjem glavnog službenika.¹⁶⁰

U Venecueli se za izbor generalnog državnog kontrolora saziva Komisija građana za procenu nominacija, čiji izbor potvrđuje parlament. Ukoliko kandidat kojeg predloži Komisija ne dobije saglasnost u parlamentu, raspisuje se referendum, na kojem građani neposredno biraju rukovodioca VRI.

Mehanizam učešća građana u imenovanju kontrolora, revizora i drugih visokih zvaničnika VRI se u slučaju **Kolumbije** svodi na odabir zvaničnika Generalnog kontrolora što je zapravo mali broj zaposlenih u instituciji. Nakon što su kandidati predstavljeni javnosti, građani u izvesnom periodu mogu da pošalju elektronskom poštom svoja mišljenja o nominacijama.¹⁶¹

Kada je 2008. godine Senat razrešio člana VRI **Dominikanske Republike** – Revizorske komore, nakon čega su i ostali članovi u strahu od iste sudbine podneli ostavku, OCD su predložile da se uvede transparentni mehanizam imenovanja kontrolora. Ideja je bila da biografije kandidata kao i izjave o njihovim primanjima i imovini budu dostupne javnosti, kako bi i građani bili informisani i aktivno uključeni u proces.¹⁶²

¹⁵⁹ Prema odgovorima na upitnik koji je prosleđen Generalnom kontroloru Republike Peru.

¹⁶⁰ Prema odgovorima na upitnik koji je prosleđen Generalnom kontroloru Venecuele.

¹⁶¹ Za više informacija posetite internet stranicu Kancelarije Generalnog kontrolora Kolumbije:

<<http://www.contraloriagen.gov.co/>>

¹⁶² Nino, Ezequiel.

iii. Učešće u planiranju revizije: podnesci građana

U okviru Odeljenja za institucionalne odnose i konvencije VRI **Argentine** (Auditoria General de la Nacion - AGN), postoji Odsek za građansko učešće sa 3 zaposlena koji je zadužen za komunikaciju sa OCD i obradu prijave građana. Prijave građana su podvrgnute procesu provere kojim se procenjuje da li je podnesak relevantan za buduću reviziju na temu koja je prijavljena. Odredbom br. 55/99-AGN se denominacija „žalba“ iz Odredbe br. 235/93-AGN kojom se usvajaju Standardi procedure za

blagovremenu obradu dokumentacije, Ured za ulaz i izlaz AGN i postupak odobravanja podnetih žalbi, menja u „prijava.“¹⁶³

Prijave građana u Argentini u principu treba da budu potpisane i treba da sadrže ime, identifikacioni dokument i adresu podnosioca. Izuzetno, mogu se razmatrati i anonimne prijave, ukoliko su potkrepljene dokumentacijom ili dokazima.

Svaki dokument koji je predat ili dostavljen AGN od strane bilo kog fizičkog ili pravnog lica smatra se „prijavom“ ukoliko se bavi pitanjima nezakonitosti ili nepravilnosti ugovora, akata, ili dela i propusta lica i organa koji podležu eksternoj reviziji. Podnesci su prihvaćeni samo ukoliko teme spadaju pod delokrug

funkcija koje obavlja institucija. Naime, prijava mora biti u pisanoj formi i potpisana, uključujući ime, identifikacioni dokument i adresu podnosioca. Ona mora takođe sadržati detaljan opis situacije i prateću dokumentaciju za koju se smatra da je relevantna za slučaj. Ukoliko su prijave primljene elektronskim putem, istim medijumom se podnosioci obaveštavaju o propisanom obrascu koji je neophodan kako bi prijave bile uzete u obzir. U nekim slučajevima, Kolegijum revizora može razmotriti i anonimna dokumenta kao „prijave,“ ukoliko su propraćena potkrepljujućom dokumentacijom ili dokazima, čime se potvrđuje verodostojnost iskaza i predstavljenih činjenica.

Slika 8. Primer anonimne registracije građana u žalbeni mehanizam Kolumbije - SIPAR

Specijalizovana Direkcija za građanske usluge sa 37 zaposlenih, pod okriljem Kontrolora za građansko učešće Generalnog kontrolora Republike **Kolumbije** (Controloria General de la Republica - CGR), zadužena je za prijem, obradu, praćenje i izveštavanje o podnescima koji su predati u vezi sa fiskalnom odgovornošću vlasti. Bitno je istaći da njen uspeh leži umnogome u samoj činjenici da su informacije o mogućnostima i kanalima podnošenja žalbi istaknute na jasan način i široko diseminovane kao što je to već prethodno ilustrovano. Informacioni sistem za učešće građana (Sistema de Información de Participación Ciudadana – SIPAR) obezbeđuje lak pristup i registrovanje žalbi preko onlajn portala. Takođe, važno je to što su informacije o istragama i sporovima koji su rezultat žalbi građana dostupne jer na ovaj način građani imaju uvid u tok procesa i konačne rezultate svojih doprinosa. Naime, data je mogućnost građanima da prate status svoje žalbe kroz mehanizam koda za praćenje koji je unet u specijalan kompjuterski program, što je opet

¹⁶³ Uredba AGN No. 50/04. < http://www.agn.gov.ar/informes/Reglamento_Pres_Resol_50_2004.pdf>

najrazvijenija praksa u regionu kada su u pitanju žalbeni mehanizmi.¹⁶⁴ U okviru institucionalne politike žalba građana se procenjuje kao fundamentalni input za izvršavanje fiskalne kontrole i nadzora, tako da broj žalbi i prijavljene teme predstavljaju jedan od važnih činilaca u odabiru subjekata revizije. Takođe, u okviru Memoranduma o uspostavljanju svih revizija se uključuje posebna odredba kako bi se osiguralo praćenje žalbi.

Normativni okvir je dat u Proceduri o poštovanju prava peticije u Generalnom kontroloru Republike, kao i između ostalog, Ustavom Kolumbije, Zakonom 42 iz 1993, Zakonom 489 iz 1998, Dekretom 267 iz 2000, Zakonom 850 iz 2003, Zakonom 190 iz 1995, Zakonom 734 iz 2002, Zakonom 1474 iz 2011, Zakonom 1437 iz 2011 i Vodičem o državnoj reviziji – Revizija. Ovom procedurom je predviđena obrada dokumenata koja su građani podneli instituciji, njihova klasifikacija, kodifikacija, odgovori, strategije za

procesno i materijalno praćenje odgovora, kao i rokovi za dostavljanje odgovora građanima.

Procedura o poštovanju prava peticije u Generalnom kontroloru Republike, inače u okviru Sistema za upravljanje i kontrolu, reguliše razvoj aktivnosti koje su pokrivene Strategijom o uslugama građanima i definiše aktere koji su odgovorni u svakoj fazi procesa obrade podnesaka (prijava i žalbi). Cilj jeste da nijedan dokument koji potiče od građana ne ostane nezabeležen i da se na svaki od njih odgovori blagovremeno

Slika 9. Prijava predloga za reviziju u SIPAR, Kolumbija

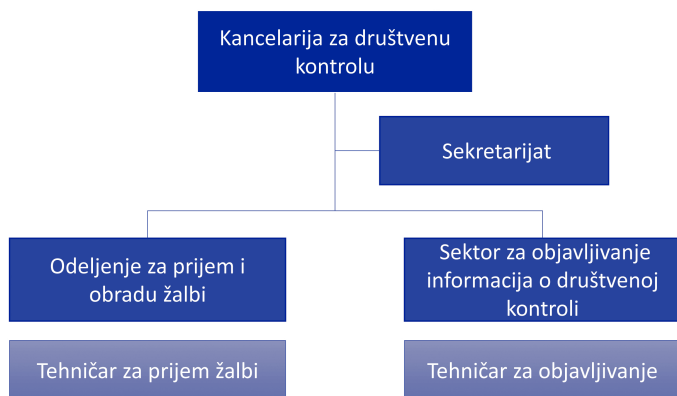
i efikasno. Procedura uspostavlja razliku između „žalbe“ i „prijave.“ Naime, obična žalba podrazumeva situaciju kada građanin daje CGR-u do znanja da se desila moguća neregularnost u radu službi koje su zadužene za unutrašnju kontrolu. Disciplinske žalbe su svi oni slučajevi u kojima ponašanje državnog službenika koje se daje na znanje CGR-u predstavlja disciplinski problem, i koji spadaju pod nadležnosti Kancelarije za disciplinsku kontrolu. Konačno, prijava bi trebalo da navodi činjenice ili postupke kojima bi mogle da se dokažu nepravilnosti ili nesvršishodnosti u upravljanju finansijskim sredstvima.

Prema istraživanju iz marta 2013. godine koje je sprovedla Direkcija za usluge građanima sa ciljem da izmeri stavove građana koji su koristili SIPAR, preko 90% od približno 1000 ispitanika smatra da im je usluga pružena blagovremeno, da je ispunila njihova očekivanja, te da su im pružene informacije bile od koristi.¹⁶⁵

U proceduri postupanja po podnescima građana u Kolumbiji napravljena je distinkcija između žalbi i prijave, pri čemu prijava treba da navodi činjenice ili postupke kojima mogu da se dokažu nepravilnosti ili nesvršishodnosti.

¹⁶⁴ Za više informacija posetite: <<http://186.116.129.17/sipar/>>

¹⁶⁵ Kontrolor za učešće građana, Direkcija za usluge građanima. Merenje Medicion de la satisfaccion del cliente ciudadanía. Enero – Diciembre 2012. Mart 2013. Dostupno na: <<http://www.contraloria.gov.co/>>



Slika 10. Organizaciona struktura Kancelarije za društvenu kontrolu u okviru Revizorske komore Dominikanske Republike

kako bi bila uključena u Godišnji plan revizije. Upravljanje žalbama građana je regulisano Ustavom Republike, Član 246., Članom 7. Zakona 10-04 Komore revizije i članovima Uredbe primene ovog zakona, kao i Članom 15. Zakona 1-12 o društvenom učešću građana.

Zanimljiv je i dominikanski Sistem 311 za usluge građanima pod okriljem strategije elektronske uprave koji predstavlja glavno sredstvo preko kojeg je moguće podneti žalbu, prijavu i reklamaciju, preko onlajn portala ili pozivom na 311, da bi one potom

U Dominikanskoj Republici funkcioniše Sistem 311, koji omogućava građanima podnošenje žalbi, prijava i reklamacija preko onlajn portala ili pozivom na broj 311, nakon čega se takvi podnesci kanališu ka nadležnim organima.

bile kanalisane nadležnim organima. Sistem je uspostavljen Dekretom br. 694-09 od 17. septembra 2009. godine. Žalba je definisana kao usmeno ili pismeno obaveštenje nadležnog organa o delu koje se može okarakterisati kao zločin ili administrativni prekršaj, dok se pod prijavom podrazumeva

iskazivanje nezadovoljstva ponašanjem ili radom državnih službenika. Reklamacijom podnosilac zahteva bolju uslugu od strane države. Cilj Sistema je da ojača kanale komunikacije sa OCD i građanima i olakša im proces učešća.¹⁶⁷ Institucije koje su obuhvaćene su Državni sekretarijat predsedništva, Nacionalna etička komisija za borbu protiv korupcije, Generalni kontrolor, Državno tužilaštvo Republike, Nacionalni savet za državnu reformu, Nacionalna direkcija za krivično gonjenje administrativne korupcije, Generalna direkcija za javne nabavke, kao i Predsednička kancelarija za informacione tehnologije i komunikacije. Na ovaj način se smanjuje vremenski period za prijem i obradu podnesaka građana na finansijski efektivan način što pospešuje efikasnost državnih organa i dovodi do većeg zadovoljstva javnim uslugama. Takođe istaknut je statistički doprinos koji se može iskoristiti prvobitno za merenje učinka državnih institucija kao i podrška pri donošenju odluka.

Vrhovna revizija Federacije **Meksiko** (Auditoria Superior dela Federacion de Mexico – ASF) uspostavila je participativni mehanizam – Etičku liniju za žalbe (LED), sa ciljem prikupljanja informacija i žalbi građana koje se potom obrađuju da bi eventualno bile inkorporisane u Godišnji plan revizije.¹⁶⁸ Na ovaj način LED predstavlja otelotvorenje cilja jačanja učešća građana iz Strateškog plana ASF za period 2011-2017.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Videti: Internet stranica Revizorske komore Dominikanske Republike: <<http://www.camaradecuentas.gob.do/>>

¹⁶⁷ Za više informacija posetite: <<http://www.311.gob.do/>>

¹⁶⁸ Montero, Guillan Aranzazu.

¹⁶⁹ Cilj 3.4. Jačanje građanskog učešća u fiskalnom nadzoru. Za više informacija: Auditoría Superior de la Federación. Plan Estratégico de la ASF 2011-2017. Meksiko, januar 2011. Dostupno na: <<http://www.asf.gob.mx>>

Zanimljivo je da OCD nisu te koje su zaslužne za osnivanje i institucionalizaciju LED-a, već Juan Manuel Portal Martínez, Vrhovni revizor, koji je 2009. godine uvideo mnogobrojne potencijalne koristi ovakvog mehanizma. Naime, ASF je 2010. godine sprovedla studiju koja je utvrdila da građani smatraju da su telefonske linije, s obzirom da dopuštaju anonimnost podnosioca žalbi, najprimenljiviji mehanizam u meksičkom kontekstu. Uspeh LED-a nakon pet meseci pilot programa je doveo do institucionalizacije prakse, što uključuje i odgovarajuće finansijske i ljudske resurse. Iako ASF još uvek razvija smernice kako bi mehanizam bio u potpunosti integrisan i institucionalizovan u okviru ASF-a, LED funkcioniše od maja 2011. godine.¹⁷⁰

Kancelarija za usluge građanima se nalazi u okviru Kancelarije kontrolora **Venecuele** i sastoji se od Odseka za informisanje i promovisanje javnog učešća i Odseka za žalbe, pritužbe, predloge i zahteve. Ključni pravni dokument koji reguliše upravljanje pritužbama su Standardi za promovisanje učešća građana koji navode da pritužbe moraju biti podržane, primljene, obrađene i rešene. Naime, prema ovim Standardima, „građani pojedinačno ili kolektivno, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika, ili kroz organizovane zajednice, mogu da podnesu Kancelariji za usluge građanima svoje žalbe, pritužbe, predloge i zahteve.“ Prema Uputstvu o pritužbi (Uredba br. 01-00-55, od 21. juna 2000), da bi pritužba bila efektivna, podnosilac mora da:

- Poveže činjenice koje po njegovom mišljenju predstavljaju nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima i resursima,
- Naznači ko se smatra osumnjičenim,
- Pruži dokaze koji će pomoći VRI da proveri te navode,
- Priloži jasne i tačne informacije,
- Podnese žalbu usmeno, u pisanoj formi ili u elektronskom obliku.

Kancelarija za usluge građanima najpre odlučuje da li organ ili entitet ima mogućnosti da obradi zahtev. Nakon obrade, ukoliko se utvrdi da pritužba ne spada u nadležnost institucije, kanalije se ka odgovarajućim organima. Takođe odluka ili odgovor na žalbe, pritužbe, predloge i zahteve mora da se donese blagovremeno, sa integritetom i u skladu sa suštinskim zahtevima i formalnošću slučaja.

U **Hondurasu** pritužbe koje prima Direkcija za građansko učešće (Dirección de Participación Ciudadana - DPC) prosleđuju se Odeljenju za kontrolu i nadzor žalbi (DCSD), koje takođe analizira i

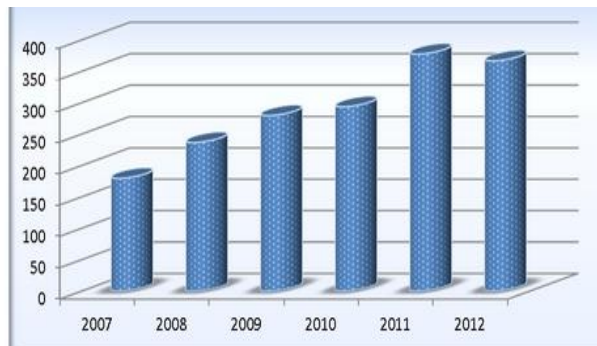
usmerava žalbe ka drugim direkcijama Vrhovnog suda revizije (Tribunal Superior de Cuentas – TSC). U okviru ove Direkcije postoji Odeljenje za kontrolu i praćenje žalbi koje broji 16 zaposlenih – načelnik, dva supervizora, 11 revizora, jedan pravni analitičar i jedna osoba koja unosi podatke iz žalbi u bazu podataka. DCSD inkorporiše grupu revizora koji blagovremeno obrađuju pritužbe kako bi dostavili brz odgovor građanima o predmetima od nacionalnog interesa. Kompleksne žalbe se u zavisnosti od tematike šalju različitim direkcijama Vrhovnog suda revizije kako bi ušle u program revizije u budućnosti.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Report No.		Description						
REPORT NO. 41-2012-DPC-DCSD		THE VERIFIED COMPLAINT NO. 0801-12-356 DISTRICT NO. 6 EDUCATIONAL FACILITIES LOCATED IN THE UNITED STATES OF TEGUCIGALPA SCHOOL.						
REPORT NO. 40-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 1706-11-141 VERIFIED IN BASIC EDUCATION CENTER ROSA RAMON, DEPARTMENT OF VALLEY, CITY OF GOASCORAN.						
REPORT NO. 39-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 0801-11-364 HONDURASO VERIFIED IN THE INSTITUTE OF AGRICULTURAL MARKETING (IIMA) TEGUCIGALPA CITY, CENTRAL DISTRICT.						
REPORT NO. 38-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 1809-2011-238 VERIFIED IN THE INSTITUTE QUALIFIED BAIN ROBERTO MICHELETTI, SULACO TOWNSHIP, YOKO.						
REPORT NO. 37-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 0703-11-920 VERIFIED IN THE FORECAST NATIONAL INSTITUTE OF TEACHERS (INPREMA) AND THE UNIVERSITY REGIONAL CENTRE DANLI (UNAH-TEC).						
REPORT NO. 36-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 0801-10-264 NEMIA VERIFIED IN THE INSTITUTE OF TEGUCIGALPA FRANCISCO BAQUEDANO MORAZAN.						
REPORT NO. P-033-2012-DPC-DCSD		OF COMPLAINT NO. 0801-12-133 VERIFIED IN THE CONGRESS OF THE REPUBLIC						

Slika 11. Zaključci istraga žalbi koji su dostupni na internet stranici Vrhovnog suda revizije Hondurasa

¹⁷⁰ Ibid.

Građanski žalbeni sistem koji se nalazi pod okriljem Odeljenja za kontrolu i praćenje žalbi uspostavljen je sa ciljem da se efektivnije obrade žalbe građana i OCD koje se tiču postupanja državnih službenika ili upravljanja javnim sredstvima. Žalbe građana se uzimaju u obzir prilikom planiranja revizije. Prema internim propisima koji su dati u formi priručnika regulisan je i pojašnjen prijem, analiza, istraga i izveštavanje o podnetim žalbama. Takođe, ovim se uspostavlja opšta pravila za postupanje po pritužbama, kao i forma i suština žalbi, kako tehnički tako i pravno. Žalbe i nepravilnosti se mogu prijaviti lično ili preko interneta kako bi potom Odeljenje za kontrolu i praćenje žalbi procenilo da li prijava spada u nadležnost TSC.



Slika 12. Sprovedene istrage u TSC-u na osnovu žalbi za period 2007 – 2012, Honduras

Ukoliko žalba spada u delokrug TSC i ukoliko u opisu žalbe postoji dovoljno elemenata koji ukazuju na to ko je prijavljen, kada, kako, i gde, ili su navedeni dokazi koji ukazuju na to gde se ove informacije mogu dobiti, žalba se prosleđuje kako bi se sprovela dalja istraga. Potom, u okviru posebne istrage Direkcija za revizije prikuplja neophodnu dokumentaciju koja bi podržala žalbu, nakon čega se priprema izveštaj i odgovarajuća odluka. Izveštaji TSC koji su dostupni na internet stranici institucije, takođe inkorporišu zapise o žalbama građana.

Tabela 5. Broj primljenih žalbi, 2007-2012., Honduras

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Primljene žalbe	180	237	280	294	378	367

Generalni kontrolor **Republike Paname** razmatra žalbe građana, vrši preliminarnu proveru i procenu i utvrđuje pouzdanost podnetih informacija, kako bi se potom utvrdilo da li postoji dovoljno dokaza da bi se žalba prosledila jedinici VRI koja je zadužena za istragu tj. Nacionalnoj direkciji za građanske žalbe, kako bi potom bila uključena u proces planiranja revizije. Pravni osnov za upravljanje žalbama građana se nalazi u Zakonu br. 32 iz 1984. godine, Organskom zakonu Generalnog kontrolora kao i Uredbama o stvaranju Nacionalne direkcije za građanske žalbe, procedurama i drugim zakonima kao što je Zakon o administrativnim procedurama, Zakon o transparentnosti, itd., koji regulišu upravljanje i obradu žalbi građana od početka do kraja procesa. Za sada ne postoje interni propisi upravljanja žalbama unutar VRI, ali su oni u procesu formalizacije. Ovi interni propisi se u osnovi odnose na pristup informacijama kroz informacione tehnologije kako bi se predstavile žalbe i proces njihove obrade, dok takođe regulišu rokove faza obrade u skladu sa zakonima i administrativnim procedurama. Nacionalna direkcija za građanske žalbe sa 11 zaposlenih, osnovana Odlukom br. 083-DDRH 2006. godine, kao što je gore navedeno, bavi pitanjima vezanim za učešće građana. Sama VRI održava kontakte sa različitim organima vlasti, na celoj teritoriji, te se na neke i oslanjaju prilikom istraga podnetih tužbi.

Među najvažnijim funkcijama su primanje žalbi o navodnim nepravilnostima u upravljanju javnim sredstvima, kroz bilo koji kanal i u skladu sa zakonom, procenjivanje primljenih i prosleđenih žalbi na istragu odgovarajućim organima Generalnog kontrolora ili državnim institucijama nadležnim za temu određene žalbe, saradnja sa nadležnim organima kako bi proces zadovoljio interese države, vođenje evidencije o realizovanim aktivnostima istraživača, kako bi se blagovremeno obavestio Kontrolor, dostavljanje izveštaja o građanskim pritužbama i akcijama koje je Direkcija prosledila Kancelariji Generalnog kontrolora, kao i koordinacija sa drugim direkcijama Generalnog kontrolora kako bi se obezbedila neophodna pomoć u razvoju odgovornosti vlasti.

Slika 13. Prijava žalbe preko Građanskog žalbenog sistema Paname

linije, poštom, lično ili na neki drugi način. Ove žalbe se u pojedinim slučajevima prosleđuju najvišem autoritetu institucija koje su prijavljene kako bi bile kanalisane ka organima interne kontrole, dok jedinice VRI sprovode istragu. Potom se uspostavlja program praćenja kako bi se blagovremeno dostavili odgovori podnosiocima pritužbi o statusu njihove prijave. Građanski žalbeni sistem se razlikuje od drugih gore navedenih primera žalbenih mehanizama po tome što su na internet stranici panamskog žalbenog sistema dostupne informacije o žalbama podeljene u četiri kategorije: 1. pod istragom, 2. revizija, 3. potpune, ili 4. odbačene.¹⁷¹ Na ovaj način Građanski sistem žalbi omogućava interakciju korisnika i VRI u smislu uključivanja žalbi i praćenja njihovog statusa do završetka ili prekida postupka. Kako je ova stranica dostupna svima, moguće je da se u vezi sa žalbama koje su podnete lično ili preko sajta dostave dodatne informacije.¹⁷²

Neke od faza u obradi i razmatranju žalbi su :

Informacioni kanal – Građanski žalbeni sistem, podstiče učešće građana i praktikovanje vrednosti, etike, transparentnosti i borbe protiv korupcije. Žalbe građana u vezi sa lošim upravljanjem ili neregularnostima u korišćenju javnih sredstava i dobara mogu se priložiti preko internet stranice, telefonom preko besplatne

linije, poštom, lično ili na neki drugi način. Ove žalbe se u pojedinim slučajevima prosleđuju najvišem autoritetu institucija koje su prijavljene kako bi bile kanalisane ka organima interne kontrole, dok jedinice VRI sprovode istragu. Potom se uspostavlja program praćenja kako bi se blagovremeno dostavili odgovori podnosiocima pritužbi o statusu njihove prijave. Građanski žalbeni sistem se razlikuje od drugih gore navedenih primera žalbenih mehanizama po tome što su na internet stranici panamskog žalbenog sistema dostupne informacije o žalbama podeljene u četiri kategorije: 1. pod istragom, 2. revizija, 3. potpune, ili 4. odbačene.¹⁷¹ Na ovaj način Građanski sistem žalbi omogućava interakciju korisnika i VRI u smislu uključivanja žalbi i praćenja njihovog statusa do završetka ili prekida postupka. Kako je ova stranica dostupna svima, moguće je da se u vezi sa žalbama koje su podnete lično ili preko sajta dostave dodatne informacije.¹⁷²

Slika 14. Sistem praćenja žalbi koji oslikava faze obrade žalbe, Panama

¹⁷¹ Za više informacija posetite: <<http://www.denunciaciudadana.gob.pa/publico/>>

1. Prijem žalbi od strane identifikovanih ili anonimnih podnosioca bilo kojim od pomenutih načina podnošenja, koje se potom unose u internet sistem Direkcije za žalbe građana gde im se dodeljuje broj kako bi građani mogli da prate status svoje žalbe.
2. Evaluacija žalbe podrazumeva proveru podnetih podataka i utvrđivanje da li žalba spada u nadležnost Direkcije.
3. Procena obuhvata analizu prijavljenih informacija i utvrđuje se da li postoje osnove za istragu (u ovom koraku je žalba ili odbačena ili usvojena)
 - a. Kriterijumi za odbacivanje su npr. nedostatak informacija, nepostojanje neregularnosti, subjekat žalbe je prethodno podvrgnut reviziji, dok se takođe dešava da podnesak ne konstituiše žalbu. Prilikom odbacivanja žalbe, na internet sistemu se obrazlažu razlozi za ovakvu odluku ili daju instrukcije kojim instancama bi trebalo podneti prijavu ili žalbu.
 - b. Usvajanje žalbe se dešava u momentu kada se nakon analize žalbe smatra da nije neophodna dalja istraga. Građani se obaveštavaju po usvajanju žalbe preko internet Sistema za žalbe građana.
4. Komunikacija sa nadležnim organima se odvija putem napomene ili memoranduma kojima ih VRI obaveštava po prijemu žalbe o prijavljenoj neregularnosti koja je pod istragom i da će proizvesti izveštaj sa rezultatima istrage.



Slika 15. Mehanizam za učešće javnosti u finansijskoj odgovornosti, El Salvador

U okviru Računovodstvenog suda **El Salvadora**, postoji Odeljenje za učešće građana sa 12 zaposlenih koje je zaduženo za prijave korupcije od strane fizičkih lica, bilo da su predstavnici OCD ili pojedinci. Pravni okvir se ogleda u Organskoj funkcionalnoj uredbi VRI El Salvadora, i Uredbi za obradu žalbi građana. Ovaj normativni okvir uspostavlja uslove za prijem, analizu i odgovore na podnete žalbe. Svaka žalba o neregularnosti ili

propustima državnih službenika počinje istragom podnosioca kako bi se utvrdila njena verodostojnost. Svaka žalba mora da sadrži informacije o podnosiocu kao i kopiju lične isprave kako bi se uradila njegova provera i poslalo obaveštenje o rezultatima istrage, jasno i koncizno predstavljene činjenice koje spadaju pod nadležnost Računovodstvenog suda, identifikacija optuženog i institucije kojoj pripada, kao i bilo koja dodatna dokumentacija koja podržava žalbu.¹⁷³

Krajem decembra 2012. godine u okviru VRI **Čilea** otvorena je Jedinica za usluge građanima (Unidad de Atención Ciudadana - UAC) sa 12 zaposlenih, koja je u koordinaciji sa Tehničkim jedinicama eksterne revizije koje rade na nacionalnim i podnacionalnim nivoima zadužena za primanje i obrađivanje žalbi i predloga za reviziju koje građani podnose preko internet portala ili kroz druge kanale institucije. Generalni kontrolor Čilea je uspostavio internet portal pod nazivom „Kontrola i građani“ kako bi građani slali svoje predloga za reviziju i žalbe u vidu onlajn formulara. Očekuje da će ovaj mehanizam koristiti i OCD. Na ovaj način, građani i OCD podnose svoje predloge za reviziju koji potom mogu biti inkorporisani u sam plan revizije.

¹⁷³ Dostupno na: <http://www.tsc.gob.hn/Denuncia%20Ciudadana/index_denuncia_ciudadana.html>

Slika 16. Elektronsko praćenje statusa predloga za reviziju i žalbe na Kontrolnom portalu građana, Čile

relevantne za planiranje revizije. Podnosioci bivaju obavešteni o krajnjem rezultatu revizije, dok u slučaju predloga za reviziju CGR informiše podnosiocce i nakon utvrđivanja relevantnosti predloga za reviziju.¹⁷⁴

U okviru strukture VRI **Ekvadora** funkcioniše Direkcija za etičke poslove i građansko učešće, koja broji 30 zaposlenih i koja prima, upravlja i odgovara na žalbe građana. Ceo proces učešća građana u procesu revizije je regulisan Organskim statutom za procese, dok postoje i unutrašnji pravilnici koje donosi prethodno spomenuta Direkcija. Žalbe se uzimaju u obzir u zavisnosti od brojnosti građana koji ih podržavaju i potpisuju.

VRI **Kostarike**, kao što je već rečeno, promovise učešće građana kroz četiri komponente (usluge građanima, informacije građana, obuke građana i artikulisana kontrola), a u ovom odeljku fokus je na uslugama građanima koje imaju za cilj da odgovore na zahteve za reviziju ili informacije, žalbe, prijave, peticije koje građani pokreću. Uspostavljena je jedinica za žalbe i istrage sa 44 zaposlena, koja ima za cilj da otkrije i istraži moguće neregularnosti i navodnu korupciju u javnoj administraciji, kroz stalan proces praćenja i revizije javnih finansija. Naime, postoji nekoliko različitih kanala koji su na raspolaganju građanima kako bi pokrenuli slučaj. Prijava se može podneti telefonski, faksom, elektronski ili lično. Postoji mogućnost anonimne prijave, dok je u slučajevima kada je ime podneto, institucija zakonski onemogućena da otkrije identitet podnosioca. Ako se nakon inicijalne procene ustanovi da prijava sadrži dovoljno dokaza, započinje se istraga. Na ovaj način, prijava može uticati na plan revizije, pa čak i dovesti do pokretanja postupaka. Izrađen je i vodič za žalbe, koji je raspoloživ u štampanoj i elektronskoj formi.¹⁷⁵

Postoji pravna osnova za upravljanje prijavama građana sadržana u Zakonu protiv korupcije i ilegalnog bogaćenja kroz javnu funkciju (Zakon br. 8422), i njegovim uredbama, kao i Opštem zakonu o internoj reviziji (Zakon br. 8292). Stoga su mogućnosti da građani podnesu prijave, kao i obaveza institucije da primi i odgovori na prijave i da sačuva identitet podnosioca regulisani zakonom. Što se tiče internih pravilnika, postoje Smernice za postupanje po pritužbama pred Generalnim kontrolorom Republike gde su opisani uslovi kako bi se podnela žalba, kao i procedura kroz koju žalba mora proći kako bi se utvrdila verodostojnost prijavljenih činjenica.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Za više informacija pogledajte multimedijalne prezentacije na youtube kanalu CRG. Dostupno na: <<http://www.youtube.com/user/CONTRALORIACHILE?feature=watch>>

¹⁷⁵ Generalni kontrolor Republike Kostarika. Za više informacija pogledajte: <www.cgr.go.cr>

¹⁷⁶ Lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República. Resolución R-CO-96-2005. Dostupno na: <http://documentos.cgr.go.cr/documentos/normativa/lineamientos/lineamientos_para_denuncias.doc>

Interesantan je i primer VRI **Južne Koreje** – Odbora za reviziju i inspekciju (Board of Audit and Inspection – BAI) koji je uspostavio više kanala za žalbe i molbe građana. Tako je zasnovan Napredni sistem obaveštavanja za reviziju je kreiran sa ciljem da pospeši saradnju sa građanima i njihovo učešće kroz blagovremena obaveštenja o cilju i periodu planiranih revizija koje im mogu biti od značaja. Kroz

Da bi građanska molba za reviziju u Južnoj Koreji bila uzeta u obzir, potrebno je više od 300 građana starijih od 20 godina ili nekoliko NVO koje ukupno broje više od 300 zaposlenih.

ovaj sistem BAI dobija žalbe kao i informacije od građana o neregularnosti praksi vlasti u vezi sa upravljanjem javnim sredstvima.¹⁷⁷ Sistem za građanske molbe za reviziju je uveden 2001. godine i omogućava građanima da zatraže reviziju institucija javnog sektora za koje sumnjaju da su podlegle korupciji ili drugim neregularnostima koje se kose sa

javnim interesom. Da bi molba bila uzeta u obzir potrebno je više od 300 građana starijih od 20 godina ili nekoliko NVO koje ukupno broje više od 300 zaposlenih. Ovaj sistem je postao poznat u društvu te se sve više koristi, što je dovelo do većeg broj zahteva za reviziju. Komitet za proveru građanskih molbi za reviziju, inicijalno sačinjen od četiri generalna revizora i tri eksperta iz civilnog društva, da bi se potom odnos okrenuo u korist predstavnika OCD, prima molbe i potom odlučuje o tome koje će biti uključene u plan revizije. Sistem građanskog revizora predstavlja još jedan mehanizam kroz koji građani na lokalnom nivou mogu da izveštavaju poštom, faksom, elektronskom poštom ili telefonom o potencijalnim zloupotrebama vlasti ukoliko su pitanja tražene revizije vezana za finansijsku odgovornost.¹⁷⁸ Razmatranje peticija obavlja revizor koji nije državni službenik već građanin koji ima mandat da, ukoliko to smatra potrebnim, sprovede revizije i potom obavesti podnosioc peticije o rezultatima i zaključcima svoje revizije.¹⁷⁹

iv. Učešće u aktivnostima kontrole

iv.b Društvena revizija

U **Peruu** društvena kontrola je regulisana Vodičem za razvoj građanskog nadzora uz podršku Generalnog kontrolora, koji je uveden Uredbom kontrolora br. 374-2006-CG i Direktivom br. 02-2006-CG „Postupak građanskog nadzora i entiteta,“ koja je uvedena Uredbom kontrolora br. 155-2006-CG. Građanski nadzor se ogleda u učešću individualnih građana koji su nakon javnog konkursa prošli uvodni kurs kontrole javnih finansija. U tom smislu, VRI Perua kroz Odeljenje za saradnju i prevenciju korupcije promovise Omladinske školske nadzornike na sajmovima omladinskih organizacija koje su fokusirane na borbu protiv korupcije gde se predstavljaju rezultati prethodnih programa vezanih za građanski nadzor. Kao što je prethodno objašnjeno u odeljku koji pokriva prakse diseminacije i obuka VRI, u okviru Programa za mlade revizore, učenici završnih razreda srednje škole i njihovi nastavnici prolaze obuke kako bi bili osposobljeni za vršenje građanskog nadzora na nacionalnom nivou u najnaseljenijim gradovima. Uspostavljena je sledeća metodologija faznog razvoja procedure građanskog nadzora:

1. Planiranje:

U planiranju se najpre utvrđuje svrha nadzora, pri čemu se mora voditi računa o izvesnim kriterijumima kao što su integritet i bezbednost učenika, relevantnost teme za obrazovne institucije, lakoća pristupa informacijama, usklađenost sa nastavnim programom itd. Potom se prikupljaju propisi koji se tiču

¹⁷⁷ Pyun, Ho-Bum. Audit and Civil Society: The Korean Experience. *International Journal of Government Auditing*. April 2006. Dostupno na: <<http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr06.html>>

¹⁷⁸ Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability.

¹⁷⁹ Pyun, Ho-Bum.

izabrane oblasti, da bi se potom izdvojili oni koji se odnose na učenike. Zatim se razvijaju formati građanskog nadzora i konačno kreira Plan omladinske revizije, koji treba da sadrži kratak pregled trenutne situacije, podatke institucije koja je posećena, glavni cilj revizije, specifične ciljeve, pravni osnov, radnu grupu, materijalne resurse, formate koji bi trebalo koristiti, raspored.

2. Izvršavanje građanskog nadzora:

Prva aktivnost prema Planu omladinske revizije su posete učenika (uz pratnju nastavnika) državnom organu koji je subjekt nadzora. Svaka grupa učenika je odgovorna za prikupljanje informacija prema uputstvima koje su im nastavnici dali. Učenici potom predstavljaju svoje zaključke kako bi nastavnici sublimirali i pripremili izveštaje nadzora.

3. Diseminovanje preporuka:

Izveštaj se predstavlja nadležnoj osobi u okviru institucije koja je podlegla građanskoj reviziji, kao i Generalnom kontroloru (vrhovnom revizoru) i Direktoru škole.

4. Praćenje:

Generalni kontrolor mora biti blagovremeno obavješten o ishodu monitoringa (praćenja), tj. drugim rečima, da li su subjekti revizije usvojili date preporuke.

Iako prema Inicijativi Transparentnost, građansko učešće, i odgovornost (Transparencia, Participacion Ciudadana, y Accountability - TPA) postoje i druge države u kojima se primenjuje društvena revizija, drugi primeri praksi u ovoj oblasti nisu dostavljeni. Tako npr., uprkos tome što se društvena revizija vrlo retko sprovodi od strane OCD, TPA daje primer Kolumbije i Paragvaja gde je institucionalizovana saradnja VRI sa OCD kroz sporazume. I u ovim slučajevima se društvena revizija sprovodi kako je to na početku ovog odeljka definisano – nezavisno od državnih institucija. TPA se takođe osvrće na primer Bolivije u kojoj su uspostavljeni tzv. mehanizmi za društvenu kontrolu i komiteti za građansku budnost (Vigilance Committees) zahvaljujući Zakonu o narodnoj participaciji iz 1994. godine kojim je uvedena uloga OCD u praćenju. U komitetima se nalaze predstavnici lokalnih organizacija koji su izabrani na nivou opštine koji su ovlašćeni da vrše *ex post* praćenje ili drugim rečima, društvenu reviziju. Takođe, Građanski komiteti za kontrolu i monitoring (praćenje) predstavljaju mehanizam društvene revizije u Meksiku. Dok su komiteti u Boliviji stalni, u Meksiku su oni *ad hoc* prirode. Građani koji su članovi ovih komiteta se biraju ili iz drugih komiteta koji se bave temama vezanim za javne nabavke ili ih direktno biraju zajednice koje su krajnji korisnici programa ili aktivnosti vlasti.¹⁸⁰

V.3 Saradnja VRI sa civilnim društvom – vanevropska praksa

U ovom odeljku predstavljene su pristupi južnoameričkih VRI u saradnji s organizacijama civilnog društva, prema kategorijama koje su navedene i objašnjene na početku poglavlja - diseminacija informacija i obuke vezane za procese eksterne revizije i mehanizme učešća, učešće u imenovanju kontrolora, revizora i drugih visokih zvaničnika VRI, u planiranju revizije, u aktivnostima revizije VRI, kao i učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije.

i. Diseminacija informacija i obuke vezane za procese eksterne revizije

Kao i većina VRI, Generalna revizija **Argentine** (Auditoria General de la Nacion - AGN) ima internet stranicu koja se koristi za diseminaciju izveštaja revizije, no pored toga je takođe uspostavljena i stranica (blog) koja objavljuje kratke preglede izveštaja koji su pisani jednostavnim i razumljivim jezikom

¹⁸⁰Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

sa ciljem šire upotrebe.¹⁸¹ Na ovaj način građani mogu da zatraže da svakodnevno primaju vesti vezane za izveštaje kako državnih tako i provincijskih nadzornih agencija. Naime, interesantno je istaći da je ovo bila inicijativa Sindikata zaposlenih u revizorskim institucijama (APOC) što ukazuje na volju samih zaposlenih da se na ovaj način poboljša rad AGN. Odeljenje za medije AGN-a šalje novinarima, ombudsmanima, predstavnicima OCD i drugim korisnicima, biltene o nalazima i zaključcima izveštaja koji su takođe pisani svakodnevnim jezikom radi razumljivosti.¹⁸²



Slika 17. Blog Generalne revizije Argentine posvećen građanskom učešću

za OCD kroz koji mogu da izraze svoje brige i probleme. Tokom 2013. godine realizovane su informativne radionice na teme životne sredine, dok je planirano da se sledeće bave problemima ugroženih grupa, potrošača, i javnog transporta. Teme radionica se odlučuju u mnogim slučajevima u sporazumu sa OCD.

Jedinica za usluge građanima (Unidad de Atención Ciudadana - UAC) u okviru Generalnog kontrolora Čilea (Contraloría General de la República - CGR) podstiče učešće građana i održava treninge na teme koje su vezane za finansijsku odgovornost i reviziju. CGR samim tim što aktivno podržava inicijative koje streme ka smanjivanju asimetrije u informisanosti između vlasti i građana, smatra OCD strateškim partnerima u procesu revizije i jačanju rezultata revizije kroz komunikaciju sa građanima. Za sada se za drugu polovinu tekuće godine planiraju obuke na teme pripreme zapisa o finansijskoj odgovornosti OCD koje su primile dotacije iz javnih sredstava, teme vezane za entitete državne uprave koji upravljaju javnim sredstvima, itd. S obzirom da je Jedinica za usluge građanima mlada, još uvek je u procesu razvoja, tako da mnogi aspekti ove saradnje još uvek nisu konkretizovani, kao npr. koliko puta bi se obuke održavale i kako će se birati predstavnici OCD koji će u njima učestvovati. Pritom, ne postoje nikakvi edukativni programi za građane. U skladu sa članom 17. Deklaracije iz Lime, svi proizvodi CGR, od izveštaja pa do preporuka i zaključaka, pisani su jednostavnim i razumljivim jezikom, kako bi se olakšalo razumevanje građana.

ii. Učešće u imenovanju kontrolora, revizora i drugih visokih zvaničnika VRI

Primer učešća OCD u imenovanju Glavnog kontrolora u Ekvadoru je istaknut kao najuspešnija praksa ove vrste. Sama VRI je deo Kancelarije za transparentnost i socijalnu kontrolu države kao deo šire politike koja podrazumeva otvaranje kanala učešća i nadzora u reviziji kroz Savet za društveno učešće i socijalni nadzor. Savet je zakonom ovlašćen da saziva građanske komitete koji su sačinjeni od predstavnika vlasti i istog broja predstavnika OCD. Interesantno je da su i predstavnici OCD podvrgnuti javnoj diskusiji, tj. predstavnici koji se kandiduju za učešće u komitetima prvobitno moraju da se

¹⁸¹ Blog Generalnog kontrolora Republike Kolumbije. Dostupno na: <<http://agnparticipacionciudadana.wordpress.com/>>

¹⁸² Nino, Ezequiel.

pridržavaju zahteva Saveta i zakona, nakon čega se biraju javnim glasanjem. Ovih pet komiteta (izvršni, zakonodavni, sudski, transparentnost i socijalna kontrola i izborni) čije je zasedanje javno nadležni su za imenovanje Generalnog kontrolora, javno nadmetanje kandidata u medijima, i nadzor nad procesom. Ekvadorsko iskustvo pokazuje da je civilno društvo zainteresovano za ovakav vid saradnje.¹⁸³

Saradnja sa OCD i građanima je predviđena u dokumentima kojima je osnovana ekvadorska VRI, dok je takođe naglašen i Organski zakon za transparentnost i pristup informacijama koji se osvrće na procese praćenja upravljanja javnim sredstvima i učešća građana. Ipak, saradnja nije zakonski regulisana.

iii. Učešće u planiranju revizije: Participativno planiranje

Sa aspekta saradnje sa OCD najrelevantniji aspekt učešća u planiranju revizije jeste učešće kroz participativno planiranje, te se ovaj deo pre svega fokusira upravo na prakse ispitanih zemalja kada je u pitanju taj oblik učešća u planiranju revizije.

Vrhovni sud revizije (Tribunal Superior de Cuentas - TSC) **Hondurasa** je otvoren za učešće OCD kroz Direkciju za građansko učešće (DPC) koja ima 24 zaposlena i promovise građansko učešće, transparentnost, finansijsku odgovornost i uključivanje građana u procese revizije.¹⁸⁴ Time je u Hondurasu uspostavljena društvena revizija kao i pritužbe građana kao vid stalne saradnje koja je dovedena u pitanje samo zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa. Dakle, TSC promovise učešće građana i OCD koje se bave procesima revizije i istraživanjima vezanim za te procese. TSC navodi da smatra OCD svojim saveznicima u obavljanju društvene revizije i informisanja o nepravilnostima pri upravljanju javnim sredstvima i finansijskoj odgovornosti.

Član 5. Ustava Republike Honduras predviđa da vlast mora da održi princip participativne demokratije. Dakle, predviđa se uspostavljanje saradnje sa OCD, njeno regulisanje, kao i način pristupa informacijama. Što se tiče odabira OCD sa kojima TSC saraduje, ne postoje pravila već TSC uglavnom upućuje poziv organizacijama ili individualnim građanima, koji imaju iskren interes da učestvuju u radu TSC. Takođe, parametri učestalosti i institucionalizacije saradnje nisu ustanovljeni, već se potreba za ozvaničenjem saradnje sa OCD utvrđuje na *ad hoc* osnovi, kada se potpisuje i sporazum o saradnji.

TSC je kroz dvogodišnji pilot program „Povezivanje građana sa institucionalnim nadzorom“ uveo prakse kojima su predlozi spoljnih aktera, a naročito OCD i medija uzeti u obzir tokom planiranja i odvijanja revizije. Na sastanke su pozvani građani i OCD koji su koristili usluge institucija koje će podleći reviziji, kako bi formalno mogli da prilože dokaze neregularnosti. Informacije koje su iznete uzimaju se u obzir tokom pripreme Generalnog plana revizije, a naročito u slučaju predloga OCD. TSC potom javno objavljuje ko su subjekti revizije i poziva da se prilože dodatni dokazi. Na ovaj način, ova praksa uključuje i doprinos građana ujedno kao i direktnu saradnju sa OCD u planiranju procesa revizije.¹⁸⁵

Može se reći da je participativno planiranje inovativna praksa koju su uvele države južne Amerike, dok se pritom primer Argentine smatra najrazvijenijim. Naime, VRI **Argentine** (AGN) uvela je strukturisane postupke za sastanke sa OCD. Ovaj mehanizam učešća je sproveden na osnovu regulatornih standarda, iako ne postoji formalna regulativa za participativno planiranje *per se*. U ovom smislu trebalo bi spomenuti npr. član 13. Osnovnih pravila koja regulišu interne propise Kolegijuma revizora koji navodi da se procedure javnih slušanja mogu koristiti kako bi se ocenile aktivnosti državne uprave.

¹⁸³ Videti: Internet stranica Kancelarije Generalnog kontrolora Ekvadora: <<http://www.contraloria.gob.ec/>>

¹⁸⁴ Videti: Internet stranica Vrhovnog suda revizije Republike Honduras: <<http://www.tsc.gob.hn/>>

¹⁸⁵ Videti: <www.tsc.gob.hn/PDFS/PARTICIPACION%20CIUD/proyecto_balance%20pdf.pdf>

Uredba o otvorenoj konsultaciji i participativnom planiranju, iako još uvek nije usvojena, uspostavlja osnovne smernice za implementaciju mehanizma kao što su pozivi upućeni OCD kako bi prisustvovala godišnjem sastanku i raspravljanje predloga OCD.¹⁸⁶ Uspostavljan mehanizam se razlikuje od opisane otvorene konsultacije s obzirom da se kontakt sa OCD održava i tokom godine. Udruženje građana za ravnopravnost i pravdu (ACIJ), neprofitna organizacija koja ima za cilj da doprinese razvoju participativnih i deliberativnih praksi, npr. ističe se po inicijativama i predlozima da AGN uspostavi sistem kroz koji bi OCD mogle da predlažu subjekte revizije, što je urodilo plodom s obzirom da je AGN uvela participativni proces koji okuplja OCD.

Program participativnog planiranja koji sprovodi argentinska VRI predstavlja mehanizam konsultacija koji se sastoji od dve dimenzije – razmene informacija i iskustava, kao i prikupljanja predloga od strane OCD za teme koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom izrade godišnjeg plana revizije.

Od 2003. godine kroz program „Participativno planiranje“, AGN promoviše razmenu informacija i saradnju sa OCD što je omogućilo zbližavanje institucije i organizacija i rezultiralo redovnim, plodnim i transparentnim dijalogom, iako i dalje ne postoji pravni osnov, pravni okvir pa ni interni pravilnici koji bi regulisali ovakvu saradnju. AGN primenjuje Program participativnog planiranja, mehanizma konsultacija koji se

sastoji od dve dimenzije – sa jedne strane, razmene informacija i iskustava, a sa druge strane primanja predloga od strane OCD za teme koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom izrade godišnjeg plana revizije. Stoga, AGN navodi da smatra OCD svojim saveznicima koji zahvaljujući svom iskustvu na konkretne teme pružaju obogaćenu viziju koja je komplementarna tehničkom radu revizora. Da bi učestvovala u planiranju revizije, jedini uslov za OCD jeste da ispunjavaju zakonske uslove osnivanja. Četiri puta godišnje na sastanak sa predstavnicima AGN pozvane su sve one OCD koje imaju prethodno iskustvo sa temama koje su relevantne za AGN i sa kojima se održava kontakt. Naime, AGN je kreirala bazu podataka koja sadrži OCD sa kojima se u prošlosti saradivalo uzimajući u obzir njihovu misiju i viziju, oblast aktivnosti, kao i neke druge indikatore koje je AGN uspostavila. Potom se elektronskom poštom prosleđuje formalno obaveštenje ovim izabranim OCD, kojim su pozivane da podnesu predloge za reviziju putem formulara. Odeljenje za operativno planiranje AGN procenjuje predloge OCD kako bi na drugom sastanku mogli da pruže povratne informacije o usvojenim kao i odbijenim predlozima. Kada se obrade predlozi, održava se sastanak na kom se diskutuju teme koje će biti obrađene u sledećem Godišnjem operativnom planu.

Prema procesu participativnog planiranja is 2010. godine može se identifikovati šest faza:

- a. VRI upućuje OCD poziv na sastanak,
- b. Informisanje o vrstama revizije i tehničkim kriterijumima za odabir subjekata revizije,
- c. Prijem predloga OCD,
- d. Obrađivanje i analiza predloga OCD,
- e. Odgovori prosleđeni OCD,
- f. Diseminacija informacija vezanih za tok procesa.¹⁸⁷

Problematična je činjenica što ne postoji mehanizam saradnje nakon što se proces participativnog planiranja završi. Postoje mišljenja da neformalni kontakt koji OCD održavaju sa AGN ne pruža dovoljno prostora za praćenje i stimulisanje implementacije mera i diseminacije izveštaja revizije.¹⁸⁸ Ovo je

¹⁸⁶ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

¹⁸⁷ Videti: < [http://www.agn.gov.ar/planificación participativa/mapa_control_08_09_.pdf](http://www.agn.gov.ar/planificación%20participativa/mapa_control_08_09_.pdf)>

¹⁸⁸ Montero, Guillan Aranzazu.

konsultativna praksa koja samim tim što nije obavezna niti obavezujuća, u prošlosti nije redovno primjenjivana (od 2003. godine, sastanci su održani 2004, 2006, 2007 i 2010. godine).¹⁸⁹ Ipak, bitno je istaći da je AGN ostala u bliskom i redovnom kontaktu sa OCD tako što je uzimala u obzir njihove brige i radila sa njima na zajedničkim projektima. Postoje mnogobrojni primeri velikog uticaja određenih izveštaja koji su nastali kao proizvod razmene informacija i iskustava OCD i AGN.¹⁹⁰ Primer uspeha saradnje jeste uvođenje procene pristupačnosti institucija koje podležu reviziji za osobe sa invaliditetom.¹⁹¹ AGN je do sada pokazala volju da inkorporiše predloge OCD u godišnji plan revizije, što se ogleda i u činjenici da obaveštava organizacije čak i u slučajevima kada su im predlozi odbijeni kako bi se objasnili razlozi za takvu odluku.¹⁹²

iv. Učešće u aktivnostima kontrole

iv.a Zajednička revizija

Jedini primer institucionalizovanog mehanizma zajedničke revizije kroz formalna pravila, zakonodavstvo i kancelarije VRI jeste **Kolumbija**. Kada je došlo do unutrašnje reorganizacije institucije uvedeni su delegirani kontrolori od kojih je jedan zadužen za učešće građana. Pod okriljem Zamenika kontrolora postoje Direkcija za usluge građanima koja je zadužena za upravljanje sistemom žalbi i uključivanje OCD u reviziju i Direkcija za promociju i razvoj građanskog nadzora, zadužena za obuke, treninge i promociju učešća građana.

U slučaju Kolumbije, zajednička revizija se sastoji iz četiri faze:

1. identifikacija i obuka onih OCD koje ispunjavaju preduslove saradnje i koje su se povinovale pravilima, i potom potpisale sporazum o saradnji,
2. održavanje okruglih stolova, kojima OCD doprinose svojim tehničkim znanjem,
3. kao odgovor na preporuke VRI, tela koja su podvrgnuta reviziji podnose VRI Plan poboljšanja institucije, dok su OCD pozvane da prisustvuju,
4. planiranje programa obuke i treninga Kancelarije Generalnog kontrolora i OCD, i uvođenje radnih grupa predviđenih za procenjivanje javnih politika.¹⁹³

U okviru organizacione strukture kao pionirski poduhvat, uspostavljena je jedinica Kontrolora za građansko učešće, koja je zadužena za sprovođenje aktivnosti koje se tiču uspostavljanja veze između građana i njihovih organizacija, sa upravljanjem javnim sredstvima, monitoringom i fiskalnom kontrolom. U okviru politike građanskog učešća koja je materijalizovana u Sistem participativnog fiskalnog nadzora, definisana je strategija pod nazivom Zajednički rad sa organizacijama civilnog društva, kreirana kako bi došlo do zajedničkih napora u ostvarivanju finansijske odgovornosti vlasti. OCD učestvuju u reviziji od trenutka kada je definisan Opšti plan revizije, počinjući sa faktorima rizika, žalbama ili neregularnim radnjama i potom u svakom narednom koraku revizije kao što su to npr. radionice o reviziji, diskusije o konačnom izveštaju revizije i planu poboljšanja koji su predložili subjekti revizije, kao i naknadno

Kolumbija je jedini primer institucionalizovanog mehanizma zajedničke revizije, koji uključuje formalizovana pravila, propise i kancelarije. Zajedničke revizije se sprovode u saradnji sa OCD. Pravni osnov za učešće OCD u reviziji nalazi se u Ustavu Kolumbije.

¹⁸⁹ Montero, Guillan Aranzazu.

¹⁹⁰ Nino, Ezequiel.

¹⁹¹ Nino, Ezequiel.

¹⁹² Nino, Ezequiel. Auditing agencies and NGOs: Benefiting from each other's work. A work experience in Argentina.

Dostupno na: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>>

¹⁹³ Transparencia International Colombia. No.2 Para Fortalecer El Control Ciudadano en Colombia : Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. 2000. Dostupno na :

<http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/control_social/cuaderno2.pdf>

praćenje njegove implementacije. Sistem participativnog fiskalnog nadzora je definisan kao saradnja između institucionalnog nadzora koji vrši Generalni kontrolor i građanske kontrole. Kao izraz suverene vlasti građana, OCD su prve koje imaju pravo da prime i pozovu na odgovornost službenike koji upravljaju javnim sredstvima, i da iz svog delokruga koji je utvrđen zakonom, doprinose efikasnijem praćenju i fiskalnoj odgovornosti.

Pravni osnov za učešće OCD u vršenju kontrole i fiskalnog nadzora nalazi se u Ustavu Kolumbije (Član 2, 267, i 270). U institucionalnoj strukturi oformljena je jedinica Kontrolora za građansko učešće Dekretom 267 iz 2000. godine, dok dokument CONPES 3654 iz 2000. godine označava strategiju koordinacije sa OCD kao deo jačanja dijagonalne finansijske odgovornosti. U unutrašnjosti institucije, strategija je zamišljena kao specijalna procedura Vodiča za vršenje fiskalne kontrole i nadzora. Pored toga, utvrđen je spektar OCD koje podležu strategiji i definisane su uloge učesnika dakle OCD, građana, i tima revizora CGR.

Kako bi uzeli učešće u procesu revizije, CGR inicira identifikaciju OCD koja se vrši u skladu za Planom revizije. U zavisnosti od subjekata revizije, traže se OCD koje su upoznate sa materijom revizije, iz sektora kome pripada subjekat revizije, ili su podnеле CGR žalbe o nepravilnostima koje bi trebalo uzeti u obzir u okviru procesa revizije. Sa druge strane, OCD takođe mogu da izraze svoju spremnost i želju da budu direktno uključene proces revizije. Potom, kontaktirane OCD dolaze na sastanak u CGR kako bi se utvrdila podobnost individualne organizacije tj. da bi se ispitali mogući interesi ili ugovorne veze koje krše princip objektivnosti i nepristrasnosti. Tada se organizuje obuka članova OCD kako bi se obezbedilo adekvatno poznavanje procesa praćenja fiskalnog nadzora. Potom, OCD podnose dokumentaciju kako bi se formalizovala njihova saradnja i realizovao zajednički rad sa CGR. Među ovim dokumentima su sertifikat o postojanju i predstavljanju OCD, motivaciono pismo u kome se izjašnjava želja za učešćem u procesu revizije, itd. S ovom dokumentacijom tim za artikulisanu reviziju Uprave za učešće građana, konsultuje se sa Kaznenom evidencijom, i tužiocima kako bi bili sigurni da ne postoji nikakva neregularnost te da je predstavnik kao i članovi organizacije pogodan za realizaciju tako poverljivog posla kao što je dostavljanje informacija svojim revizorskim timovima i praćenje iz prve ruke napretka revizije. Organizacija koja je prethodno proverena od strane Kontrolora za učešće građana može se smatrati pogodnom za učešće u artikulisanim revizijama.

Sama faza artikulacije je započeta Memorandumom o ustupanju koji predstavlja tim za artikulisanu reviziju na prvom radnom stolu. Tada se odlučuje o linijama revizije u kojima će organizacija učestvovati u zavisnosti od njene spremnosti i ekspertize i utvrđuju obaveze uključenih strana u vezi sa sledećim radnim stolovima, kao i raspored koji će se poštovati zarad što efektivnije artikulacije. Na sledećim radnim stolovima (3 i 4) tim za artikulisanu reviziju obaveštava o napretku revizije i o pitanjima koje je organizacija postavila i u vezi sa kojima je podnela dodatnu dokumentaciju. Na poslednjem radnom stolu organizaciji civilnog društva se predočavaju rezultati revizije i akcija Generalnog revizora. Takođe, bitna etapa u procesu artikulisane revizije je kada je organizaciji dozvoljeno da vrši praćenje napretka subjekta revizije u sprovođenju preporuka kako bi se potom obavestila CGR.

Proces artikulacije koji se obavlja dva puta godišnje, a institucionalizovan je u okviru Vodiča za reviziju, kako bi se obezbedilo da će CGR zaista sprovoditi artikulisane revizije u saradnji sa OCD. Kada su utvrđene revizije koje će se pokrenuti u saradnji sa OCD, potpisuje se „Memorandum o ustupanju“ koji osigurava poštovanje saradnje. Na opštem nivou, u okviru Akcionom planu jedinice, uključena je i posebna aktivnost koja postavlja obavezujuću saradnju sa OCD u realizaciji revizije.

Zakon br. 20.500 iz 2011. godine o Partnerstvima i građanskom učešću u upravljanju javnim sredstvima, iako isključuje VRI što se tiče nekih obaveza, pruža važan okvir za razvoj saradnje CGR i OCD u Čileu. Ovaj zakon je uveo amandmane na Zakon br. 18.575 Opšti Ustavni organski zakon o

državnoj upravi, inkorporišući u Član 3. načelo građanskog učešća, i uvodeći novi Naslov IV na tu temu. Dok se prema Članu 75. Zakona br. 18.575 nakon amandmana Zakona br. 20.500, ova pravila iz Naslova IV ne primenjuju na VRI, procenilo se da je neophodno da se uvedu institucionalne politike koje uspostavljaju mehanizme učešća prema funkcijama koje su ustavno i legalno u skladu sa razvojem CGR. Inače, ne postoje unutrašnji pravilnici koji regulišu saradnju sa OCD. U oblastima koje su direktno povezane sa policijom, VRI je otvorila nove mogućnosti saradnje sa OCD. Tako npr. u okviru projekta koji podržava Interamerička banka za razvoj, VRI saraduje sa grupom OCD osposobljavajući ih da vrše reviziju i razvijaju prakse vezane za aktivnu transparentnost.

Artikulisana kontrola, kako se zajednička revizija naziva u **Kostarici**, predstavlja artikulisani proces revizije kao doprinos pojedinih građana koji poseduju izvesni nivo znanja i ekspertize o pojedinim relevantnim pitanjima. Ipak, do danas nije realizovana nijedna revizija u koordinaciji sa OCD, ni u kojoj fazi s obzirom da se smatra da su to doprinosi određenih sektora. U tom smislu, prema ekspertskim kriterijumima iz sektora OCD se formulišu planovi srednjoročne kontrole. Oni takođe imaju uticaja na prijave građana kao i identifikovane tendencije na osnovu praćenja stanja širom države.

iv.b Društvena revizija

Prema Opštim smernicama društvene kontrole Departmana za društvenu kontrolu koji je u okviru Revizorske komore **Dominikanske Republike**, društvena kontrola je instrument društvenog učešća kroz koji svaki građanin ima pravo da nadgleda, prati i ocenjuje sprovođenje javnih politika, kako bi se osiguralo pravilno upravljanje javnim sredstvima na transparentan i odgovoran način te da bi se izbegla korupcija.¹⁹⁴ Akteri mogu bilo individualno ili kolektivno da učestvuju u društvenoj kontroli koja se obavlja na svim državnim nivoima. Zakonom je uspostavljen opšti okvir za obavljanje društvene kontrole, dok OCD i entiteti koji su deo sistema kontrole moraju da definišu strukturu i formu učešća i stvore mogućnosti za učešće građana.

Stav 4. Člana 7. Zakona 10-04 predviđa da dominikansko društvo preko svojih organa i legitimnih predstavnika, ima pravo i obavezu da doprinese agencijama eksterne i interne kontrole koje su specijalizovane za prevenciju i istragu korupcije, kako bi javna sredstva bila iskorišćena u skladu sa zakonom i načelima transparentnosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti. U tom cilju, javni organi moraju da olakšaju pristup relevantnim informacijama i savetodavnim koordinacionim

U Dominikanskoj Republici je zakonom propisano da društvo preko svojih organa i legitimnih predstavnika, ima pravo i obavezu da doprinese agencijama eksterne i interne kontrole, kako bi javna sredstva bila iskorišćena u skladu sa zakonom i načelima transparentnosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti, što predstavlja osnov za društvenu reviziju (društvene kontrole).

mehanizmima u okviru svoje nadležnosti. Kako bi se to ostvarilo, OCD imaju pristup Revizorskoj komori da bi kanalisali svoje primedbe i sugestije, ali saradnja nije regulisana propisima. Odeljenje za društvenu reviziju koje broji pet zaposlenih, prilikom izrade Godišnjeg plana rada određuje načine i metode saradnje sa OCD. Kriterijumi sa saradnju su kredibilitet organizacije, teritorija funkcionisanja, nepristrasnost i dokaz dugotrajnog vrednog rada.

Revizorska komora organizuje sastanke i aktivnosti za OCD, radionice, kao i razgovore. Kursevi organizovani na mesečnom nivou tiču se, između ostalog, tema u vezi sa funkcijama Odeljenja društvene kontrole Revizorske komore i društvenom kontrolom. Učesnici su izabrani u zavisnosti od njihovog uticaja na zajednicu i na osnovu žalbi koje su pristigle u odeljenje.

¹⁹⁴ Cámara de Cuentas de la República, Departamento de Control Social. Lineamientos generales del Control Social. Dostupno na: <<http://www.camaradecuentas.gob.do/>>

U **Venecueli**, OCD mogu igrati ulogu saveznika u procesu obezbeđivanja odgovornosti vlasti kroz društvenu kontrolu koja je u skladu sa zakonom kojim se uređuje njeno sprovođenje.¹⁹⁵ Funkcije su podeljene između organa javne vlasti, građana, narodne vlasti, opštinskih saveta, društvenih preduzeća, kako bi se osiguralo da su javne investicije realizovane na transparentan i efikasan način i da aktivnosti privatnog sektora ne utiču na društvene i kolektivne interese. Ova funkcija se može vršiti individualno, kolektivno ili organski, na sledeći način:

- a. *Individualno*, kroz žalbe, pritužbe, tvrdnje usmerene ka VRI ili kroz Kancelariju za usluge građanima koja funkcioniše u okviru VRI. Ovaj oblik učešća pokazuje da su građani deo ovog sistema, i ostvaruju društvenu kontrolu.
- b. *Kolektivno*, višečlane organizacije sprovode društvenu kontrolu. Kolektivne društvene kontrole organizuju se radi provere situacija u zajednici, kao i procene, praćenja i kontrole upravljanja organizacijama. Nije neophodno da ove višečlane organizacije budu registrovane ili prijavljene.
- c. *Organski*, zakonom je uređena organizacija, integracija, operacionalizacija i obim društvenih kontrola, kroz npr. opštinske savete, direktno ili indirektno. Struktura opštinskih saveta data u članu 19. Organskog zakona o opštinskim savetima, koji navodi: „Struktura Opštinskog saveta će se za potrebe funkcionisanja sastojati od: Skupštine građana, Kolektiva za koordinaciju zajednice, Administrativne i finansijske jedinice zajednice, kao i Jedinice za društvenu kontrolu.“ U opštinskim savetima, na primer, kroz društvenu kontrolu se proverava da li su se sredstva iskoristila u svrhe projekta za koji su dodeljena i da li je projekat sproveden po planu, kako bi se zaključilo da li je u potpunosti izvršen planirani rad.

Cilj društvene kontrole jeste sprečavanje ponašanja i aktivnosti koji su u suprotnosti sa interesima kolektiva i etikom obavljanja javnih funkcija radi obezbeđivanja upravljanja javnim sredstvima na transparentan i efikasan način. Ova funkcija se obavlja kroz procene izvršenih procesa tj. utvrđuje se da li se postupalo u skladu sa propisima.

Pod Nacionalnim planom za rehabilitaciju, 1989. godine Odredbom br. 1512 društvene grupe u **Kolumbiji** su ovlašćene da nadziru i prate implementaciju projekata, aktivnosti, inicijativa itd. koje vlasti pokreću. Zakonom br. 850-03 uspostavljena je Institucionalna mreža podrške za društvenu reviziju.¹⁹⁶ Određene prakse društvene revizije opisane su i u odgovorima VRI **Bolivije** (*ex post* društveni monitoring),¹⁹⁷ **Paragvaja** (institucionalizacija učešća građana kroz kancelarije koje stvaraju sponu između OCD i VRI)¹⁹⁸ i Čilea.

U **Indiji** zanimljiv primer daje „Mazdoor Kisan Shakti Sangathan“ (MKSS), sindikat zemljoradnika i radnika, koji je razvio instrument društvene revizije kako bi olakšao građanima da učestvuju u nadzoru finansijske odgovornosti vlasti. Uticaj koji je inicijativa MKSS imala na lokalnom nivou u suzbijanju korupcije dovela je do uvođenja ovakve prakse i na provincijskom nivou. Opisano je pet etapa društvene revizije:

1. Prikupljanje informacija,
2. Upoređivanje i sažimanje informacija,

¹⁹⁵ U Venecueli, mehanizam za podsticanje OCD za učešće u javnom upravljanju su Opštinski saveti koji su definisani Zakonom o Opštinskim savetima (Službeni glasnik br 39,335, 28. decembar 2009), kao primeri učešća, koordinacije i integracije raznih društvenih organizacija, društvenih grupa i građana, koje omogućavaju organizovanim građanima da direktno utiču na upravljanje javnim politikama i projektima koji imaju za cilj da odgovore na potrebe i aspiracije zajednica u izgradnju društva jednakosti i socijalne pravde (čl. 2 Zakona o opštinskim savetima).

¹⁹⁶ Videt takođe: Internet stranica Generalnog kontrolora Kolumbije: <<http://www.contraloriagen.gov.co/>>

¹⁹⁷ Videti takođe: Internet stranica Generalnog kontrolora Bolivije: <<https://www.cge-djbr.gob.bo/page6.html>>

¹⁹⁸ Videti takođe: Internet stranica Generalnog kontrolora Republike Paragvaja: <<http://www.contraloria.gov.py/>>

3. Distribucija informacija i objašnjavanje njihovog značenja zajednici,
5. Javna rasprava i diskusija,
6. Proradne informacije javne rasprave („follow-up“) u vidu formalnog izveštaja.¹⁹⁹

v. Učešće u praćenju implementacije preporuka i mera VRI

Svetska banka je u **Hondurasu** finansirala projekat pod nazivom „Povezivanje građana sa institucionalnim nadzorom“ Direkcije za građansko učešće (DPC) Vrhovnog suda revizije (Tribunal Superior de Cuentas - TSC) koji je imao za cilj da učini OCD delom revizije kroz predstavljanje žalbi koje revizorski tim koristi za planiranje revizije, dok samu reviziju nezavisno vrši TSC, da bi se rezultati potom predstavili građanima i subjektima revizije. Tokom ovog programa finalna faza se svodila na praćenje napretka tela koja su nakon što su podvrgnuta reviziji, javno predstavila plan svog napretka na osnovu preporuka VRI. Takođe, zainteresovane OCD su podstaknute da prate preporuke TSC i informišu instituciju do koje mere su ih subjekti ispunjavali. Nezavisno od toga da li se ova vežba izvršava ili ne zbog nedostataka raspoloživih resursa, TSC objavljuje sve izveštaje revizije i izveštaje o istragama pritužbi na svojoj internet stranici. OCD su prethodno uključene u obuke kako bi mogle adekvatno da nadziru subjekte revizije i njihovu usklađenost sa prethodno izrečenim planovima. Ova praksa je u potpunosti preobrazila reviziju u Hondurasu kroz učešće i nadzor građana.²⁰⁰

U Hondurasu su u okviru projekta Svetske banke OCD obučene za praćenje napretka subjekata revizije u ispunjavanju preporuka Vrhovnog suda revizije.

VRI **Paname** je otvorena za učešće građana, dok sa OCD postoji ograničena saradnja, uglavnom u praćenju primene rezultata revizije. Pravni osnov za saradnju sa OCD zasniva se na pravilima koja se odnose na osnovne funkcije VRI Paname i tiču se odgovornosti, transparentnosti i borbe protiv korupcije. U okviru VRI Paname se smatra da bi promotivne inicijative koje pozivaju na podršku VRI u obavljanju njenih dužnosti trebalo da povećaju pristup i učešće OCD. Trenutno, iako ne postoje interna pravila sa saradnju sa OCD, napravljeni su prvi koraci jedinice za građansko učešće kako bi se formalizovali kanali informisanja i komunikacije sa OCD. Kriterijumi za odabir OCD sa kojima se saraduje su zasnovani na potrebama VRI i zavise od zahteva, žalbi, peticija i prijava koje su podnesene jedinici za građansko učešće od strane građana.

U **Južnoj Africi** monitor odgovornosti usluga (PSAM) je nezavisan istraživački projekat koji je u početku imao za cilj da prati odgovore državne uprave na prijavljene slučajeve korupcije. Tada je kreirana baza podataka koja sadrži izveštaje VRI i akcije koje su preduzete kao odgovori na preporuke i zaključke. Vremenom je PSAM počeo da prati poštovanje finansijskih uredbi i administrativnih direktiva. Takođe, PSAM prati da li su i u kojoj meri implementirane preporuke Kancelarije Generalnog revizora i relevantnog parlamentarnog odbora. Nakon što izvrši analize, objavljuje svoje izveštaje koji su napisani na jasan i razumljiv način kako bi podstakli javnost da se uključi u procese finansijske odgovornosti vlasti. Uticaj PSAM-a se ogleda i u činjenici da je doprineo uspostavljanju Zajedničkog antikoruptivnog radnog tima koji se

Monitor odgovornosti usluga – nezavisan istraživački projekat – u Južnoj Africi, između ostalog prati implementaciju preporuka Kancelarije Generalnog revizora i nadležnog parlamentarnog odbora.

¹⁹⁹ Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability.

²⁰⁰ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

sastojao od članova antikorupcijskih i nadzornih agencija kao i Kancelarije Generalnog revizora i imao za cilj da istraži i krivično goni nerazjašnjene i zaostale slučajeve korupcije u provinciji Istočnog Kejpa. Dakle, PSAM ilustruje potencijal aktivnosti OCD čak i u slučajevima kada nadležni organi odbijaju da uzmu u obzir zaključke nadzornih tela.²⁰¹

²⁰¹ Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability.



Poglavlje VI. Zaključci i preporuke

Ova studija je, kroz neoinstitucionalni naučni pristup, koristeći kvalitativnu metodologiju istraživanja i upotrebom komparativnog metoda, u prethodnim poglavljima ispitala i izložila široku lepezu iskustava, primera i mogućnosti obezbeđivanja učešća građana u procesu eksterne revizije šire posmatrano. Počevši od uporednih iskustava u Srbiji, u pogledu saradnje državnih organa sa građanima i civilnim društvom, potom prešavši na evropska iskustva građanske participacije u eksternoj reviziji, i konačno analiziravši vanevropske prakse na istom polju, došlo se do brojnih zaključaka u pogledu mogućnosti za unapređenje mehanizama involviranja građana i saradnje sa organizacijama civilnog društva u praksi Državne revizorske institucije Srbije. Može se reći da je 2013. godina idealan trenutak za pokretanje aktivnosti na uključivanju građana i OCD u rad DRI u Srbiji, iz dva razloga:

1. DRI u 2014. godini planira otpočinjanje revizije svrsishodnosti, koja je i u komparativnoj praksi istaknuta kao naročito pogodna za korišćenje doprinosa građana i OCD;
2. 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 u trenutku ulaska ove studije u štampu).

Analiza uporednih iskustava, kako evropskih tako i vanevropskih, pokazala je da postoje brojne prednosti uključivanja građana u proces revizije, pogotovo u kontekstu zemalja i društava u tranziciji, u kojima kultura odgovornosti vlasti još uvek nije razvijena i u kojima su nezavisna tela koja imaju za cilj stvaranje odgovornosti vlasti još uvek mlada i neafirmisana i suočavaju se sa teškoćama u pogledu sprovođenja mera i preporuka. Kada je u pitanju eksterna revizija, analizirana uporedna iskustva jasno su pokazala da su daleko razvijenije prakse direktnog uključivanja građana, kao i uključivanja posredstvom OCD, u državama Latinske Amerike, koje predstavljaju mlade demokratije, nego što je to slučaj u „starijima“ demokratijama Evrope. Slično važi za ostale ispitane zemlje van Evrope: Indiju, Južnoafričku Republiku i Južnu Koreju, uprkos njihovim specifičnim kontekstima. Štaviše, čini se da proces pristupanja Evropskoj uniji ni novim državama članicama, nekadašnjim pripadnicama Istočnog bloka, nije dao odgovarajući okvir za uključivanje građana u procese kreiranja odgovorne vlasti posredstvom vrhovnih revizorskih institucija. Pa ipak, iako to ne predstavlja neku vrstu „tekovine“ prava ili dobre prakse u Evropskoj uniji, nekoliko država EU i Evropskog ekonomskog prostora spoznale su potrebu da se građani neposrednije uključe u proces eksterne revizije, kao i potencijalnu ulogu koju VRI mogu imati u povećanju odgovornosti vlasti uz podršku građana.

Imajući u vidu da usvajanje pravnih tekovina EU omogućava državama članicama, pa tako i državama kandidatima za članstvo, da same izaberu najbolje mehanizme za postizanje traženih/željenih rezultata i da su pravno-institucionalna rešenja različitih država članica duboko povezana sa njihovom političkom i administrativnom kulturom i tradicijom, prostim kopiranjem iskustava država članica EU ne mogu se garantovati odgovarajući rezultati u bilo kojoj oblasti javne politike. Tako i u domenu odgovornosti vlasti i kontroli upravljanja javnim finansijama Srbija mora da pronađe adekvatna rešenja, koja će dati najbolje rezultate u kontekstu razvijenosti njenih demokratskih institucija, pravne i administrativne kulture i tradicije. Što šira lepeza iskustava demokratskih država širom sveta može da posluži kao izvor ideja koje je potrebno proanalizirati i razmotriti u svetlu njihove sprovodivosti u domaćem kontekstu. Fokus svakako treba da bude na evropskim iskustvima, imajući u vidu i da pregovaračko poglavlje 32 – finansijska kontrola – u kontekstu eksterne revizije zahteva od države kandidata ne samo implementaciju međunarodnih standarda (pre svega INTOSAI), već i najboljih praksi iz EU. Istovremeno, budući da se ta pravila i prakse odnose pre svega na standarde same revizije, funkcionalnu nezavisnost VRI i „follow-up“ procedure, brojne inicijative i aktivnosti uključivanja građana i OCD, koje mogu biti inspirisane i vanevropskom praksom, mogu se sprovesti bez ikakvih negativnih posledica po implementaciju pretpristupnih obaveza Srbije. Štaviše, ukoliko se pravilno usmere i obrazlože, ovakve inicijative i mehanizmi mogu se sprovesti upravo u korist sprovođenja konkretnijih

obaveza koje proizilaze iz pregovora za članstvo, tj. mogu neposredno da doprinesu ispunjavanju merila (*benchmarks*) u okviru pregovaračkog poglavlja 32.

Uključenost građana i civilnog društva u postupku eksterne revizije može se sagledati sa više različitih aspekata. Prema analiziranim iskustvima Latinske Amerike, pet ključnih oblika uključivanja građana koji se mogu razlikovati jesu: 1) diseminacija informacija i edukacija građana – obuke; 2) učešće u imenovanju revizora i drugih zvaničnika VRI; 3) učešće u planiranju revizije, najčešće posredno putem podnesaka (žalbi, prijava, itd.) kojima građani dostavljaju informacije o mogućim nepravilnostima i zloupotrebama u korišćenju budžetskih sredstava; 4) učešće u aktivnostima revizije (kroz zajedničke revizije ili direktne aktivnosti građana koje su slične reviziji i povezane sa radom VRI; i 5) učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije.

Na osnovu analiziranih uporednih iskustava, a prema navedenim oblicima uključivanja građana, Državnoj revizorskoj instituciji Srbije mogu se predložiti rešenja navedena u nastavku, a koja bi se realizovala fazno. Pre svega navode se preporuke koje se mogu implementirati u kratkom roku, što podrazumeva period od najviše godinu dana. Zatim se daju preporuke čiji bi vremenski okvir implementacije bio srednjoročan, tj. dve do četiri godine, i konačno dugoročne preporuke, sa periodom implementacije preko 4 godine. Preporuke su označene u skladu sa sledećom legendom:



Kratkoročne preporuke

Srednjoročne preporuke

Dugoročne preporuke

Treba napomenuti da veliku pomoć u implementaciji svih ovih preporuka Državnoj revizorskoj instituciji mogu da pruže upravo organizacije civilnog društva koje su aktivne u domenu javnih finansija, odgovornosti vlasti, i sl. Ove organizacije će i u narednom periodu imati pristup kako bilateralnim tako i evropskim izvorima finansiranja, koji se mogu iskoristiti za podršku DRI u realizaciji brojnih aktivnosti na polju uključivanja građana i saradnje sa OCD šire gledano. U planiranju i realizaciji takvih projekata DRI može biti i partner i korisnik, a sinergijsko delovanje Institucije i OCD, kao njenih suštinskih saveznika, u tom slučaju bi sigurno rezultiralo boljim efektima po razvoj finansijske (a i šire) odgovornosti vlasti u Srbiji.

To praktično znači da postoje najmanje dve specifične dimenzije uključivanja organizacija civilnog društva u rad VRI: 1) uključivanje kroz iste mehanizme koji su na raspolaganju za građane generalno; 2) saradnja s OCD upravo na razvoju mehanizama za uključivanje građana. Dobar primer je diseminacija informacija i edukacija, o čemu će biti reči u nastavku. Usled ograničenih kapaciteta DRI i potrebe da se u narednim godinama njen rad suštinski fokusira na unapređenje obuhvata revizije, dodatno poboljšanje kvaliteta izveštaja o reviziji i kvalitetno sprovođenje revizije svrsishodnosti, koja je tek u povoju, Instituciji će biti neophodno kako kadrovsko pojačanje, tako i eksterna podrška zainteresovanih strana kako bi i proces uključivanja građana paralelno napredovao i kako ne bi konzumirao njene resurse koji će biti neophodni za njene centralne aktivnosti.

Od navedenih pet oblika uključivanja građana i civilnog društva za dva oblika nisu izvedene preporuke budući da je analiza njihove sprovodivosti u sprskom kontekstu pokazala da ne bi bilo realno insistirati

na takvim rešenjima kod nas. Ovakav zaključak je potvrđen i u konsultacijama sa predstavnicima DRI prilikom predstavljanja preliminarne preporuke. To se odnosi na učešće građana u imenovanju revizora i drugih zvaničnika DRI i na učešće građana i OCD u aktivnostima revizije, bilo kroz zajedničke revizije ili samostalne kvazi-revizorske građanske aktivnosti (društvene revizije), koje se odvijaju uz podršku VRI. Ipak, prakse i iskustva latinoameričkih država u ove dve oblasti prikazane su u prethodnom poglavlju, jer na taj način ilustruju pravu širinu i dubinu moguće participacije građana u procesu eksterne revizije u uporednoj praksi.

VI.1 Diseminacija informacija i edukacija građana – Promovisanje kulture (finansijske) odgovornosti

Primeri dobre prakse iz zapadnoevropskih država (npr. Holandija), kao i oni iz južnoameričkih, pokazuju da vrhovne revizorske institucije mogu da igraju bitnu ulogu u promovisanju opšte kulture odgovornosti vlasti, a posebno odgovornih javnih finansija. Građane i građanke je potrebno informisati i na određeni način „emancipovati“ u pogledu njihove uloge i položaja prema vlasti koju su izabrali, a posebno u pogledu njihovog prava da znaju kako se troše budžetska sredstva koja oni obezbeđuju plaćajući poreze. Imajući u vidu relativno nerazvijene kontrolne mehanizme u parlamentu (naročito putem relevantnih odbora) u zemljama u tranziciji, pa tako i u Srbiji, direktan nadzor od strane građana u skladu sa načelima deliberativne demokratije naročito dobija na značaju u kontroli „odnarođenih“ predstavnika vlasti. Pored toga, građani u Srbiji još uvek su relativno slabo upoznati sa mehanizmima i specifičnostima eksterne revizije, što se može uočiti iz čestih zahteva koje DRI prima da „odmah“ postupi po određenoj prijavi/informaciji i izvrši reviziju nekog subjekta u kojem postoji sumnja o nepravilnostima ili nesvrishodnostima.²⁰² Iako srpska DRI nastoji da u narednom periodu unapredi i svoje kapacitete za ad hoc (hitne) revizije u situacijama gde se pojave posebno utemeljene sumnje o ozbiljnim nepravilnostima, građane je ipak potrebno edukovati o procesima i procedurama eksterne revizije i njenom mestu u sistemu razvoja integriteta javnog sektora u Srbiji.

Preporuka: 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, mehanizmima 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, sa konciznim i atraktivnim informacijama za građane – takve poruke mogu se odnositi i na rad DRI (i drugih nezavisnih tela), kako bi se građani bolje upoznali sa njima i njihovim nadležnostima, a mogu sadržati i opšte informacije o pravima građana u pogledu odgovornosti vlasti;



Edukativne kampanje širom Srbije („roadshows“) koje bi se realizovale uz podršku OCD;



TV i onlajn kampanje usmerene ka građanima, sa važnim porukama u vezi sa kontrolom javnih finansija (npr. „Da li ste znali da...?“);



Treninge i seminare za đake i studente, predavanja u školama. Prema iskustvima latinoameričkih država, može se uvideti da je efikasno raditi na obučavanju nastavnika/profesora u školama, koji će zatim raditi direktno sa učenicima na promovisanju

²⁰² Iz Intervjua sa Radoslavom Sretenovićem, predsednikom DRI Srbije

građanskog učešća i stvaranja kulture finansijske odgovornosti.

Može se razmotriti i razvoj određenog programa u saradnji s ministarstvom nadležnim za poslove prosvete za nastavnike i profesore u osnovnim i srednjim školama, kako bi aspekte kontrole vlasti, odgovornosti vlasti, javnih finansija, borbe protiv korupcije i građanskog učešća inkorporirali u odgovarajuće nastavne planove svih relevantnih predmeta (npr. istorija, građansko vaspitanje, sociologija, i sl.) (primer Perua);

Alternativno, treba inkorporirati relevantne teme finansijske odgovornosti i kontrole upravljanja javnih finansija u nastavni program građanskog vaspitanja, po uzoru na oblast pristupa informacijama od javnog značaja;



Osmišljavanje/planiranje dodatnih oblika/modula obuke za različite ciljne grupe, uključujući i elektronsko obrazovanje („e-learning“), uz prilagođavanje kanala za sprovođenje obuke različitim ciljnim grupama;



Izdavanje časopisa (slično holandskom primeru), posebno namenjenih deci školskog uzrasta;



Takođe, DRI bi u narednom periodu trebalo da nastoji da poveća komunikativnost svojih izveštaja, tj. da jezik i terminologiju učini manje tehničkom, što proizilazi i iz INTOSAI standarda, a i iz analiziranih uporednih praksi.

Kao što je već istaknuto, posebno korisni „pomagači“ Državnoj revizorskoj instituciji u ovakvim aktivnostima mogu biti upravo organizacije civilnog društva, koje raspolažu kapacitetima i iskusne su u realizaciji sličnih aktivnosti. Uz redovnu komunikaciju (preko konsultativnih sastanaka) sa zvaničnicima DRI, predstavnici OCD bi imali dovoljno podrške i inputa koji su im neophodni za osmišljavanje programa i instrumenata za diseminaciju informacija i edukaciju građana. OCD koje već blisko saraduju sa DRI bi imale mogućnost da sprovedu obuke za druge OCD, kako bi se opšti kapaciteti i znanja u civilnom društvu povećali. Za sprovođenje ovakvih aktivnosti sa ciljem razvoja kulture finansijske odgovornosti u Srbiji, kako za mlađe tako i za starije generacije građana, mogu se iskoristiti raspoloživa bilateralna i EU donatorska sredstva.

VI.2 Učešće u planiranju revizije

Uporedna iskustva, kako iz evropskih zemalja, tako i šire, ukazuju na to da je najrasprostranjeniji oblik uključivanja građana i civilnog društva u eksternu reviziju putem podnesaka (žalbi, prijava, itd. u zavisnosti od terminologije koju usvajaju različite države) koje građani i OCD mogu da predaju različitim medijumima. Sve su češći primeri VRI koje osmišljavaju onlajn portale za predaju podnesaka, a u nekim slučajevima takvi portali omogućavaju građanima i da prate status svog podneska. Naravno, ne isključuju se ni mogućnosti predaje drugim sredstvima, što je svakako predviđeno i Zakonom o opštem upravnom postupku. Prednost onlajn portala je u tome što oni omogućavaju samoj VRI da na odgovarajući način kanališe podneske građana (npr. kako zahtevi za dostavljanje informacije od javnog značaja ne bi završavali na istom mestu kao i podnesci kojima se ukazuje na neku nepravilnost ili nesvršishodnost koju bi DRI trebalo da ispita). Takođe, onlajn portal bi omogućio da se za podnošenje takvih podnesaka, kojima se traži vršenje revizije u određenom subjektu revizije, dostave i odgovarajuća potkrepljujuća dokumenta ili informacije.

Preporuka:

Stoga se može preporučiti DRI da uspostavi onlajn portal za predaju podnesaka, koji bi podjednako mogli da koriste i građani i OCD. Sve podneske/prijave treba uzimati u obzir i analizirati u smislu sadržaja i rizika, u planiranju i sprovođenju revizije.

Kao mogući model za ovakav onlajn portal može se iskoristiti norveški Internet kanal za uzbuđivanje. Najvažniji elementi norveškog modela sastoje se u: 1) propisanoj sadržini prijave, odnosno informacije koje prijava mora da sadrži; 2) formiranju posebne, ekspertske grupe za potencijalne pronevere, koja sprovodi inicijalnu obradu; 3) inicijalnoj obradi prijave, u tri faze (procena izvora, sadržaja i preporuke); 4) uputstvu/davanju saveta/pružanju pomoći ekspertske grupe odeljenju koje je zahtevalo inicijalnu obradu; 5) razvijenim procedurama registrovanja, interne distribucije i upravljanja svim pristiglim prijavama; 6) jednakom tretmanu prijave podnetih usmenim, pismenim putem (pismo, elektronska pošta, faks) ili putem internet kanala za uzbuđivanje.

Neki od latinoameričkih primera pokazuju da je korisno postaviti različite kriterijume za različite vrste podnesaka (npr. razlikovanje „običnih“ pritužbi od „prijava“, što takođe utiče na postupak koji VRI sprovodi u vezi sa tim podnescima). Npr. uslov za tretman podneska kao „prijave“ može biti navođenje činjenice ili postupaka kojima bi moglo da se dokaže postojanje nepravilnosti ili nesvršishodnosti, dok „pritužba“ može biti manje detaljna i samo pružiti opštu informaciju o mogućim nepravilnostima. Ovakva kategorizacija bila bi korisna za održavanje interne efikasnosti rada VRI, kako se ne bi za svaku vrstu podneska angažovali ljudski resursi unutar Institucije u istoj meri.

Korisno bi bilo uspostaviti određeni rok za dostavljanje povratne informacije građanima o proceduri/tretmanu njihovih podnesaka, budući da svaka povratna informacija stvara osećaj poverenja i može pozitivno da utiče na reputaciju DRI kod građana (čak i ako je povratna informacija negativna, tj. ne potvrđuje očekivanja građana). Primer Danske pokazuje da je u jednoj razvijenoj VRI sa dobrim kapacitetima taj rok deset dana. Imajući u vidu kapacitete i intenzivne aktivnosti na unapređenju revizorskih aktivnosti DRI Srbije, treba razmotriti najrealniji rok, koji svakako ne bi trebalo da bude duži od 30 dana. Naravno, ovaj rok se ne može odnositi na davanje povratne informacije o sprovedenim aktivnostima revizije, već samo na povratnu informaciju o statusu/tretmanu podneska unutar (ili izvan) DRI.



DRI bi trebalo da razvije interne procedure za postupanje po primljenim podnescima građana koji su u vezi sa aktivnostima revizije. To znači da bi buduće metodologije za planiranje revizije trebalo da obuhvate konkretne predloge u pogledu načina i mesta razmatranja takvih podnesaka u svrhu planiranja revizije.



Takođe, bilo bi korisno da DRI razvije i neku vrstu jednostavnog i lako upotrebljivog vodiča za onlajn predaju podnesaka u vezi sa revizijom, kako bi se obezbedilo da što veći broj podnesaka zadovolji minimalne kriterijume za razmatranje i doprinos programu revizije.

VI.3 Učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije

OCD mogu da igraju važnu ulogu u praćenju implementacije preporuka i mera revizije, najpre kroz različite analize odazivnih izveštaja revidiranih subjekata, provere i analize navoda iz tih izveštaja, kao i kroz praćenje različitih postupaka koji se pokreću kao posledica postupka revizije (npr. postupak razrešenja odgovornog lica, prekršajni i krivični postupci pokrenuti u vezi sa rezultatima revizije).

Preporuka: Kako bi različiti oblici praćenja implementacije preporuka i mera DRI bili mogući, preporučuje se da DRI:



Uspostavi redovne konsultativne sastanke sa OCD koje uključuje u sistem praćenja, po mogućstvu dva puta godišnje;

Ovakvi konsultativni sastanci bi mogli da služe za razmenu informacija i iskustava, a i za prikupljanje predloga za teme koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom pripreme godišnjeg plana revizije, naročito u kontekstu revizije svrsishodnosti. Naravno, DRI bi imala potpunu slobodu da samostalno usvoji ili odbije predloge, kako ne bi došlo do kompromitovanja njenog nezavisnog položaja. OCD bi trebalo da dobijaju neku vrstu povratne informacije o reakciji DRI na njihove predloge.



Otpočne praksu objavljivanja odazivnih izveštaja revidiranih subjekata na svom sajtu;



U saradnji sa OCD razvije participativnu metodologiju praćenja implementacije svojih mera i preporuka.

VI.4 Povezivanje s drugim sistemima

Uključivanje građana kroz druge relevantne/ povezane sisteme, naročito sistem javnih nabavki, može biti od velike koristi za unapređenje ukupnog rezultata u kontroli trošenja javnih sredstava i stvaranju finansijski odgovorne vlasti u Srbiji. Sistem javnih nabavki je posebno bitan, budući da DRI danas u velikoj meri fokusira svoje aktivnosti upravo na potencijalne nepravilnosti i nezakonitosti u procedurama javnih nabavki. U tom kontekstu, a u vezi sa učešćem građana, od velikog značaja jeste institucija građanskog nadzornika koja je uvedena za velike nabavke (preko milijardu dinara). Poželjno je spuštanje ovog praga za javne nabavke koje sprovode jedinice lokalne samouprave i javna komunalna preduzeća, kako bi se omogućilo da se građanski nadzornici angažuju i u lokalnim javnim nabavkama, što bi u velikoj meri moglo da doprinese stvaranju kulture finansijske odgovornosti. U pogledu veze sa radom DRI, posebno bi bilo korisno propisati obavezu da se izveštaji građanskih nadzornika dostavljaju Državnoj revizorskoj instituciji, koja bi na taj način, posredstvom građanskog učešća u sistemu javnih nabavki, dobijala korisne i utemeljene informacije o mogućim nepravilnostima na koje bi se trebalo fokusirati u pripremi plana revizije.

Teme loše uprave, borbe protiv korupcije, otvorenosti/transparentnosti vlasti i kontrole javnih finansija neraskidivo su povezane, zbog čega je tesna saradnja i koordinacija rada i aktivnosti nadležnih nezavisnih tela izuzetno značajna. U vezi s tim, kroz analizu je uočeno nekoliko mogućnosti dodatnog povezivanja njihovog rada, koje može da rezultira većom efikasnošću u procesu uspostavljanja odgovornije vlasti u Srbiji.

Preporuka:



Informacije sadržane u pomenutoj „crnoj listi“ Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti treba uvrstiti u procenu rizika o mogućim neregularnostima u radu subjekata revizije.



Zajedničke edukativne aktivnosti za građane i OCD od strane nezavisnih tela;



Zajedničke aktivnosti promovisanja kulture odgovornosti (prema gore navedenim predlozima);



Stvaranje zajedničkog onlajn portala za elektronski prijem podnesaka (žalbi, prijava, i sl.) za DRI, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agenciju za borbu protiv korupcije. Primer za ovakav sistem može biti dominikanski „Sistem 311“ za usluge građanima koji omogućava prijave putem onlajn portala ili telefonskim pozivom na 311, da bi one potom bile kanalisane nadležnim organima (pored VRI, u dominikanskom primeru sistem uključuje i organ nadležan za borbu protiv korupcije, državno tužilaštvo, organ nadležan za javne nabavke, itd.).

VI.5 Pravni okvir i unutrašnja organizacija DRI

Nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013.-2018. predviđa izmenu pravnog okvira od značaja za rad DRI radi obezbeđenja potpune finansijske i operative nezavisnosti u skladu sa standardima INTOSAI. Rad na izmenama ovih propisa treba da bude transparentan i participativan, tj. treba da s jedne strane obezbedi učešće i doprinos relevantnih OCD koje svojom ekspertizom i iskustvom mogu da doprinesu pripremi polaznih osnova za zakonske izmene, a s druge strane da se proces izrade novih rešenja učini što otvorenijim, tj. da se sve verzije nacрта novih/izmenjenih članova Zakona stavljaju na uvid javnosti putem sajta DRI (kao minimum). Izmene zakona treba iskoristiti i za moguću institucionalizaciju nekih od gore ponuđenih rešenja.

U cilju realizacije navedenih preporuka, predlažu se sledeće izmene unutrašnjeg uređenja DRI:



Sistematizovati jedno radno mesto unutar Kancelarije predsednika DRI, na kojem bi se obavljali poslovi prijema, inicijalne obrade, prosljeđivanja i odgovaranja na primljene podneske građana, kao i poslovi svakodnevne komunikacije i koordinacije sa OCD i drugim nezavisnim telima u vezi sa aktivnostima uključivanja građana i civilnog društva. Ovi poslovi bi se obavljali pod neposrednim nadzorom predsednika DRI.



Sistematizovati jednu unutrašnju organizacionu jedinicu (3-5 radnih mesta) unutar Kancelarije predsednika DRI za obavljanje poslova odnosa sa javnošću, promocije kulture finansijske odgovornosti, planiranja i koordinacije poslova edukacije građana, prijema, inicijalne obrade, prosljeđivanja i odgovaranja na primljene podneske građana, kao i poslovi svakodnevne komunikacije i koordinacije sa OCD i drugim nezavisnim telima u vezi sa aktivnostima uključivanja građana i civilnog društva.

Potreba sistematizovanja ovakve jedinice upravo u Kancelariji predsednika DRI proizilazi iz činjenice da se radi o horizontalnim poslovima, koji će se doticati rada različitih revizorskih službi. Istovremeno, ne radi se o klasičnim poslovima sekretarijata, te ih ne treba sistematizovati unutar takve jedinice.



U dužem roku takođe bi trebalo razmotriti mogućnost formiranja određenih koordinacionih komiteta za pitanja odnosa i komunikacije sa građanima i OCD, koji bi se sastojali od predstavnika svih revizorskih službi unutar DRI. Ovakvi komiteti bi, u skladu sa procedurama i metodologijama koje bi u međuvremenu bile razvijene, imali zadatak da analiziraju i primljene podneske građana koji su u vezi sa aktivnošću revizije i da predlažu njihov dalji tretman, naročito u pogledu ugrađivanja u godišnji program revizije.

Bibliografija

Knjige

- Amy Gutmann i Thompson, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Harvard University Press, 1996.
- Barbour, Rosaline. *Introducing qualitative research: A Student's Guide to the Craft of Doing Qualitative Research*. SAGE Publications Ltd, 2007.
- Bernard, H. Russell, i Ryan, Gerry W. *Analysing Qualitative Data: Systematic Approaches*. SAGE Publications, 2009.
- Bryman, Alan. *Quantity and Quality in Social Research*. Routledge, 1998.
- Daniel, Johnnie. *Sampling Essentials: Practical Guidelines for Making Sampling Choices*. SAGE Publications, Inc, 2011.
- Dryzek, John S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press, 2000.
- Gutmann, Amy i Thompson, Dennis. *Why Deliberative Democracy*. Princeton University Press, 2009.
- Habermas, Jürgen. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press Books, 1985.
- Hillary Arksey, i Knight, Peter T. *Interviewing for Social Scientists : An Introductory Resource with Examples*. SAGE Publications Ltd, 1999.
- Hillary Arksey, i Knight, Peter T. *Interviewing for Social Scientists : An Introductory Resource with Examples*. SAGE Publications, 1999.
- James Bohman i Rehg, William. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT Press, 1997.
- Orlović, Slaviša. *Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti, u: Savremena država, struktura i socijalne funkcije*, ur: Pavlović, Vukašin i Stojiljković, Zoran, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka. Beograd, 2010.
- Russell, Bernard H. *Research Methods In Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. Alta Mira Press, 3rd edition, 2002.
- Russell, Bernard H. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. SAGE Publications, 2012.
- Santiso, Carlos. *The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Routledge, 2009.
- Stewart, Jenny. *The Dilemmas of Engagement: The role of consultation in governance*. ANU E-Press, 2009. Dostupno na: <http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/07/whole_book3.pdf>
- Transparency International. *Money, Politics, Power: Corruption risks in Europe*. 2012.
- Wengraf, Tom. *Qualitative Research Interviewing: Biographic Narrative and Semi-Structured Methods*. Sage Publications Ltd, 2001.

Članci

- Adam Przeworski, Stokes, Susan C., i Manin, Bernard (ur.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 2012. Dostupno na: <<http://partipirate.re/doc/tresors/Democracy-Accountability-and-Representation.pdf>>
- American Political Science Association. *Democratic Imperatives Innovations in Rights, Participation and Economic Citizenship*. Report of the Task Force on Democracy, Economic Security, and Social Justice in a Volatile World. April 2012. Dostupno na: <http://apsanet.org/imgtest/TF_DemocracyReport_Final.pdf>
- Arnstein, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, No. 4, pp. 216–224, 1969.
- Bjeletić, Milorad. *Građansko društvo u borbi protiv korupcije*, u: *Građani i pravosuđe zajedno protiv korupcije*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava. Prokuplje, 2013.
- Callahan, Kathe. *Citizen Participation: Models and Methods*. *International Journal of Public Administration*. Vol. 30, No.11, pp. 1179-1196, 2007.

- Cheryl Simrell King, i Feltey, Kathryn M., Susel, Bridget O'Neill. The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*. Vol. 58, No.4, pp. 317–327, 1998.
- Evropski centar za neprofitno pravo. Iskoristiti pozitivni zamah: unapređenje saradnje između javnih institucija i civilnog društva na Zapadnom Balkanu i Turskoj, finalni izveštaj. TACSO, januar 2013. Dostupno na: <http://tacso.org/doc/doc_kmomentum_rs.pdf>
- James S. Fishkin i Luskin, Robert C. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta Politica*. Vol. 40, pp. 284 – 298, 2005. Dostupno na: <<http://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/fishkin.pdf>>
- Janette Hartz-Karp i Briand, Michael K. Institutionalizing deliberative democracy. *Journal of Public Affairs*. Vol. 9, No. 2. Maj 2009.
- Jenssen, Synnøve. Deliberative Democracy in Practice. *Acta Politica*. Vol. 43, pp. 71 – 92, 2008.
- Kaifeng Yang i Callahan, Kathe. Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures and Administrative Practicality. Dostupno na: <http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS4/WS4_Kathe%20Callahan.pdf>
- McCoy, Scully. Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement. Dostupno na: <http://ncdd.org/rc/wp-content/uploads/2010/08/McCoy-DD_Expand_CE.pdf>
- Milosavljević, Miodrag. Uključivanje građana u budžetski proces, u: Ka društveno odgovornom lokalnom budžetiranju, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava. Prokuplje, 2013.
- Montero, Aranzazu Guillan. Building bridges – Advancing transparency and participation through the articulation of SAls and CSOs. Papir predstavljen na 2nd Transatlantic Conference on Transparency Research. Utrecht, 7-9. jun 2012. Dostupno na: <<http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Guillan-Montero.pdf>>
- O'Donnell, Guillermo. Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*. Vol. 7, No. 2, pp. 34–51. 1996.
- Schmitter, Philippe C. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. 2004. Dostupno na: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Accountability.pdf>>
- Timney, Mary M. Models of Participation: Measuring Engagement and Collaboration. Dostupno na: <<http://myweb.unomaha.edu/~aeikenberry/Papers/Timney%20Models%20of%20Participation.Ed.%202.%20Final.doc>>
- Vukelić, Jelisaveta. Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji. *Sociologija*. Vol. II, No. 3. 2009. Dostupno na: <http://lokalnirazvoj.rs/assets/files/Baza_znanja/Ucesce%20javnosti/Neposredno%20ucesce%20gradjana%20u%20donosenju%20odluka%20na%20lokalnom%20novou%20vlasti%20u%20Srbiji.pdf>
- Propisi**
- Akcioni plan u sklopu pristupanja Republike Srbije Partnerstvu za otvorenu upravu za 2013. godinu. Dostupno na: <<http://www.zakonjenas.rs/sites/default/files/attachment/Akcioni%20plan%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20upravu.pdf>>
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008 O.J. C 115/47. Dostupno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>>
- Generalni kontrolor nacije Republike Argentine. Uredba AGN No. 50/04. Dostupno na: <http://www.agn.gov.ar/informes/Reglamento_Pres_Resol_50_2004.pdf>
- Kodeks dobre prakse za civilno učešće u procesu odlučivanja, Konferencija Međunarodnih nevladinih organizacija Saveta Evrope, 2009. Dostupno na: <http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Serbian_final.pdf>
- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS43-13.pdf>
- Poslovnik Vlade Republike Srbije. („Službeni glasnik RS“ 61/06-pr.tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13), dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432>
- Prethodna verzija Poslovnika. Dostupno na: <<http://reforma.bezbednost.org/poslovnik-vlade/>>
- Smernice za saradnju Agencije za borbu protiv korupcije sa organizacijama civilnog društva, <http://www.acas.rs/images/stories/Smernice_-_OCD.pdf>

- Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom („Službeni glasnik RS“ br. 26/10). Dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=130068>
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“ br. 97/08, 53/10 i 66/11-od.US)
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji („Službeni glasnik RS“ br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010)
- Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“ br 79/05, 101/07 i 95/10)
- Zakon o javnim nabavkama. („Službeni glasnik RS“ br.124/12), dostupno na: <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2012/4113-12.pdf>>
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija („Službeni glasnik RS“ br. 97/08)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10)
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti („Službeni glasnik RS“ br. 43/11)
- Zakon o zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“ br. 79/05 i 54/07)
- Zakon o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik RS“ br. 97/08, 104/09-dr.zak., 68/12-odl.US, 107/12)

Dokumenta

- 21st UN/INTOSAI Symposium on Effective practices of cooperation between Supreme Audit Institutions and citizens to enhance public accountability. Beč, 13. – 15. jul 2011. godine. Dostupno na: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_Annahme_en.pdf>
- 22nd UN/ INTOSAI Symposium presentation: Good practices for citizen participation in the auditing and consulting functions of Supreme Audit Institutions (SAI) – A Latin American perspective. Dostupno na: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2013/14_E_Chile_Z%C3%BA%C3%B1iga.pdf>
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Supreme Audit Institutions in Latin America: Report on Transparency, Citizen Participation and Accountability. Jun 2011. Dostupno na: <<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/10/tpa-in-sais-in-latin-america.pdf>>
- Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México. Plan Estratégico de la ASF 2011-2017. Meksiko, januar 2011. Dostupno na: <http://www.asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf>
- Berthin, Gerardo. A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency and Accountability. UNDP, 2011. Dostupno na: <<http://www.pogar.org/publications/ac/books/practicalguide-socialaudit-e.pdf>>
- Civic Initiatives. Citizens Participation in the Process of Preparation and Implementation of Laws and Other Public Policy Instruments. ECNL, UNDP, 2009.
- Declaration of Asunción, Principles of Accountability. XIX General Assembly OLACEFS. Oktobar, 2009: <http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/Declaration%20of%20Asunci%C3%B3n_ingles.pdf>
- Division for Public Economics and Public Administration Department of Economic and Social Affairs. Rethinking Public Administration. Dostupno na: <<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf>>
- Evidence and Lessons from Latin America (ELLA). Supreme Audit Institutions in Latin America Report on Transparency, Citizen Participation and Accountability in Supreme Audit Institutions. jun 2011. Dostupno na: <http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/110826_GOV_BudPubPol_BRIEF2_0.pdf>
- Generalni kontrolor Republike Kostarika. Memoria Anual Institucional. Dostupno na: <http://documentos.cgr.go.cr/documentos/cgr/estrategia/documentos/DFOE_ST_AHP_1_2012.pdf>
- Generalni kontrolor Republike Kostarika. Módulo de mediación pedagógica. Dostupno na: <<http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/index.htm>>

- Generalni kontrolor Republike Kostarika. Reglamento Orgánico de la Contraloría General. Član 10. Dostupno na: <jaguar.-cgr.-go.-cr/-content/-dav/-jaguar/-Documentos/-normativa/-reglamentos/-Reglamento_Organico_CGR.-doc>
- Građanske inicijative. Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. Beograd, 2011. Dostupno na: <<http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Istrazivanje-OCD-Sektor-u-Srbiji-Gradjanske-inicijative-web1.pdf>>
- International Association for Public Participation. IAP2 Spectrum of Public Participation. Dostupno na: <<http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>>
- INTOSAI. Eight Pillars Defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs), What does SAI Independence Stand for?. Dostupno na: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Folder_Englisch_2012.pdf>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2007. godinu. Dostupno na: <<http://bit.ly/13lDgKr>>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2008. godinu. Dostupno na: <<http://bit.ly/194RYtx>>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2009. godinu. Dostupno na: <<http://bit.ly/14eekH2>>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2010. godinu. Dostupno na: <<http://bit.ly/1eulv0f>>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2011. godinu. Dostupno na: <<http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovan%20godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202011%20godinu.pdf>>
- Izvešaj Zaštitnika građana za 2012. godinu. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf>
- Izveštaj Poverenika za 2009. godinu. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/885-izvestaj-poverenika-u-2009-godini.html>>
- Izveštaj Poverenika za 2010. godinu. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>>
- Izveštaj Poverenika za 2011. godinu. Dostupno na: <<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/izvestaj2011.pdf>>
- Izveštaj Poverenika za 2012. godinu. <<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf>>
- Khan M. Adil i Stern, Esther. Auditing for Social Change in the Context of the Millennium Development Goals. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. New York, 2007. Dostupno na: <<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Auditing%20for%20Social%20Change.2007.pdf>>
- Kontrolor za učešće građana, Direkcija za usluge građanima. Merenje Medicion de la satisfaccion del cliente ciudadania. Enero – Diciembre 2012. Mart 2013. <<http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/147486735/Orientacion+Consolidado+ENE-DIC-2012.pdf/cb1260b2-e0c5-417f-a630-e250c0c13c7a>>
- Lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República. [Smernice za postupanje po pritužbama ispred Glavnog kontrolora Republike]. Resolución R-CO-96-2005. Dostupno na: <http://documentos.cgr.go.cr/documentos/normativa/lineamientos/lineamientos_para_denuncias.doc>
- National Audit Office of Finland. Summary of International comparative survey: Citizen approach in audit work – international comparative survey. Helsinki, 2011. <http://www.vtv.fi/files/2597/Citizen_approach_in_audit_work_netti.pdf>
- Nino, Ezequiel. Auditing agencies and NGOs: Benefiting from each other's work. A work experience in Argentina. Dostupno na: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>>
- Nino, Ezequiel. Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI) Guide to Good Practices. Buenos Aires, 2009. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Citizen_Participation_SAI.pdf>

- Peruzzotti, Enrique. Rendición de cuentas: Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, 2007. Rad je pripremljen za XVII Generalnu skupštinu OLACEFS. 1 – 6. oktobar 2007, Santo Domingo, Dominikanska Republika. Dostupno na: <<http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/PERUZZOTTI%20I.pdf>. >
- Peruzzotti, Enrique. The Workings of Social Accountability: Context and Conditions. Papir pripremljen za Workshop Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms. World Bank Office, Pariz. 2. novembar, 2007. Dostupno na: <<http://www.sasanet.org/communicationadv.do>
- Pyun, Ho-Bum. Audit and Civil Society: The Korean Experience. International Journal of Government Auditing. April 2006. Dostupno na: <<http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr06.html>>
- Ramkumar, Vivek i Krafcik, Warren. The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management. International Budget Project, Vašington, D.C. Dostupno na: <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-Society-Organizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf>>
- Ramkumar, Vivek. Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society. International Budget Project, Vašington, D.C. Dostupno na: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196273114377/4444384-1196273135391/ExpandingCollaborationBetweenPublicAuditInstitutionsandCivilSociety.pdf>>
- Stalna konferencija gradova i opština. Učešće građana na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama. Stalna konferencija gradova i opština. Beograd, 2006.
- Transparencia International Colombia. No.2 Para Fortalecer El Control Ciudadano en Colombia : Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. 2000. Dostupno na: <http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/control_social/cuaderno2.pdf>
- United Nations Development Programme. Governance for Sustainable Human Development. Januar, 1997. Dostupno na: <<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>>
- United Nations Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs. Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability. Workshop Report. 7 – 8. novembar, Manila, Filipini. Dostupno na: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>>
- Velásquez Leal, Luis Fernando. Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras. Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia). April 2009. Dostupno na : <http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3ada-y-control-fiscal_2009.pdf>
- Vodič za transparentno finansiranje udruženja i dugih organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvima TACSO kancelarija u Srbiji. Beograd, 2013. Dostupno na: <<http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Vodic-za-transparentno-finansiranje-OCD-iz-budzeta.pdf>>

Internet stranice

- Blog Generalnog kontrolora Republike Kolumbije. Dostupno na: <<http://agnparticipacionciudadana.wordpress.com/>>
- Partnerstvo za otvorenu upravu. Dostupno na: <<http://www.opengovpartnership.org/>>

ANEKSI

1. Lista vrhovnih revizorskih institucija obuhvaćenih upitnikom

1. Argentina - Auditoría General de la Nación de Argentina
2. Belize - The Office of the Auditor General
3. Crna Gora - Državna revizorska institucija
4. Čile - Contraloría General de la República de Chile
5. Danska - Rigsrevisionen (the Danish National Audit Office)
6. Dominikanska Republika - Cámara de Cuentas de la República Dominicana
7. Ekvador - Contraloría General del Estado de la República del Ecuador
8. El Salvador - Corte de Cuentas de la República de El Salvador
9. Francuska - Cour des Comptes
10. Holandija - The Netherlands Court of Audit
11. Honduras - Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
12. Hrvatska - Državni ured za reviziju
13. Island - The Icelandic National Audit Office
14. Kolumbija - Contraloría General de la República de Colombia
15. Kostarika - Contraloría General de la República de Costa Rica
16. Malta - National Audit Office of Malta
17. Mađarska - the State Audit Office of Hungary
18. Norveška - Office of the Auditor General of Norway
19. Panama - Contraloría General de la República de Panamá
20. Peru - Contraloría General de la República de Perú
21. Portoriko - Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico
22. Slovenija - Court of Audit
23. Švedska - Riksrevisionen (the Swedish National Audit Office)
24. Turska - Turkish Court of Accounts
25. Venecuela - Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela

2. Lista sprovedenih polustrukturisanih intervjuja

1. Ana Knežević Bojović - Institut za uporedno pravo, Beograd
2. Aleksandra Gajić - Svetionik, Loznica
3. Brord Van Westing - Resident Twinning Advisor, Državna revizorska institucija Srbije
4. Citizens Foundation, Rejkjavik, Island
5. Dejan Grujić - Udruženje Narodni parlament, Leskovac




-
6. Dragan Dobrašinović - Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje
-
7. Dragan Madenović - Pirgos, Pirot
-
8. Dragomir Pop Mitić - Užički centar za ljudska prava i demokratiju, Užice
-
9. Ivana Ćirković - direktorka Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije
-
10. Ivana Stevanović - Centar za razvoj neprofitnog sektora - CRNPS, Beograd
-
11. Lidija Kujundžić - Agencija za borbu protiv korupcije
-
12. Marko Savković - Beogradski centar za bezbednosnu politiku - BCBP, Beograd
-
13. Miodrag Milosavljević - Fondacija za otvoreno društvo, Beograd
-
14. Pavle Dimitrijević - Biro za društvena istraživanja - BIRODI, Beograd
-
15. Radoslav Sretenović – Predsednik Državne revizorske institucije Republike Srbije
-
16. Rodoljub Šabić - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
-
17. Saša Varinac - predsednik Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
-
18. Srđan Majstorović - zamenik direktora Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije
-
19. Snežana Pavković - Timočki klub, Knjaževac
-
20. Vukosava Crnjanski Šabović, Jovana Đurbabić, Tamara Ognjanović - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost - CRTA, Beograd
-

3. Elektronski upitnik za vrhovne revizorske institucije

Questions	Answers
Part I: SAI in regards to Civil Society Organizations (CSOs)	
1. What is the stand of your SAI in terms of cooperation with CSOs?	
2. What is the stand of your SAI in terms of CSOs involvement in the audit process (various stages e.g. designation/appointment of authorities within the SAI, participation in the audit planning, joint audits, oversight committees, follow-up to recommendations)?	
3. Does your SAI perceive CSOs as "honest brokers", i.e. allies in the process of ensuring government accountability?	
4. Is there a legal basis for cooperation with CSOs?	
<i>If yes:</i>	
a. What legal document provides it?	
b. To which extent is cooperation with CSOs regulated?	
<i>If not:</i>	
c. Are you aware of any initiative advocating for the introduction of a legal basis for cooperation with CSOs? (If yes, please describe.)	
5. Are there internal rulebooks, which regulate cooperation with CSOs?	
<i>If yes:</i>	
a. How do these rulebooks regulate the cooperation with CSOs?	
b. What are the criteria for the selection of CSOs, which the SAI is cooperating with?	

6.	If there are channels (formal or informal) for the cooperation with CSOs what are the procedures in terms of their:	
	a. institutionalization	
	b. frequency	
	c. compulsoriness	
7.	Is there a liaison office/unit/department within the organizational structure of your SAI which is in charge of communicating with CSOs?	
	<i>If yes:</i>	
	a. How many employees does it have?	
8.	Are there SAI organized trainings/information and education programs for CSOs or citizens?	
	<i>If yes:</i>	
	a. What are the topics of the trainings?	
	b. How frequently are they organized?	
	c. On which basis are the CSOs selected and notified of the trainings?	
9.	Are there records of your SAIs cooperation with CSOs?	
	<i>If yes:</i>	
	a. Can any of these records be made available to us?	
Part II: SAI in regards to the management of citizens' complaints		
1.	What is the stand of your SAI in terms of taking into account citizens' complaints in audit planning?	
2.	Is there a legal basis for the management of citizens' complains?	
	<i>If yes:</i>	
	a. Which document provides it and in which manner?	
	b. To which extent is it regulated?	
	<i>If no:</i>	
	c. Are you aware of initiatives advocating the introduction of such a legal basis (if yes, which are they?)	
3.	Are there internal rulebooks, which regulate management of citizens' complains?	
	<i>If yes:</i>	
	a. How do these rulebooks regulate the management of citizens' complaints?	
	b. What are the criteria for deeming a complaint relevant?	
4.	Is there a <i>liaison</i> office/unit/department within the organizational structure of your SAI, which is in charge of managing citizens' complains?	
	<i>If yes:</i>	
	a. How many employees does it have?	
5.	Are there trainings/information and education programs for citizens organized by your SAI?	
	<i>If yes:</i>	
	a. What are the topics of the trainings?	
	b. How frequently are they organized?	
	c. On which basis are citizens selected and notified of the trainings?	
6.	Are there records of your SAIs management of citizens' complains?	
	<i>If yes:</i>	
	a. Can any of these records be made available to us?	



Vrhovne revizorske institucije karakteriše funkcionalna nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast u vršenju eksterne kontrole trošenja sredstava iz budžeta i obezbeđivanju finansijski odgovorne vlasti. Istovremeno, u državama u tranziciji se, usled nedovoljno razvijenih eksternih mehanizama kontrole i neafirmisanosti koncepta finansijske odgovornosti vlasti, javlja pojačana potreba za uključivanjem građana i civilnog društva u nadzor nad javnim finansijama. Ova Studija, oslanjajući se na široku komparativnu praksu i domaća iskustva, istražuje na koji način je moguće pomiriti ove potrebe u kontekstu eksterne revizije u Republici Srbiji i pruža konkretne preporuke za Državnu revizorsku instituciju Republike Srbije u pogledu obezbeđivanja učešća građana i civilnog društva u procesu eksterne revizije.

Beograd, 2013. godina