

## УЛОГА ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У ОБЛАСТИ НАДЗОРА СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Јоловић Љубисав,  
консултант Скупштине Србије  
на изради Закона о ДРИ



Београд, 06. март 2007.

## НЕКИ ОД ПРОБЛЕМА У ОБЛАСТИ НАДЗОРА СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

## НИВОИ НАДЗОРА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

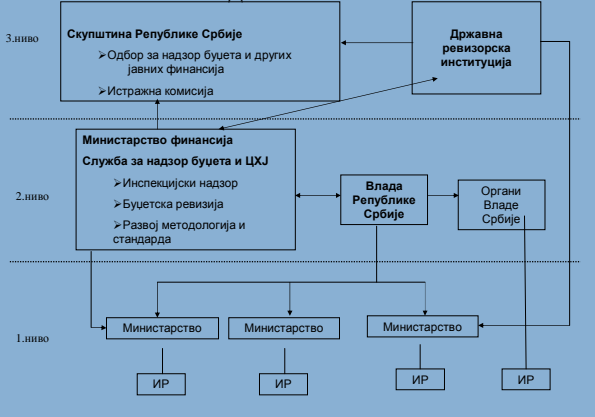
Надзор јавних средстава у Републици је у надлежности следећих субјеката:

- Народна Скупштина Републике Србије
  - Одбори Скупштине Републике Србије за финансије, односно за контролу јавне потрошње
  - Државна ревизорска институција
  - Буџетска инспекција и ревизија при Министарству финансија
  - Интерна контрола и ревизија успостављена код корисника буџетских средстава
- Поред наведених тела и институција у процес надзора укључена је и јавност.

## НАДЗОР ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ



## НИВОИ НАДЗОРА ЈАВНОГ СЕКТОРА



## УЛОГА ДРИ У КОНТРОЛИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

(1)

### ПРОБЛЕМИ У ОБЛАСТИ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ :

- Скупштина и Влада али и грађани немају редован и квалитетан увид у трошење новца пореских обвезника за јавне набавке;
- Непостојање ревизије пословања наручиоца јавних набавки у ширем смислу, и то пре свега великих јавних набавки где наручилац не мора одмах да плати испоручена добра, услуге и радове (набавка преко кредита, лизинга, концесије исл.)

## УЛОГА ДРИ У КОНТРОЛИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

(2)

### ПРОБЛЕМИ У ОБЛАСТИ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ:

- Пословање оних правних лица које је у вези са наручиоцима јавних набавки се углавном не контролише, изузев од стране МУП-а
- Ревизија тзв. "поверљивих набавки" је минимална
- Хоризонтална ревизија јавних набавки (које су део шире стратегије за спречавање неправилности у оквиру система јавних набавки а не само "ex post" констатовање већ учињених пропуста и неправилности) се не спроводи

## УЛОГА ДРИ У КОНТРОЛИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

(3)

### ПРОБЛЕМИ У ОБЛАСТИ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ:

- Недостатак планирања који за резултат има нереалне и непотребне набавке
- Програми који се финансирају углавном немају циљеве са јасном наменом, одређеним индикаторима и резултатима
- Поступак одлучивања није увек документован са свим релевантним доказима (engl. audit trail)
- Мерила за додељивање државних средстава често нису јасно израђена и унапред се не заснивају на задатим циљевима појединог програма
- Корисници јавних средстава не припремају увек коначни извештај који би био подлога за оцењивање успешности коришћене државне помоћи на реализацији пројекта

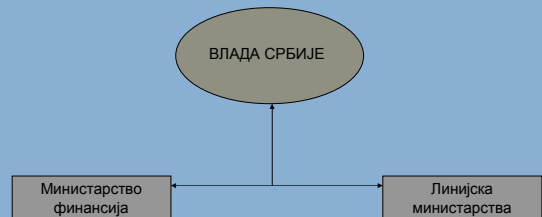
## УЛОГА ДРИ У КОНТРОЛИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

(4)

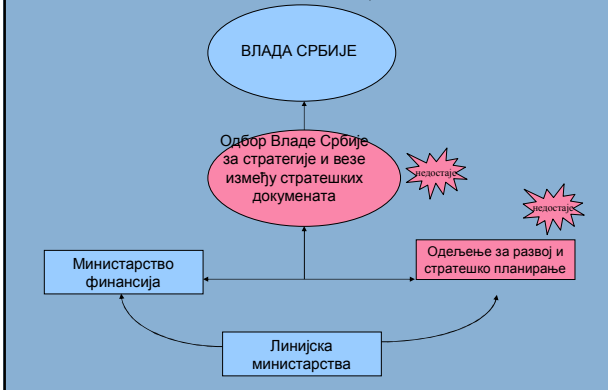
### ПРОБЛЕМИ У ОБЛАСТИ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ:

- Извештавање о контролама у области јавних набавки (квалитет и јавност) је често нереално, неконзистентно и за основу нема јасну и кохерентну методологију
- Постојећи буџетски систем и систем управљања јавним ресурсима нису у довољној мери програмски и управљачки оријентисани, што отежава контролу економичности, ефикасности и успешности деловања јавног сектора у области јавних набавки
- Планирање и утврђивање јавних набавки од стране корисника јавних средстава је често у нескладу са владиним програмима и стратешким циљевима Владе и ЈЛС (Јединица локалне самоуправе)

## ПЛАНИРАЊЕ И ПРИПРЕМА БУЏЕТА (САДАШЊЕ СТАЊЕ)



## ИНТЕГРИСАНО ПЛАНИРАЊЕ И ПРИПРЕМА БУЏЕТА



## Недовољно развијен систем програмирања, планирања и буџетирања





- ### Важни кораци и иницијативе
- Програмски буџет у 5 пилот министарстава
  - Решења у Закону о буџетском систему и Предлогу Закона о буџету за 2007.годину
  - Пројекат "Стални систем Трезора", као део ширег пројекта "Унапређење управљања јавним финансијама"
  - Унапређена методологија израде Меморандума о фискалној и буџетској политици за средњорочни период
  - Заједнички пројекат Владе Србије и Краљевине Норвешке "Ка ефикаснијем спровођењу реформи-унапређењем планирања буџетирања, праћења реализације и извештавања", реализован у периоду 2005-2007 у око 10 министарстава

### АПРОПРИЈАЦИЈА

Изглед апропријације по досадашњем начину припреме буџета:

Редни број	Функција	Економска класификација	Опис	Износ
22			Министарство вера	
	840		Верске и друге услуге заједнице	
		481	Дотације невладиним организацијама	323.000.000

Средства намењена за програме из области помоћи верским заједницама, исказана су у једној цифри.

**Није видљиво за које су одређене намене средства планирана.**

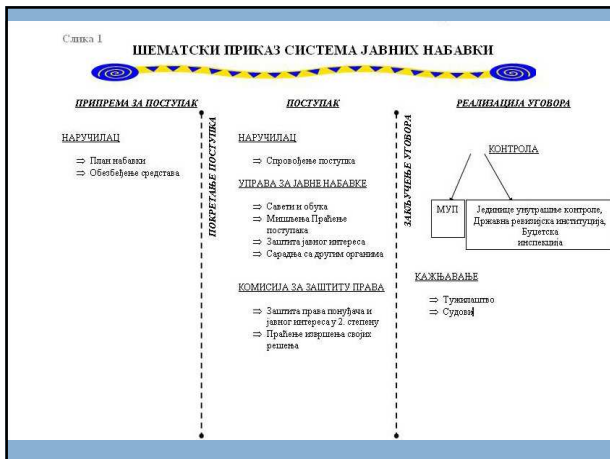
### АПРОПРИЈАЦИЈА

Изглед апропријација по преласку на програмски модел:

Редни број	Главни програм	Програм	Пројекат или активност	Економска класификација	Опис	Средства из буџета
22	1904				<b>МИНИСТАРСТВО ВЕРА</b> Помоћ верским и другим невладиним организацијама	
		1000			Верско образовање	
			0001		Средњошколско теолошко образовање	194.000.000
			0002	481031	Дотације верским заједницама	
					Високо теолошко образовање	36.000.000
		1002			Дотације верским заједницама	
			0001		Помоћ свештеницима, монасима и верским службеницима	
					Помоћ свештеницима, монасима и верским службеницима СПЦ	34.000.000
			0002	481031	Дотације верским заједницама	
					Помоћ свештеницима, монасима и верским службеницима друге конфесије у невладиним подручјима	24.000.000
		1003			Дотације верским заједницама	
			0001	481031	Дотације верским заједницама	
					Помоћ епархијама које делују на територији Бишке	35.000.000
					Дотације епархијама СПЦ изван Републике Србије	
				481031	Дотације верским заједницама	35.000.000

Уместо једне, директни корисник буџетских средстава исказује пет апропријација везаних за конкретне пројекте и активности, по којима се средства одређују и извршавају.

- ### УЛОГА ДРИ У КОНТРОЛИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ (4)
- ПРОБЛЕМИ У ОБЛАСТИ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ:**
- Простор за прикривање злоупотреба код јавних набавки по основу временског обухвата је велики, пошто не делује ДРИ која једино има овлашћења да ревидира и контролише радње и акта које се односе на *планирано, текуће и протекло* пословање наручиоца јавних набавки
  - Фаза утврђивања потреба као и фаза реализације уговора о јавним набавкама су постојећим облицима контроле у великој мери "непокривени" (надлежности УЈН завршавају се са потписивањем уговора)
  - Недовољна а често и неадекватна подршка од стране Скупштине, Владе, медија и јавности институцијама које се баве контролом јавних набавки
  - Непостојање интегралног система финансијске контроле јавног сектора у Србији
  - Непостојање адекватних и довољних институционалних и нормативних претпоставки и услова и капацитета за развој и јачање "ревизорске" и "рачуноводствене" професије у јавном сектору Србије



## II

### СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ У ПОГЛЕДУ ОСТВАРИВАЊА ЊЕНИХ НАДЛЕЖНОСТИ НА ПОДРУЧЈУ ЈАВНИХ НАБАВКИ



### ПРОГРАМ РЕВИЗИЈЕ

- ДРИ обавља ревизију на основу Годишњег Програма ревизије, који је дужна да усвоји пре краја године за наредну годину, с тим да се може допуњавати у току године
- Институција самостално одлучује о субјектима ревизије, предмету, обиму и врсти ревизије, времену почетка и трајања ревизије
- Програм ревизије **обавезно сваке године обухвата**: буџет Републике; ООСО; одговарајући број ЈЛС; пословање НБС; одговарајући број јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао директни односно индиректни корисник јавних средстава и код којих има учешће у капиталу односно управљању
- Ради извршења програма ревизије Институција може да ангажује комерцијална предузећа за ревизију и ревизоре државних ревизорских институција других земаља, с тим да је **одговорна за констатације и онда када користи извештаје** других ревизорских институција и предузећа

### ОДНОС ДРИ ПРЕМА ИЗВРШНОМ ДЕЛУ ВЛАСТИ

- ДРИ је екстерна ревизиона служба независна и самостална у односу на друге државне органе, одговорно само Скупштини, при чему је и та одговорност јасно уређена тако да оставља ДРИ висок степен самосталности у раду
- Влади и извршној власти уопште, изузетно су значајни ревизиони извештаји ДРИ који им помажу код доношења одлука, формулисања политике и унапређења пословања јавног сектора
- Министарствима и другим органима власти ревизорски извештаји пружају независне информације, које им помажу у спровођењу политике на подручјима за која су надлежни.
- Са Министарством финансија ДРИ остварује сарадњу на два нивоа. као са субјектом који као корисник државног буџета подлеже редовној годишњој ревизији и друго – као са институцијом која чини најзначајнији део државног интерног финансијског надзора и тиме као и сама ДРИ доприноси побољшању система јавних финансијских контрола у држави

### СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(2)

- **Ревизија јавних набавки у пуном обиму** у смислу да је законом ДРИ дата могућност да користи све типове ревизија које познаје савремена ревизорска пракса:
  - 1) **Ревизија усаглашености** јавних набавки са Законом о јавним набавкама и другим прописима (regularity audit)
  - 2) **Ревизија сврсисходности пословања** у области јавних набавки (performance auditing, value for money auditing)

### ОДНОС ДРЖАВНА РЕВИЗИЈА-РЕВИДИРАНИ СУБЈЕКТ

- ❑ У току ревизије ревизор упозорава и саветује субјекта ревизије како да отклони уочене недостатке и неправилности
- ❑ Ревидирани субјект има могућност исправљања неправилности у разним фазама ревизије или по пријему извештаја о обављеној ревизији
- ❑ Ревидирани субјект може да побија налазе, даје своје примедбе на извештај, образлаже поједине неправилности и даје додатне доказе
- ❑ Поступак ревизије осигурава да се у ревизорском извештају који ДРИ доставља Скупштини и јавности налазе само налази, који представљају стварно стање и за који постоје веродостојни докази
- ❑ Завршни извештај потписује председник Савета у улози главног државног ревизора

### СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(3)

- 3) Ревизија јавне одговорности за располагање јавним средствима (public accountability) која се односи на проверу рада особа на руководећим положајима које су одговорне за планирање, извођење и надзор пословања.
- 4) Надзор над радом управе (management auditing) у смислу давања оцене о томе да ли Министарство или нека друга потрошачка јединица добро води организацију, да ли је управа штедљива и ефикасна и да ли се придржава важећих упутстава, правила и прописа
- 5) Ревизија рачуноводствених извештаја (financial auditing)

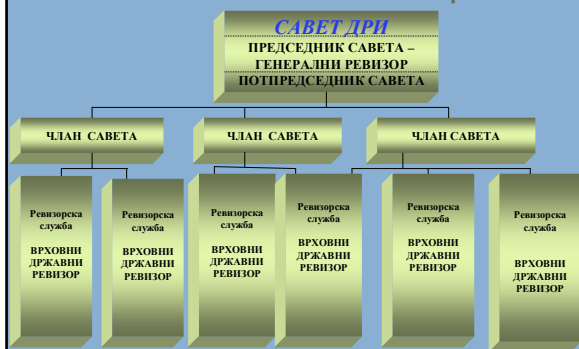
### СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(4)

- 6) Оцена о функционисању система интерних финансијских контрола у оквиру подручја јавних набавки
- 7) Откривање превара и корупције у области јавних набавки

### СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(5)

- Свеобухватност и ефикасност контроле јавних набавки у смислу да је ДРИ надлежна да ревидира акта и радње који се односе на
  - планирано
  - текуће и
  - протекло пословање
 Овим се простор за прикривање злоупотреба по основу временског обухвата битно смањује

### ОРГАНИЗАЦИЈА И ОРГАНИ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ



### ОРГАНИЗАЦИЈА И ОРГАНИ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ (НАСТАВАК)



## СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(6)

- **Ресурси за рад ДРИ:**
  - **Знање и искуство** државних ревизора
  - **Подшка Скупштине, медија** и јавности који су поред добре легислативе и ефикасних институција веома важни за рад ДРИ
  - **Ангажовање спољних стручњака** (правна и физичка лица из земље и иностранства)
- **Јавност рада ДРИ** је утврђена законом и представља моћно оружје у очувању независности ДРИ и постизању ефикасности њеног рада
- **Извештавање** о спољним ревизијама
- **Саветодавна функција** ревизије

## СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(7)

- **Ревизија фазе утврђивања потреба** за јавним набавкама (припремна фаза у поступку јавних набавки) која је саставни део поступка припреме буџета односно финансијских планова
- **Реализација уговора о јавним набавкама** је за сада у великој мери “непокривена”, што оставља велики простор за злоупотребе у фази реализације уговора, у смислу анексирања уговора

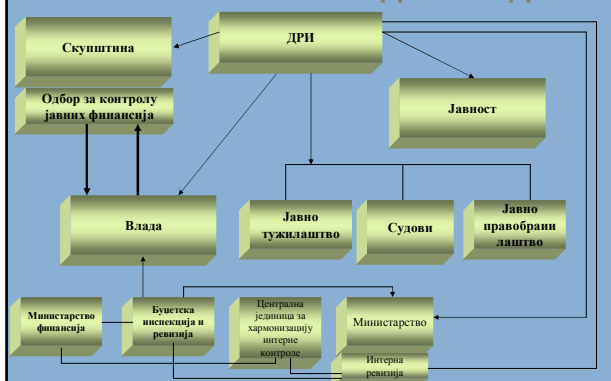
## СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(8)

- **Ревидирање пословања наручиоца јавних набавки у ширем смислу, што подразумева:**
  - “сва акта и радње наручиоца који производе или могу произвести финансијске ефекте на примања и издатке наручиоца, имовину државе, задуживање, давање гаранција”, што омогућава целовито сагледавање и контролу, пре свега оних набавки где наручилац не мора одмах да плати испоручена добра, услуге и радове (набавке велике вредности путем кредита, лизинга, концесије и слично)

## СТРАТЕШКЕ ПРЕДНОСТИ ДРИ НА ПОДРУЧЈУ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ(9)

- **Контрола пословања правних лица** која послују са наручиоцем јавних набавки у делу пословања које је повезано са јавним извором финансирања
- **Контрола тзв “поверљивих набавки”**
- **Системске или тзв. “хоризонталне ревизије”** које имају за циљ да ојачају систем јавних набавки за спречавање и предупређивање узрока неправилности, а не само да утврде претходне грешке у домену јавних набавки

## ОКРУЖЕЊЕ У КОЈЕМ ДЕЛУЈЕ ДРИ



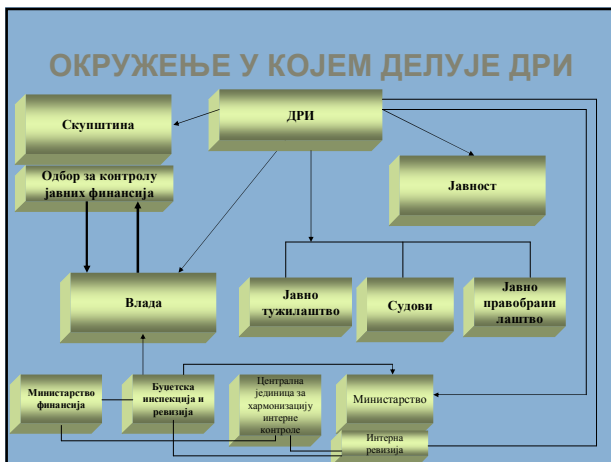
III

## ПРЕПОРУКЕ



### Потребно окружење за ефикасније располагање и надзор над јавним средствима

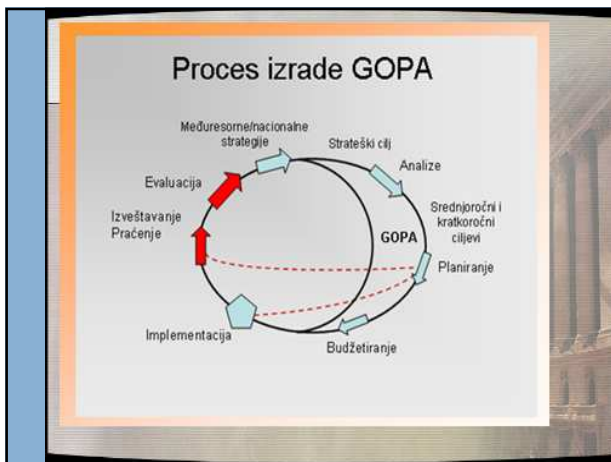
<b>Нормативна подлога:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Допуњен Закон о буџетском систему</li> <li>-Закон о извршењу буџета(донети нови)</li> <li>-Меморандум са средњорочним лимитима за "главне програме" и "стратешке области"</li> <li>-Закон о државном рачуноводству</li> <li>-Закон о јавним средствима</li> <li>Закон о државној помоћи</li> <li>-Стратегија развоја унутрашње финансијске контроле у јавном сектору Србије</li> <li>-Уредба о методологији припреме,оцене и извођења инвестиционих пројеката</li> <li>-Правилник о буџетском надзору</li> <li>-Правилник о унутрашњој ревизији у јавном сектору</li> </ul>	<b>Ниво Владе:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Агенда економских реформи за најмање трогодишњи период</li> <li>-Већа обједињујућа и координативна улога Владе</li> <li>-Праћење,евалуација и извештавање</li> </ul>
<b>Јачање капацитета:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Приручник за унутрашње ревизије и контроле</li> <li>-Приручник о финансијском управљању и контроли</li> <li>-Приручник за cost-benefit анализу за избор приоритета програма</li> <li>-Приручник за економску анализу пројеката јавних инвестиција</li> <li>-Допуњено Упутство о припреми финансијских планова корисника јавних средстава</li> </ul>	



- ### ПРЕПОРУКЕ (1)
- Успоставити што пре ДРИ
  - Успоставити систем Јавне интерне финансијске контроле(ЈИФК) у складу са међународно прихваћеним стандардима
  - Успоставити интерну ревизију у складу са међународно прихваћеним стандардима ревизије
  - Увести јасну институционалну и личну одговорност путем одговарајућих прописа који се односе на јавну интерну финансијску контролу

- ### ПРЕПОРУКЕ (2)
- Успоставити Централну јединицу за хармонизацију и координацију методологија финансијског управљања и контроле,као и интерне ревизије за област јавног сектора
  - Израдити детаљан опис ревизорских "трагова"- процедура, тј. протока новца и размене података за јавне набавке
  - Донети Стратегију о систему јавних финансијских контрола
  - Усвојити стандарде ИИА(Међународно удружење интерних ревизора) и ИНТОСАИ(Међународна организација врховних ревизорских институција)

- ### ПРЕПОРУКЕ (3)
- Успоставити нови **Одбор** у Скупштини Републике Србије,специјализован за праћење рада ДРИ и контролу јавних финансија,који би био потпомогнут са каријерним стручњацима из области ревизије,буџетског система,система јавних набавки итд.,
  - Створити нормативне,организационе и финансијске услове за систематско јачање ревизорске професије у јавном сектору и других сродних професија које се баве пословима надзора над јавним средствима



**ЗАХВАЉУЈЕМ НА ПАЖЊИ !**

*Thank you very much for your attention*