

Народна скупштина Републике Србије

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава

Београд/Врање 15./16.12.2021.

Предмет: предлози организације Транспарентност Србија за унапређење законског оквира од значаја за ревизију јавних финансија

У овом документу, имајући у виду предлоге које је Државна ревизорска институција дала за унапређење правног оквира у свом годишњем извештају¹ излажу предлози за решавање појединих проблема који нису у довољној мери истакнути у Извештају ДРИ, а које је Транспарентност Србија уочила у оквиру својих истраживања током протеклих година. Уједно подржавамо предлоге које је изнела ДРИ.

Текућа буџетска резерва

Државна ревизорска институција указала је на питање исказивања коришћења текуће буџетске резерве у завршном рачуну буџета Републике Србије у случају ребаланса, јер Законом о буџетском систему није прецизно уређено да ли се у случају ребаланса буџета, у обрачун могућег коришћења средстава текуће буџетске резерве (највише до 4% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину) укључују и решења о употреби средстава текуће буџетске резерве пре ребаланса буџета (промене настале пре ребаланса) или се прописани проценат примењује само на промене након ребаланса буџета, занемарујући претходно извршене промене апропријација путем употребе средстава текуће буџетске резерве и уноса у текућу буџетску резерву дела апропријација и распоредом истих за намене за које нису буџетом планирана средства или су недовољно планирана.

Фискални савет је у својој анализи Завршног рачуна² навео да је кроз текућу буџетску резерву током 2020. потрошено 14 милијарди динара више него што је објављено током године у „Службеном гласнику Републике Србије“. Решења о коришћењу текуће буџетске резерве објављују се током године у „Службеном гласнику“, према налазима ФС, често уз генеричка и неинформативна објашњења. Поред тога, нека плаћања из буџетске резерве уопште нису била објављена. Тек у Завршном рачуну се могло видети да је у текућу резерву током 2020. пренето (и из ње потрошено) око 100 милијарди динара, док су у Службеним гласницима били приказани трошкови до нивоа од 86 милијарди динара. Конкретно, чак четрдесет и једно коришћење буџетске резерве укупне вредности 14 млрд динара (преко 110 милиона евра) сврстано је у категорију поверљивих докумената, услед чега решење о употреби није приказивано у реалном времену. Иако се из Завршног рачуна може сазнати укупан износ тако утрошених средстава, нема

¹ <http://www.dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html>

² <http://www.fiskalnisavet.rs/latinica/ocene-i-misljenja.php>

никаких детаља о њиховој крајњој намени (чак ни у начелу). На крају, поставља се питање зашто је ознака поверљивости, поред новца који је преношен Министарству одбране (9,2 млрд динара), додељена додатном увећању апропријација телима ван безбедносног сектора као што су Генерални секретаријат Владе (чак 15 поверљивих решења укупне вредности 2,2 млрд), Републичка дирекција за имовину (0,8 млрд динара), Управа за заједничке послове и Министарство привреде (по око 0,5 млрд).

Транспарентност Србија се бавила питањем употребе буџетске резерве у неколико истраживања³. Имајући у виду налазе државних органа и резултате сопствених истраживања, ТС предлаже да се, приликом прецизирања Закона о буџетском систему, предвиди и следеће:

- да се законом утврди да се сва решења објављују о коришћењу текуће буџетске резерве током године објављују, одмах након доношења, и то не само у „Службеном гласнику“, него и на званичним интернет презентацијама Владе Србије и Министарства финансија;
- да се израђују и објављују детаљна образложења свих решења, при чему се приликом објављивања могу изоставити поједини подаци ради заштите безбедности државе, у мери у којој је то неопходно;
- да се утврде и објаве јасни критеријуми за доделу средстава, као и информације о процесу селекције, у ситуацијама када постоји више захтева буџетских корисника него расположивих средстава, што је нарочито значајно код ванредног финансирања локалних самоуправа на овај начин;
- да се покрећу поступци за утврђивање одговорности код руководиоца буџетских корисника код којих је вршено финансирање из буџетске резерве, у случајевима када је финансирање тих потреба могло да се планира благовремено;
- да Влада благовремено обавештава парламент о већим одступањима у односу на одобрени буџет, до којих долази кроз трансфере током буџетске године и о ефектима које ће ти трансфери имати за реализацију првобитно одобрених буџетских програма;
- да Народна скупштина тражи од Владе додатне информације о трансферима средстава за непредвиђене случајеве и да организује јавно слушање о досадашњој пракси;
- да Влада детаљно образложи ефекте својих одлука о коришћењу буџетске резерве у оквиру Завршног рачуна;
- да се приликом обрачуна могућег коришћења средстава текуће буџетске резерве, износ средстава рачуна у односу на основни буџет, јер би другачије тумачење повећало

³ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/174-upotreba-budzetske-rezerve>

простор за дискреционо одлучивање извршне власти и умањило квалитет планирања буџета).

Донације буџетским корисницима

ДРИ је указала на неусаглашеност Закона о буџетском систему и Закона о донацијама и хуманитарној помоћи у погледу дефинисања донације, на питање недовољног уређења области донација, непостојање процедура о једнообразном поступању корисника јавних средстава, непостојању довољне и потпуне регулативе у вези са начином уговарања, начином и роком достављања података о закљученим уговорима, примљеним донацијама и извршеним расходима и издацима из прихода остварених од донација.

ТС у вези са овим указује да постоји не само проблем неусаглашености Закона о буџетском систему и Закона о донацијама и хуманитарној помоћи, већ и на то да је област донација недовољно и неадекватно уређена. Овај проблем је био делимично препознат у некадашњем Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције,⁴ а такође и у Моделу Локалног антикорупцијског плана.⁵ Тако се у Моделу ЈАП јединицама локалне самоуправе препоручује да, пре пријема донације, изврше анализу оправданости и сврсиходности донације како би се избегли додатни трошкови, али и отклонили ризици о неправилности. ТС је указивала на бројне ризике који могу да настану, између осталог у ситуацијама када државни орган прима донацију од фирме чије пословање би требало да контролише.⁶ Имајући то у виду, ТС предлаже да се приликом допуне прописа створе законски предуслови:

- да пре закључења уговора о донацији буџетски корисници изврше анализу о оправданости и крајњим ефектима донације са становишта могућих повезаних трошкова (нпр. трошкови будућих набавки које су условљене донираним средством);
- да се објављују све информације у вези са примљеним донацијама и детаљно образлажу сви расходи;
- да се утврде правила за спречавање и решавање сукоба интереса који би био у вези са примањем донација.

Исказивање трошкова потенцијалних обавеза

ДРИ је скренула пажњу на чињеницу у вези са потенцијалним обавезама које могу неповољно да утичу на финансијски резултат у наредном периоду. На основу презентованих података и информација у поступку ревизије утврђено је да су спорови

⁴ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22534/-nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-arhiva.php>

⁵ <https://www.acas.rs/%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3-%D0%BF%D0%BB%D0%B0/>

⁶ <https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija/posts/1261191773914277/>

у којима су субјекти ревизије тужена страна значајни како по броју тако и по вредности. Вредност наведених судских спорова може неповољно да утиче на финансијски резултат у наредном периоду. Потребно је да надлежни органи анализирају стање у овој области и у оквиру своје надлежности предузму мере и активности којима ће се ограничити могући неповољан утицај на финансијски резултат у наредном периоду.

ТС указује да није разјашњено по ком основу, коме и у ком појединачном износу је држава плаћала казне и пенале у 2020. години. У Завршном рачуну за 2020. годину приказан је само укупан износ који је плаћен, без навођења појединачних износа. ТС предлаже:

- да се у Завршном рачуну детаљно наведу сви износи по казнама који су исплаћени, односно по одговарајућим целинама када је реч о великом броју прималаца таквих средстава (нпр. накнаде због неосновано ускраћених прихода појединих запослених у јавном сектору);
- да Републичко јавно правобранилаштво и Влада изврше анализу разлога за плаћање казни и пенала и могућности које су постојале да ти трошкови буду мањи;
- да буџет садржи детаљније образложење на основу чега се у буџету планирају расходи за плаћање казни и пенала (нпр. да ли су укључени трошкови према тужбеним захтевима супротне стране, када су у питању актуелни судски спорови и поступци арбитраже или је коришћена нека друга методологија). Уопште узев, било би корисно да предлог закона о буџету садржи преглед свих потенцијалних обавеза ове врсте, макар за оне поступке који су у току, док трошкови који би наступили на основу поступака који би били покренути током буџетске године треба да буду планирани на основу досадашњих искустава;
- да се размотре подаци и препоруке из извештаја Владиног Савета за борбу против корупције у вези са уговарањем домаћих / међународних арбитража⁷.

Припрема и извештавање о извршењу буџета

Када је реч о припреми буџета, као и о извештавању о извршењу буџета, а на основу налаза међународног истраживања о отворености буџета⁸ ТС предлаже:

- да Министарство финансија у месечним билтенима јавних финансија или у оквиру посебне платформе отворених података, омогући праћење извршења по буџетским корисницима и по свим одобреним апропријацијама и програмима, уместо садашњег представљања података које се врши агрегатно за поједине ставке економске класификације;

⁷ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3263/izvestaj-o-prednosti-ugovaranja-nadleznosti-domace-arbitraze>

⁸ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

- да се подаци о извршењу Републичког буџета објављују и чешће него што се то сада чини, имајући у виду постојање техничких могућности за то и добра искуства из појединих локалних самоуправа које ове податке чине доступним на дневном нивоу⁹;
- да Влада израђује детаљан полугодишњи извештај о извршењу буџета, у складу са међународним стандардима;
- да ресорни одбори Народне скупштине, као и одбор надлежан за републички буџет, редовно разматрају извршење буџета током буџетске године;
- да Народна скупштина разматра Фискалну стратегију пре усвајања Предлога буџета за наредну годину и да објави налазе.

Препоруке у области јавних набавки

Будући да су измене Закона о јавним набавкама биле предвиђене за крај 2021. године (извесно је да ће се оне десити у 2022. години), ради реализације мера из Медијске стратегије и пратећег Акционог плана¹⁰, ту прилику треба искористити да се отклоне сви недостаци у Закону који су до сада уочени, а не само они који се односе на уређење поступка набавке медијских услуга. Ради смањења ризика од корупције у јавним набавкама, као и ради унапређења конкуренције, предлажемо следеће приоритетне мере и активности:

1. Кроз допуне Закона о јавним набавкама обезбедити повећање броја и квалитета информација које ће бити објављене на Порталу јавних набавки, укључујући и оне које се односе на извршење уговора, као и на набавке на које се закон не примењује, броја понуда по поступку набавке, те повезивање са базама које се воде код других органа ради целовитијег увида о јавним набавкама и њиховим ефектима:
 - Враћање обавезе (постојала у Закону о јавним набавкама из 2012) да се објављују конкурсна документација и мишљења Канцеларије за јавне набавке за преговарачке поступке без објављивања јавног позива;
 - Увођење обавезе за израду методологије на основу које ће Министарство финансија пратити извршење уговора о јавним набавкама, како би обухват и квалитет тог надзора били што већи и како би се обезбедило објављивање исхода надзора.
2. Треба прецизирати у Закону питања која се односе на мониторинг који врши Канцеларија за јавне набавке, као и питања која ће Правилник ближе уредити.

⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2021_izvetaj.pdf

¹⁰ <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/504044/akcioni-plan-strategija-sist.informisanje-RS-20-25-period-20-22-0010-lat.zip>

Изменама треба постићи циљ прецизнијег дефинисања обавеза Канцеларије, као и обезбеђивања правовремене јавности информација о спроведеном мониторингу.

3. Прекид праксе да се уговори о набавкама закључују на било који други начин осим применом Закона о јавним набавкама. То подразумева неколико активности:
 - Прекид праксе доношења посебних закона који успостављају посебна правила набавки за један пројекат или једну врсту пројеката (нпр. линијска инфраструктура, државна станоградња), укидање постојећих закона те врсте и разматрање ефеката њихове примене;
 - Прекид праксе да се кроз међудржавне споразуме директно уговара или предвиђа могућност за искључење примене Закона о јавним набавкама. Алтернативно: Успостављање законске обавезе да се у преговорима који претходе закључивању уговора са страним државама, међународним организацијама и финансијским институцијама преговарачи Владе Србије залажу за примену домаћих антикорупцијских прописа и обавезе да образложе на који начин евентуално уговорена одступања од примене домаћих прописа донети корист која је већа од штете (Закон о закључивању и извршавању међународних уговора ("Сл. гласник РС". бр. 32/2013)¹¹;
 - Објављивање свих уговора који су закључени уз примену међудржавних споразума, без примене Закона о јавним набавкама и информација о праћењу реализације тих уговора.
4. Објављивање свих информација о набавкама које су у вези са пандемијом COVID – 19, спровођење мониторинга и ревизије набавки које су спроведене без примене Закона, почев од 15. марта 2020, односно набавки које су спроведене по посебним преговарачким поступцима без објављивања јавног позива почев од 1. јула 2020. и објављивање налаза мониторинга, односно ревизије (у случају да не информације не буду објављене у пракси, питање се може решити кроз прелазне одредбе измена Закона о јавним набавкама).
5. Јачање капацитета органа који спроводе јавне набавке, као и органа који су надлежни за праћење, контролу, надзор, ревизију, преиспитивање и гоњење прекршилаца, тако да омогуће оптимални ниво надзора и правилно разликовање легитимних захтева конкурсне документације од дискриминације понуђача.

11

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_izradu_Operativnog_plana_z_a_borbu_protiv_korupcije_javne_nabavke.pdf

6. Организовање јавног слушања од стране ресорног одбора Народне скупштине и националног огранка ГОРАС ради сагледавања резултата спроведеног надзора и подршке органима који треба да га врше.
7. Планирање свих приоритетних активности за сузбијање корупције у јавним набавкама у оквиру будуће Националне стратегије за борбу против корупције, чије је доношење планирано у оквиру *Оперативног плана за сузбијање корупције у јавним набавкама*¹² (донетог на основу Акционог плана за Поглавље 23 *преговора са ЕУ*), уз укључивање свих релевантних институција у тај процес.
8. Наставак праксе ревизија сврсисходности Државне ревизорске институције у области јавних набавки и праћење поступања по до сада објављеним ревизијама.

¹² https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/581338/sprecavanje-korupcije083_cyr4.zip