



**Transparentnost Srbija**  
**Transparency Serbia**

**IZGRADNJA KAPACITETA KAO JEDAN  
OD KLJUČNIH FAKTORA  
RAZVOJA TRANSPARENTNOG I  
NEDSIKRIMATORNOG SISTEMA  
JAVNIH NABAVKI U SRBIJI**

Swedish Helsinki Committee

for Human Rights

maj 2006

**Izdavač:**

Transparentnost-Srbija

Beograd

Despota Stefana 36

**Za izdavača:**

Danilo Pejović

**Urednik:**

Nemanja Nenadić

**Priprema za štampu:**

Aleksandar Miladinović

**Štampa:**

Beoprojekt

**Tiraž:**

500 primeraka

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| Prof. Vladimir Goati, predsednik, Transparentnost Srbija .....  | 1  |
| Plamen Kirov, specijalista za javne nabavke, Svetska banka<br><b>Javne nabavke i politika finansijskog upravljanja Svetske<br/>banke - najuspešnije metode u borbi protiv korupcije</b> ..... | 3  |
| Olav Rex Christensen, viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka .....   | 6  |
| Dr Predrag Jovanović, direktor, Uprava za javne nabavke<br><b>Institucije u sistemu javnih nabavki u Srbiji: trenutno stanje</b> .....  | 8  |
| Milanko Jević, specijalista za ljudske resurse, Uprava za javne nabavke<br><b>Indikatori za merenje kapaciteta Uprave za javne nabavke i<br/>Komisije za zaštitu prava</b> .....              | 12 |
| Dr Predrag Jovanović, direktor, Uprava za javne nabavke<br><b>Jedinice unutrašnje kontrole - uloga u kontrolisanju javnih<br/>nabavki i neophodni kapaciteti</b> .....                        | 16 |
| Aleksandra Tekijaški, stručnjak iz oblasti javnih finansija<br><b>Državna revizorska institucija - uloga u kontroli javnih<br/>nabavki i neophodni kapaciteti</b> .....                       | 18 |

## Uvod

Tokom protekle tri i po godine odvijala se intenzivna normativna aktivnost u borbi protiv korupcije. Najpre je sredinom 2002. godine donet Zakon o javnim nabavkama, zatim je usvojen Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o pristupu informacijama, a nedavno su usvojeni i Zakon o državnoj revizorskoj instituciji i Nacionalna strategija o borbi protiv korupcije. U pisanju Zakona smo imali prednost jer smo mogli da se oslonimo na zakone koje su imale zemlje bivše SFRJ kao i neke druge koje su to počele pre nas.

Napravili smo značajne početne pomake i to po oceni međunarodnih istraživanja percepcije indeksa korupcije gde smo se poredili sa samima sobom u odnosu na 2000.god. kada je taj indeks bio 1,3, a 2004.godine 2,7 dok je 2005. godine iznosio 2,8. Skok možda nije veliki, ali postepeno idemo napred.

Stvaranjem normativnih stubova za borbu protiv korupcije je možda lakši deo posla, ali ostaje problem primene zakona. Usvajanje zakona podrazumeva uspostavljanje regulatornih institucija koje su zadužene za sprovođenje zakona.

## Slabosti antikorupcijskih zakona

Uspeh u borbi protiv korupcije je, tokom protekle tri i po godine, bio najopipljiviji u sektoru javnih nabavki. Tu imamo podatke za protekle tri godine, od kada je donet Zakon, o uštedi u budžetu od preko trista miliona USD. Nažalost u novinama to nije bila vest, da li zato što nije loša ili smatraju da je to malo ali svakako nije adekvatno praćeno iako je važno.

Kada govorimo o ovom Zakonu, rekao bih nešto o slabosti koja se očitala i u ovom i u drugim zakonima iz sfere borbe protiv korupcije, a to je pitanje regulatornog tela kao i još neke slabosti. Hronična slabost je odsustvo autonomije u odnosu na izvršnu vlast. Ako to telo ne dobije autonomiju, a kritički analizira izvršnu vlast, a izvršna vlast presudno utiče na promenu sastava ljudi u tom telu, realan je rizik da ti ljudi neće biti nepristrasni u odnosu na izvršnu vlast. Zato je autonomija antikorupcijskih tela jako važna, kako bi se izbeglo da se ljudi proizvoljno menjaju, a izvršna vlast je tome sklona.

Druga slabost su nedovoljna finansijska i kadrovska sredstva u odnosu na zadatke koje intucije zakonom dobijaju.

Po Zakonu o sprečavanju sukoba interesa Odbor treba da prati 6.000-7.000 funkcionera i kad se taj broj pomnoži sa povezanim licima, što je puta četiri, dobijamo oko 30.000 ljudi koji su u njihovoj ingerenciji.

To je ogroman zadatak, ali uprkos svemu, taj Odbor izuzetno dobro radi i njegov rad je

delotvoran s obzirom da utiče na ponašanje ciljne grupe koja je veoma osetljiva na javnu kritiku.

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da funkcioneri izuzetno senzibilno i brzo reaguju na nalaze Odbora i podnose ostavke u upravnim odborima preduzeća da ne bi dospeli u javnost što bi bilo loše i za njih i za njihovu političku partiju.

Treći način kako možete dovesti u pitanje regulativno telo, a što je novo i za teoriju organizacije tela, je da nagovestite promenu u tom telu. Onog momenta kada nagovestite promenu, ljudi umesto da se fokusiraju na svoje zadatke, razmišljaju o tome šta ih čeka i kako će se te promene odraziti na njih lično.

Sva tri pomenuta mehanizma se koriste u praksi da bi se regulatorne institucije faktički pretvorile u virtuelne institucije, odnosno u tzv. "institucije makete". Na taj način dobijate situaciju da imate zakon, ali da se on u praksi ne primenjuje.

### **Zakon: promene ili stabilnost**

Posle tri i po godine od kako su doneti antikorupcijski zakoni, zakonodavac je u prilici da podvuče crtu. On se u ovom momentu nalazi u poziciji da vidi slabosti i dobre strane zakona koji se danas u Srbiji nalazi na osetljivoj tački jer mora da nađe meru između dva ne uvek saglasna cilja u institucionalnoj izgradnji. Jedan cilj je da se maksimalno poboljša zakon, da se eliminišu identifikovane slabosti, a drugi je stabilnost i predvidljivost.

Sad je pitanje da li će zakonodavac idući za nekom perfekcijom menjati svakog trenutka zakone, a mi smo u ovom delu sveta skloni neoinstitucionalističkom pristupu i veri da će se boljom institucijom sve rešiti i dok se sve sitnice stalno dopunjavaju u zakonu.

Dešava se nešto što podseća na priču o poljoprivredniku koji poseje pšenicu, pa se doseti da bi bilo bolje da poseje kukuruz, a posle se doseti da je još bolje da posadi repu i radi iz početka, a za sve to vreme zemlja ne daje ništa. Ovom metaforom želim da kažem da zakonodavac mora da nađe meru u kojoj će menjati i zadržavati ono što treba i negde se uzdržavati od promena zarad stabilnosti da bi zakon mogao da, u nekom dužem vremenskom periodu, da svoje efekte.

**Transparentnost Srbija** već razvija programe praćenja **razvoja kapaciteta antikorupcijskih institucija** kao jednog od ključnih pokazatelja, jer **bez razvijenih institucija nema istinske borbe protiv korupcije**.

## **Javne nabavke i politika finansijskog upravljanja Svetske banke - najuspešnije metode u borbi protiv korupcije**

Moj kolega Olav Christensen i ja želeli bismo da vas informišemo o stavovima Svetske banke vezanim za javne nabavke i finansijsko upravljanje, kao i o najuspešnijim metodama u borbi protiv korupcije. Mi smo odlučili da obe teme predstavimo zajedno jer su javne nabavke i finansijsko upravljanje dve blisko povezane oblasti.

Pitanje korupcije u okviru upotrebe javnih sredstava je, po oceni Svetske banke, izuzetno važno. Svetska banka procenjuje da se godišnje u svetu kroz korupciju izgubi oko 80 milijardi američkih dolara, dok je ukupna vrednost pomoći za razvoj u 2004. godini iznosila 79 milijardi dolara.

### **Kakva je politika Banke u vezi sa korupcijom?**

Svetska Banka je identifikovala **korupciju kao najveću pojedinačnu prepreku ekonomskom i socijalnom razvoju**. Korupcija ometa sprovođenje razvojne politike i programa Banke koji imaju za cilj da smanje siromaštvo, tako da je **suzbijanje korupcije ključan preduslov za uspeh misije smanjivanja siromaštva**. U suštini, glavno obeležje politike Svetske banke u odnosu na korupciju je: **nulta tolerancija za korupciju**.

### **Koja je strategija Svetske banke u suzbijanju korupcije?**

Strategija Banke za suzbijanje korupcije sastoji se iz pet komponenti:

1. Povećanje političke odgovornosti
2. Snažnija uloga građanskog društva
3. Stvaranje konkurentnog privatnog sektora
4. Insitucionalno ograničavanje (kontrola) vlasti
5. Unapređivanje upravljanja u javnom sektoru

Od 1996. godine do danas Svetska Banka podržala je više od 600 anti-korupcijskih programa i inicijativa u zemljama članicama.

### **Kakva je politika Svetske banke u oblasti nabavki?**

Svetska banka ima veoma jasnu i čvrstu politiku suzbijanja korupcije u programima koje ona finansira. U tom smislu, Banka je donela "Smernice za javne nabavke i za izbor konsultanata" i one predstavljaju snažne alate u borbi protiv korupcije u programima finansiranim od strane Banke. Smernice definišu politiku Banke u ovoj oblasti, kao i procedure za

nabavku dobara, radova i konsultantskih usluga i osiguravaju da se sredstva iz Bančinih izvora (zajam, kredit ili poklon) koriste samo u one svrhe za koje su odobrena, uz posvećivanje posebne pažnje pitanjima ekonomičnosti i efikasnosti, s tim da se eliminiše uticaj političkih i drugih ne-ekonomskih faktora.

Glavna pitanja u sprovođenju nabavki i izboru konsultanata su:

- Ekonomičnost i efikasnost ostvarene kroz slobodnu konkurenciju;
- Jednake šanse za sve kvalifikovane ponuđače i konsultante (uslovi za kvalifikovanje ponuđača i konsultanata su veoma precizno i jasno definisani);
- Podsticanje razvoja domaćih naručilaca i konsultanata;
- Transparentnost: transparentnost je nešto što je izuzetno važno u postupku nabavki i što predstavlja jedan od ključnih elemenata u borbi protiv korupcije.

Svetska banka je jasno i precizno definisala šta se smatra prevarom i korupcijom:

- "**Koruptivna praksa**" podrazumeva nudenje, davanje, primanje ili traženje, neposredno ili posredno, stvari od vrednosti kojim bi se uticalo na odluku odgovornog lica u postupku javne nabavke ili u procesu izvršenja ugovora.
- "**Praksa prevare**" znači pogrešnu interpretaciju ili izostavljanje činjenica kako bi se uticalo na tok postupka javne nabavke ili izvršenja ugovora.
- "**Praksa tajnog dogovaranja**" podrazumeva tajno sporazumevanje između dva ili više ponuđača, sa ili bez znanja naručioca, kako bi se ponude formirale na nekonkurentan (dogovoran) način.
- "**Praksa prinude**" podrazumeva povređivanje ili pretnju povređivanjem, ostvarenu neposrednim ili posrednim putem, osobe koja ima uticaj na postupak javne nabavke ili izvršenje ugovora (ili nanošenje štete odnosno pretnja od iste, imovini te osobe).

Definicije "prakse tajnog dogovaranja" i "prakse prisile" uvedene su nedavno, tj. u maju 2004. godine, u okviru nove verzije Smernica. Prakse prevare i korupcije su, kao što se vidi, jasno definisane i svaki pokušaj korisnika Bančinih sredstava da ih zloupotrebi, Banka će oštro kažnjavati.

### **Koje su sankcije predviđene za prevaru i korupciju?**

Svetska banka će preduzeti sledeće sankcije ukoliko otkrije prevaru i korupciju:

- Svetska banka će odbiti da potpiše ugovor sa ponuđačem za koga se utvrdi da je u cilju pobede na tenderu bio, neposredno ili preko posrednika, umešan u bilo koji od ranije pomenuta četiri oblika zloupotreba.
- Obustaviti dalje uplate tranši zajma ukoliko se utvrdi da su predstavnici zajmo primaoca ili korisnika zajma bili umešani u bilo koji od ranije pomenuta četiri oblika zloupotreba, a da zajmoprimac nije preduzeo pravovremene i odgovarajuće mere da to spreči.

- Onemogućiti pravnom ili fizičkom licu, na vremenski ograničen ili neograničen period, da se kvalifikuje za dobijanje bilo kog ugovora koji finansira Banka, ukoliko se utvrdi da je, neposredno ili preko posrednika, bio umešan u bilo koji od ranije pomenuta četiri oblika zloupotreba.
- Zahtevati da se, u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru čiju realizaciju finansira Banka, unese odredba po kojoj Banka ima pravo da proverava račune i dokumenta naručioca i ponuđača relevantna za postupak nabavke i izvršenje ugovora i da ovi računi i dokumenta budu predmet revizije od strane revizora koga Banka odredi.

### Koje su druge mere "najbolje prakse" u borbi protiv korupcije?

- **Objavljivanje liste firmi isključenih sa tendera u određenom vremenskom periodu ("crne liste")** - Svetska banka objavljuje na svojoj Internet stranici spisak preduzeća koja su isključena sa njenih tendera jer su učestvovala u prevarama i korupciji;
- **Povećanje transparentnosti postupaka putem Interneta**
- **Osnivanje Odeljenja za institucionalni integritet (Department of Institutional Integrity)** - koje nadgleda sve istrage vezane za korupciju i prevare unutar Svetske banke ili za ugovore koje ona finansira. Odeljenje ima i posebnu Internet stranicu na kojoj se mogu naći informacije o njegovim aktivnostima. Važno je napomenuti da se neretko dešava da postoje jake indicije o korupciji, ali da je korupciju, uprkos tome, često teško dokazati, odnosno pronaći pouzdane dokaze o njenom postojanju. Zbog toga je i osnovano posebno telo koje se bavi istragama potencijalno sumnjivih slučajeva prevara ili korupcije;
- **Pripremanje Izveštaja o proceni sistema javnih nabavki u zemlji (Country Procurement Assessment Report -CPAR)**. Ovaj dokumenat sadrži ocenu ambijenta u kome se javne nabavke realizuju, kao i predloge mera koje treba preduzeti da bi se ovaj ambijent poboljšao. Prvi CPAR izveštaj za Srbiju pripremljen je u junu 2002. godine. CPAR sadrži analize važećeg zakonodavstva, kao i ocenu kapaciteta Uprave za javne nabavke da efikasno radi na primeni propisa iz oblasti javnih nabavki. U tom smislu, mi smatramo da je **jedan od ključnih faktora borbe protiv korupcije osposobljenost ljudi koji se bave primenom propisa**. Na primer, u nekim zemljama postoje veoma dobri, moderni zakoni o javnim nabavkama, ali je kapacitet ljudi koji su zaduženi za regularnost javnih nabavki slab, pa je i konačan rezultat u primeni zakona nezadovoljavajući. Zbog toga je i **kapacitet Uprave za javne nabavke i njenog osoblja koje radi na operativnim poslovima izuzetno značajan**.
- **Ažuriranje procene fiducijarnog rizika (Fiduciary Assessment Update - FAU)** Službenici Svetske banke trenutno rade na ažuriranju procene fiducijarnog rizika, imajući u vidu da je prethodni CPAR izveštaj, koji je sačinjen u junu 2002. godine, zastareo i da su se, u međuvremenu, desile značajne promene. Izrada Izveštaja se privodi kraju i on će uskoro zajednički biti razmotren sa Vladom.



- **Odgovornost u oblasti javnih izdataka i finansija (Public Expenditures and Financial Accountability - PEFA)** Priprema izveštaja je u toku. Želeo bih da usmerim vašu pažnju na njegov deo koji se tiče javnih nabavki. Glavni indikatori koji se odnose na javne nabavke su: stepen primene postupaka kod kojih nema ograničavanja slobodne konkurencije i postojanje efikasnog sistema zaštite prava.

## **Olav Rex Christensen, Viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka**

U oblasti finansijskog upravljanja Svetska banka radi na praktično istim principima kao i kod javnih nabavki. Mi imamo dva cilja. Prvi je da osiguramo da se sredstva iz zajmova Banke koriste u svrhe za koje su namenjena. Ovo je vrlo važno i tu je Svetska banka vrlo efikasna. Drugi cilj je da se poboljša finansijsko upravljanje u zemljama klijentima. Na tome danas sve više radimo kroz produblјivanje saradnje sa državnim institucijama u realizaciji projekata Banke.

Kada se radi o fondovima Svetske banke, stručnjaci Banke rade procenu kapaciteta za finansijsko upravljanje u lokalnim institucijama koje treba da sprovedu projekte. U toj proceni, jedan od najvažnijih indikatora nivoa kapaciteta jeste kvalitet osoblja ovih institucija. Drugim rečima, vrši se procena da li postoje potrebni kadrovi sa odgovarajućim iskustvom i kvalifikacijama koji će omogućiti da se projekat uspešno realizuje.

Banka analizira računovodstvene sisteme i izveštavanje i, što je veoma važno, prati postupke interne kontrole i internu reviziju. Takođe se prate nalazi eksterne revizije. Reviziju projekata Svetske banke obično vrše revizori iz privatnog sektora. Mi bismo voleli da počnemo da koristimo za ove potrebe Državnu revizorsku instituciju Republike Srbije. Trenutno je Srbija na putu da uspostavi jednu takvu instituciju, što je veoma pozitivno.

Još jedna bitna stvar koju Banka radi na planu kontrole jeste pažljivo praćenje realizacije i izveštavanja, jer je najvažnije obezbediti da se očekivani rezultati zaista i ostvare. Banka šalje ljude u misije kako bi na terenu utvrdili kako se projekat realizuje i da li se sredstva troše onako kako je ugovorom predviđeno.

Banka ima jedno telo, koje se zove Odeljenje za institucionalni integritet, čiji je zadatak da istražuje prijave o navodnoj korupciji. Za potrebe javnog finansijskog upravljanja u zemljama klijentima bavimo se analitičkim poslom, dajući preporuke za unapređenje u ovoj oblasti. Jedna od važnih preporuka za Srbiju bila bi da se formira Državna revizorska institucija i to je nešto što Banka u svom dijalogu sa Vladom redovno razmatra. Mi se trudimo da ispratimo naše preporuke do kraja i pokušavamo da podržimo reforme.

U junu 2005. godine usvojen je set indikatora u oblasti javnog finansijskog upravljanja od strane velikih donatora, kao što su: Svetska Banka, MMF, EU, vlade Velike Britanije, Francuske, Norveške i Švajcarske. Time je stvorena platforma koja uživa široku međunarod-

dnu podršku. Cilj je da se prođe kroz ceo budžetski ciklus počev od pravljenja budžeta, pa sve do momenta izveštavanja i revizije.

Indikatori praktično pokazuju šta se smatra dobrom praksom u 28 oblasti. Da pomenem samo jednu oblast, vrhovnu reviziju, koja je trenutno interesantna za Srbiju. Dobar rezultat za vrhovnu reviziju bio bi kada bi sve jedinice centralne vlasti bile podvrgnute godišnjoj reviziji po pitanju prihoda, troškova, imovine i zaduženja. To podrazumeva realizovanje kompletnog spektra finansijskih revizija, zajedno sa nekim aspektima revizije efekata poslovanja. To bi bio prvi deo.

Drugi deo podrazumeva da se izveštaji o reviziji podnose zakonodavcu u roku od četiri meseca nakon isteka perioda koji je obuhvaćen revizijom, a u slučaju finansijskih izveštaja od momenta kada ih primi služba za reviziju. Treći deo se odnosi na utvrđivanje efikasnosti praćenja postupka.

Ovi indikatori se danas koriste u velikom broju zemalja (više informacija o njima mogu se naći na veb stranici: [www.pefa.org](http://www.pefa.org)). Mislim da bi oni mogli poslužiti i kao koristan alat u Srbiji u kojoj je u toku proces reformi koje obuhvataju intenzivne zakonodavne promene, kao i izgradnju i jačanje kapaciteta institucija. Pored toga, ovi indikatori bi mogli da posluže i za merenje napretka u gore navedenim oblastima. Konačno, indikatori mogu da budu od velike koristi i za planiranje i koordiniranje donatorskih aktivnosti, što je jedno od veoma važnih pitanja za Svetsku banku.

## **Institucije u sistemu javnih nabavki u Srbiji: trenutno stanje**

### **Korupcija- prepreka broj jedan ekonomskom i socijalnom razvoju**

Kolege iz Svetske banke su saopštile jednu veoma značajnu informaciju, a to je da Svetska banka smatra korupciju preprekom broj jedan za ekonomski i socijalni razvoj. To dalje znači da je korupcija glavna prepreka rastu životnog standarda stanovništva, što je od primarnog značaja za sve građane Srbije. Iz ovoga jasno proizlazi koliki je realan značaj korupcije i njenog suzbijanja za građane ove zemlje.

Pre nekoliko meseci dobili smo posrednu ocenu napretka u suzbijanju korupcije od prvog čoveka Svetske banke, g-dina Pola Volfovica, koji je rekao da je Srbija šampion u reformama. To se odnosi na prethodne četiri godine kada su doneseni gotovo svi važniji antikorupcijski zakoni i na osnovu njih osnovane antikorupcijske institucije.

Indeks percepcije korupcije Transparency International-a je sa 1,3 indeksna poena koliko je iznosio u 2000. godini za Srbiju skočio na 2,7 u 2004. godini, što je značajan rast, s tim da je naredne, 2005. godine, indeks porastao za svega 0,1 indeksnih poena. To nam jasno pokazuje da je prva faza u borbi protiv korupcije koja obuhvata donošenje zakona i formiranje institucija završena, te da je ona vrednovana značajnim skokom vrednosti indeksa sa 1,3 na 2,7.

Godina 2005. predstavlja početak druge, još značajnije faze koju treba da karakteriše jačanje kapaciteta formiranih antikorupcijskih institucija i postizanje sve boljih rezultata na smanjivanju korupcije u realnom životu. Stoga se danas praktično nalazimo na prelomnoj tački kako za budućnost samih institucija, tako i u širem smislu posmatrano, u pogledu toga kojim tempom će se ova zemlja ekonomski razvijati u narednom periodu.

### **Institucionalni okvir**

Trenutno stanje u oblasti javnih nabavki, kada posmatramo samo institucionalni plan, je da neke veoma važne institucije nedostaju. To se, pre svega, odnosi na Državnu revizorsku instituciju. Pored toga, jedinice interne kontrole su u u fazi formiranja i uhodavanja. Neke institucije u oblasti javnih nabavki su aktivne, pre svega Komisija za zaštitu prava i Uprava za javne nabavke. Budžetska inspekcija i policija su, u ograničenoj meri, aktivne u kontroli i proveru postupaka javnih nabavki.

S druge strane, imamo izraženo uverenje domaće javnosti da je korupcija u značajnoj meri prisutna u oblasti javnih nabavki. Da bismo odgovorili na pitanje kako treba urediti sistem javnih nabavki, prvo treba precizno da definišemo oblast koja se uređuje.

**Sistem javnih nabavki u Srbiji koji je predmet uređivanja sastoji se od 12.000 naručilaca i 80.000 ponuđača koji međusobno godišnje zaključuju preko 250.000 ugovora vrednih više od 1,5 milijardi USD.**

## Rešenja

Trenutno dve najaktivnije regulatorne institucije u oblasti javnih nabavki, Uprava i Komisija, broje oko tridesetak ljudi ukupno iz čega jasno proizlazi da sistem praćenja i kontrole ne može počivati samo na te dve institucije. Rešenje se, s jedne strane, nalazi u daljoj afirmaciji transparentnosti u postupcima javnih nabavki što znači da se za postupke koji nisu konkurentni, tj. za postupke sa pogađanjem, obrazloženje objavljuje u odluci za pokretanje postupka i u javnom pozivu koji će se objavljivati. Samim tim će javnost, a pre svega oni koji su za to najviše zainteresovani- ponuđači biti u prilici da sami saznaju zbog čega se određeni postupak odvija u postupku sa pogađanjem tj. sa skraćenim rokovima i smanjenom konkurencijom i da ulože prigovor ili žalbu za zaštitu prava ponuđača ukoliko smatraju da za to ima osnova.

Isto tako, javno objavljivanje ovih informacija omogućava kontrolnim institucijama da dođu do neophodnih saznanja kako bi reagovali pravovremeno čime se značajno uvećava broj onih koji mogu da kontrolišu i prate regularnost postupaka. Uključivanjem većeg broja kontrolora, pre svega ponuđača koji imaju izvorni interes da zaštite svoja prava, ali i drugih institucija koje imaju ovlašćenja da vrše kontrolu na terenu značajno se povećava delotvornost zaštite prava u oblasti javnih nabavki.

Ništa manje važno je da druge bitne institucije koje nedostaju, a to je, pre svega, Državna revizorska institucija, ali i jedinice interne kontrole postanu operativne u što skorijoj budućnosti. Istovremeno, Budžetska inspekcija i MUP moraju da se uključe u postupak kontrole mnogo aktivnije. Posebno je važna uloga pravosuđa koje bi moralo efikasno da procesuiraju slučajeve korupcije u javnim nabavkama, što bi imalo snažan odvraćajući efekat na potencijalne prekršiće Zakona o javnim nabavkama.

Na taj način bi u praksi zaživeo, u razvijenim zemljama već afirmisan koncept "provere i ravnoteže" ("checks and balances"), gde više institucija učestvuje u kontroli javnih nabavki i gde svaka od njih pokriva određenu oblast, s tim da su one, istovremeno, povezane u jedan zaokružen sistem koji im omogućava da jedna drugu uzajamno proveravaju i koriguju eventualne greške. Na taj način se smanjuje rizik od korupcije, s tim da se u sistem kontrole uključuje znatno veći broj aktera, od kojih su najvažniji ponuđači koji su izvorno zainteresovani da zaštite svoje interese i prava.

Da bi ovakav sistem u potpunosti zaživeo u Srbiji, nepohodno je da Komisija za zaštitu prava, kao telo koje ima ovlašćenje da poništi neregularne tendere, postane nezavisna, kao i da raspolaze dovoljnim kapacitetima da može da rešava veliki broj žalbi u relativno kratkom vremenskom periodu koji neće ometati redovno poslovanje naručilaca.

## Izgradnja kapaciteta institucija

Ključan preduslov za efikasno funkcionisanje institucije jeste da ona raspolaze adekvatnim kapacitetima.

Ilustrativan je odgovor potpredsednika Vlade, Miroljuba Labusa na novinarsko pitanje zbog čega Agencija za sprečavanje pranja novca već šest meseci nema prvog čoveka. On je rekao da je teško naći nekoga ko bi za 50.000 dinara radio tako odgovoran posao, a da je pri tom vrhunski stručnjak.

Faktor od presudnog značaja za opstanak i razvoj **antikorupcijskih institucija** koje su u povelju jeste da li će uspeti da ponude **dovoljno atraktivne uslove da bi privukle kadrove** odgovarajućeg kvaliteta. Da bi se ove mlade i neafirmisane institucije uopšte mogle razvi-

Trenutno postoji značajan raskorak u primanjima, za isti nivo stručnosti, u antikorupcijskim institucijama i nekim drugim državnim organima koji se kreće u razmeri 1:2, pa čak i 1:3, na štetu antikorupcijskih institucija.

ti, neophodno je da ponude **bolje uslove** kako bi privukle kadrove koji će biti **kvalitetni** kako u **profesionalnom** tako i u **etičkom** smislu, a ne one koji nigde ne mogu da nađu posao ili one koje ne zanima plata, već realizacija "dopunskih" prihoda u okviru obavljanja redovnog posla. Bez ispunjavanja ovog preduslova regulatorne institucije u oblasti javnih nabavki neće moći da zažive i profunkcionišu na očekivanom nivou.

Druga veoma važna stvar je da se sistematizacijama omogući hijerarhijsko napredovanje zaposlenih u skladu sa zaslugama, odnosno shodno rezultatima rada. Stvaranje mogućnosti za profesionalno usavršavanje delovalo bi kao dodatni stimulans i faktor privlačenja za zaposlene u ovim institucijama.

Kao što smo imali prilike da čujemo, ove parametre, kao i neke druge koje su stručnjaci za ljudske resurse vrlo precizno definisali, koristiće Transparency International, ali i još neke međunarodne organizacije, kako bi izmerile kojom dinamikom se, u kvalitativnom smislu, razvijaju i napreduju antikorupcijske institucije. Cilj praćenja razvoja kapaciteta je da se utvrdi da li data institucija stagnira, kakva je fluktuacija kadrova, da li se ljudi u njoj zapošljavaju sa namerom da im ona posluži samo kao odskočna daska da bi prešli na neki drugi, bolje plaćeni posao u drugom organu, što sve realno vodi stagnaciji i slabljenju kapaciteta institucije.

Jasno je da će rezultati praćenja razvoja kapaciteta regulatornih institucija u oblasti javnih nabavki imati istaknuto mesto kada se budu vrednovali pomoci u borbi protiv korupcije i realni efekti ovih napora.

### Rizici

Na kraju, važno je sagledati šta se potencijalno rizikuje ukoliko se ne preduzmu mere neophodne za jačanje kapaciteta pomenutih institucija. U tom slučaju, povećao bi se rasko-

rak između zakonom definisanih zadataka institucija i njihovih rezultata. Uporedo sa tim, u javnosti bi se opravdano postavilo pitanje zašto poreski obveznici plaćaju organ koji ne daje očekivane rezultate i koja je svrha njegovog postojanja. Smanjivanje kapaciteta i narušavanje imidža institucije vodi ka njenoj pasivizaciji i daljem odlivu kadrova čime se proces dezintegracije ubrzava. Na kraju, institucija biva toliko oslabljena da ili prosto vegetira, tj. postoji samo "na papiru" ili nestaje tako što je pripajaju nekom drugom državnom organu.

### **Koristi**

Po alternativnom scenariju, kapaciteti regulatornih institucija u oblasti javnih nabavki bi jačali, a kao dobra osnova za procenu potencijalnih koristi mogu da posluže dosadašnji rezultati.

|  |
|--|
| 69% vrednosti javnih nabavki dodeljuje se u konkurentnim postupcima, tj. otvorenom i restriktivnom, dok se samo 31% dodeljuje u postupku sa pogađanjem. To je rezultiralo uštedom od oko 300 miliona USD za protekle tri godine. |
|--|

Ukoliko bi se ostvario napredak u razvoju institucija u oblasti javnih nabavki, realno je očekivati dalje unapređivanje odnosa između transparentnih i konkurentnih postupaka s jedne strane i postupaka sa pogađanjem sa druge strane, kao i posledični rast ušteda. Nastavak ovog trenda koji je započeo pre tri godine, vodio bi poboljšanju našeg rejtinga kod međunarodnih institucija i samim tim, znatno povoljnijim uslovima za privlačenje stranih direktnih investicija.

Imajući u vidu da su stope prinosa manje-više ujednačene u regionu, s tim da postoje bitne razlike u stopama rizika između zemalja Zapadnog Balkana, proizlazi da je primarni cilj da se stopa rizika u Srbiji smanji i da se, samim tim, poboljša odnos između stope prinosa i stope rizika. Na taj način bi se strane direktne investicije preusmerile iz drugih zemalja u regionu ka Srbiji što bi omogućilo otvaranje novih radnih mesta, privredni razvoj i rast životnog standarda. Zbog toga stručnjaci Svetske banke s pravom označavaju korupciju kao prepreku broj jedan privrednom razvoju. Imajući u vidu da se **direktni i indirektni efekti korupcije u oblasti javnih nabavki u Srbiji mere stotinama miliona eura**, jasno je šta se potencijalno dobija, a šta gubi u ova dva alternativna scenarija.

## **Indikatori za merenje kapaciteta Uprave za javne nabavke i Komisije za zaštitu prava**

### **Vrste indikatora**

Već nekoliko meseci se bavimo ovom temom u Upravi za javne nabavke i pošli smo od pretpostavke tj. pitanja sebi šta bi mogli da budu indikatori stanja stvari u ovoj oblasti odnosno funkcionisanja. Prva teza su neke zakonske pretpostavke kako je cela stvar regulisana, gde se šta nalazi, ko je kome odgovoran itd. Sledeća stvar među mogućim indikatorima stepena razvijenosti i primenljivosti antikorupcijskih Zakona i u ovoj specifičnoj oblasti su neki realni uslovi koji su operativno potrebni da bi stvari uopšte funkcionisale. Iza toga, moguća grupa indikatora su načini realizacije onoga što je nečim propisano i što je postojeća organizacija u stanju da uradi. Jedna od grupa indikatora su i konkretni rezultati koliko je čega urađeno, šta je trebalo uraditi itd. zatim ocena zainteresovanih učesnika. Tu imamo izvesno iskustvo sa jednim nezavisnim istraživanjem o tome šta o ovoj oblasti misle ponuđači i naručioci. I još jedan od indikatora je ocena nadležnih organa za ovu oblast po vertikalni, mogući izvori relevantnih indikatora o kvalitetu " posade " o čemu ću danas govoriti.

### **Izvori relevantnih indikatora**

Dakle, koji su nam izvori ovih relevantnih indikatora. Prvo, razmatranje postavki koje regulišu rad u ovoj oblasti i iz koje je proizašla pozicija kadra interne organizacije i ostalih zahteva. Sledeća stvar u tom razmatranju tj. koncipiranju indikatora su znanja iz psihologije i drugih oblasti o strukturi motivacije za rad na ovakvim i sličnim poslovima. Zavisno od strukture posla i motivacija se razlikuje i u toliko je specifična. Sledeća stvar je sistemsko opažanje stvarnog funkcionisanja uživo, na terenu. Koji su sada operativniji indikatori stanja i uslova za adekvatan ljudski resurs? To su pre svega kompetentnost kadra, kvalifikovanost i brojnost kadra što je generalno polazna stavka za administrativni, tj. institucionalni kapacitet, zatim je tu motivacija za rad, u kojoj je tu meri sistem taj koji podstiče ili destimuliše ljude na valjan rad i sl. Teza funkcionisanja i atraktivnost institucije da sa jedne strane privuku nedostajući kadar i da iskoriste kadar kojim raspolažu, a koji bi u ovoj oblasti morali da budu zaista visokog kvaliteta.

### **Motivacija VSS kadrova**

Pomenuo bih nešto što je značajno u ovoj strukturi, a to je hijerarhija motivacionih sredstava ili ti šta čini zadovoljstvo VSS kadrova na radu. To je najpre raznovrsnost i izazovnost poslova, dalja mogućnost razvoja i napredovanja u datim okolnostima, način rukovođenja i organizacije, jer se stil rukovođenja svakako razlikuje od institucije gde dominira VSS kadar u odnosu na institucije gde je obrazovanost kadra niža. Zatim su tu realni odnosi na radu tj.

ono što se zove međuljudski odnosi, a potom plate i sigurnost zaposlenja. To podseća na Maslovljevu teoriju potreba samo nešto razuđeniju i to je tako u normalnim i redovnim okolnostima. Da pomenem i tehničke uslove rada koji su na zadnjem mestu za ovaj kadar, kao i motivaciju.

### **Osnovne motivacije za rad**

Koje bi bile osnove motivacije za rad, ostajanje odnosno odlazak iz institucije? To je pre svega objektivno stanje svih pokazatelja koji imaju tu motivacionu vrednost, a ta lepeza je daleko šira nego što je do sada navedeno. Zatim je to stepen i kvalitet zadovoljenja potreba tj. motivacione strukture u konkretnoj instituciji i poređenje mogućnosti ispunjenja u okruženju što je normalan rezon i dnevna misao svakog zaposlenog. Sa kim se vrši poređenje kada su ove institucije u pitanju? Pre svega sa drugim institucijama iz domena budžeta. Pogledajmo one koji su nam najbliži, kako su organizovani, kakva im je atmosfera, kolike su im plate, kakve uslove imaju za razvoj i sve ono što je već nabrojano. Zatim poređenje sa bankama i sličnim organizacijama koje su prilično konkurentne za ovakav kadar po svim ovim pokazateljima koji bi bili u skladu sa pomenutim naslovom. Zatim, poređenje sa ino kompanijama u Srbiji koja su takođe dosta konkurentna kao i sa dobrim domaćim privrednim, uspešnim firmama kao i sa mogućnostima rada u inostranstvu. Ono što još možemo uzeti kao tačku za poređenje je i mogućnost sopstvenog biznisa. Pitanje koje se postavlja je gde mogu bolje da se zadovolje potrebe postojećeg kadra tj. kakva je hijerarhija trenutno kod nas. Naše procene su da su to prvo egzistencijalne potrebe, drugo je sigurnost zaposlenja, a zatim razvojne potrebe samih saradnika ali i porodice koja je materijalno i drugačije vezana na svakog od saradnika. Kao što se primećuje, slika je skroz okrenuta u odnosu na ono što bi trebalo da bude slika normalnog funkcionisanja ovakvih institucija od posebnog državnog i društvenog značaja.

### **čime saradnici iz uprave za javne nabavke mogu biti zadovoljni?**

Neka naša skica i zapažanje čime saradnici u Upravi za javne nabavke mogu biti zadovoljni su: Prvo, produktivna radna atmosfera i odnosi među ljudima. To je baš nesporno. Zatim dobra organizacija i rukovođenje, zatim adekvatni prostorni uslovi i solidna tehnička opremljenost. Tako, tu već imamo nekoliko elemenata koji bi pratili onu osnovnu, dominantnu, prirodnu šemu u motivacionoj strukturi. Sledeća teza koja Upravu čini interesantnom i gde ljudi mogu biti zadovoljni je činjenica da rad i iskustvo u Upravi za javne nabavke sigurno ima vrednost i vrlo dobre reference ukoliko neko poželi da promeni firmu. Postoje u ovoj priči i neke nepovoljne okolnosti. Na žalost to su ograničene mogućnosti za porast plata.

### **Moguće posledice ovakve strukture motivisanja kadra?**

Koje su moguće posledice ovakve strukture motivisanja kadra u ovom momentu? To su pre svega realni uslovi za potencijalnu fluktuaciju. Sledeća stvar je gubitak i na kapacitetu i na kvalitetu postojećeg kadra. A mi u ovim institucijama imamo mlad i kvalitetan kadar,



dinamičan koji želi određenu afirmaciju. Sledeća posledica je zastoj razvoja i jačanja institucija, i ono što je do sad urađeno ako zastoj traje dovoljno dugo moglo bi biti obezvređeno i ne bi dalo dobar rezultat.

### **Šta je važno za rad, razvoj, i kredibilitet antikorupcijskih institucija?**

Da se dalje razvijaju kvalitetni i pouzdani saradnici, a oni koje imamo su se pokazali takvim, zatim njihovo valjano, kristalizovano iskustvo. Zato što kristalizovano iskustvo nastaje iz intenzivne razmene iskustava među zaposlenima i tako se dobija jedan nivo opštosti i upotrebljivosti i to je veoma važno kako za eventualne promene i poboljšanje regulative tako i za realnu praksu. Važna stvar je i kvalitet rada, administrativni kapacitet koji može da pokrije stvari koje su brojne, kako bi se pozitivno odrazili na imidž zemlje i na sva nastojanja društva uopšte da se priključimo Evropi i svim međunarodnim kriterijumima koji su nam važni. Takođe, jako je važno da svaka fluktuacija čak i interna zahteva uvođenje novih ljudi za postizanje visoke radne efikasnosti. To košta vremena i drugih sredstava. Šta bi trebalo činiti za poboljšanje ljudskih resursa u ovakvoj instituciji? Generalno, ova priča uz male modifikacije, kao pristup za merenje stanja stvari i razvoja može da se primeni na sve antikorupcijske institucije. U ovom slučaju treba prvo eliminisati neravnotežu između plata u Upravi i Komisiji u odnosu na druge organe od ovakve društvene važnosti. Sledeće je povećati administrativni kapacitet i brojem i dopunom još kvalitetnih kadrova, uvesti evropske standarde i iskustva koja nisu mala u ovoj oblasti a upotrebljiva su i za nas, zatim dalje omogućavati usavršavanje saradnika na čemu radimo ali treba da radimo još više jer su naši ljudi spremni da tako nešto prihvate. Dalje, treba održavati visoku radnu atmosferu i odgovornost koja je na sceni. Bilo bi dobro napraviti plan kontinuiranih poboljšanja statusa saradnika i to u širokom socijalnom smislu, uvažavanja i plaćanja, razvoja itd. kao i upoznati saradnike sa tim planovima što već ima motivaciono dejstvo. Onda treba ostvarivati sukcesivno, postupno ono što taj plan sadrži kao sredstvo za njihovu motivaciju kako za rad tako i za ostanak u ovim institucijama.

## Jedinice unutrašnje kontrole - uloga u kontrolisanju javnih nabavki i neophodni kapaciteti

### Interna revizija

Novi sistem interne revizije koji se uvodi u Srbiji mogao bi da posluži kao vrlo efikasan sistem zaštite regularnosti u oblasti javnih nabavki i da, kao takav, bude od velike pomoći u sprovođenju Zakona o javnim nabavkama.

Dosadašnja iskustva pokazuju da **zloupotrebe, pronevere i greške, u 70% slučajeva, nastaju unutar same organizacije, dok se u svega 30% slučajeva dešava da su sredstva i imovina organizacije ugroženi spolja.**

Stoga je veoma važno da se uspostave interni postupci kontrole koji će biti sastavni deo opisa poslova i procedura koje svaki zaposleni izvršava kao sastavni deo svog posla.

Svaka transakcija, opšte uzev, može se podeliti na sledeća četiri koraka: 1) iniciranje, 2) odobravanje, 3) izvršavanje i 4) evidentiranje. U svakom od tih koraka moraju da postoje unutrašnji kontrolni mehanizmi koji će obezbediti da se svaki od ovih koraka sprovede u skladu sa propisanom procedurom. Interna kontrola je deo upravljačkog mehanizma, odnosno funkcije upravljanja organizacijom. Stoga su, po Zakonu o budžetskom sistemu, rukovodstva organa i organizacija na koje se ovaj Zakon odnosi, odgovorna za uspostavljanje sistema interne kontrole i njihovo funkcionisanje.

Kao što je istaknuto, regularnost u ovako velikom i razuđenom sistemu, kao što je sistem javnih nabavki u Srbiji sa , 12.000 naručilaca i 80.000 ponuđača koji međusobno godišnje zaključuju preko 250.000 ugovora vrednih više od 1,5 milijardi USD, što je oko 15% bruto domaćeg proizvoda, ne može se oslanjati gotovo u celini na dve ili tri institucije.

**Efikasni mehanizmi kontrole** moraju se uspostaviti **iznutra**, kod svakog naručioca. To podrazumeva da se moraju napraviti precizne procedure, te da svakom zaposlenom unutar naručioca bude jasno za šta snosi odgovornost.

Oblast javnih nabavki sadrži potencijalno visoke rizike i svaka organizacija mora da proceni koliki su rizici skopčani sa svakom od faza postupka nabavke. Na primer, kod nabavke kancelarijskog materijala mora se precizno odrediti potreba, kako u kvalitativnom tako i u kvantitativnom smislu, zatim po kom će se postupku nabavka odvijati, način ugovaranja tj. ko potpisuje ugovor i do kog iznosa, zatim ko će i kako kontrolisati izvršenje ugovorenih obaveza itd. To su sve **procedure koje moraju da budu jasno napisane da bi se znalo, ukoliko dođe do nekih grešaka, propusta ili korupcije, na kom mestu i koji pojedinac je napravio propust.**

Stoga je neophodno da svaki naručilac, kao prvo, ima godišnji plan nabavki, zatim da ima odobrena sredstva za njegovu realizaciju, utvrđenu dinamiku sprovođenja itd. Pored toga, važno je da se precizno odrede svojstva, kvalitet i količina potrebnih usluga, radova ili dobara. Takođe, veoma je bitno da se utvrdi i procedura po kojoj će se vršiti izbor članova komisije za javne nabavke, imajući u vidu da su stručnost i integritet članova komisije veoma važni faktori za donošenje ispravne odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Dalje, važno da se izvrši kontrola da li se elementi iz javnog poziva podudaraju sa onima u konkursnoj dokumentaciji, kao i onima iz ugovora. Neretko se, naime, dešava da se ono što naručilac navede da traži u javnom pozivu bitno razlikuje od onoga što na kraju ugovori sa izabranim ponuđačem.

Isto tako, problem je što se sprovođenje postupaka javnih nabavki još uvek ne dokumentuje na dovoljno transparentan način. Ovaj nedostatak bi se mogao prevazići izradom priručnika koji bi sadržao obrasce za svaku fazu i korak u javnim nabavkama kako bi se oni mogli dokumentovati i kako bi se tačno znalo ko je naredio, odobrio i kontrolisao svaku proceduru, kao i ko ju je izvršio.

Sa staništa sprovođenja interne kontrole, važno je i praćenje izvršavanja ugovora. Iako Zakon o javnim nabavkama ne uređuje fazu izvršenja, često se dešava da procedura bude formalno dobro sprovedena, ali da se kasnije, kada se pogleda način izvršenja ugovora, ispostavi da je, recimo, isporučena druga roba ili količina, drugačijeg kvaliteta od onog predviđenog ugovorom itd. Poseban problem predstavlja aneksiranje zaključenih ugovora koje, neretko, rezultira velikim odstupanjima u izvršenju u odnosu na ono što je ugovoreno. Konačno, značajni propusti i zloupotrebe dešavaju se kod plaćanja.

Iskustva zemalja koje imaju dobro uređene sisteme kontrole javnih finansija pokazuju da je **"Priručnik o javnim nabavkama" efikasan alat za sužavanje mogućnosti za zloupotrebe u ovoj oblasti jer se pomoću njega precizno i jasno definiše ko šta radi u postupku javne nabavke, kao i ko je za šta odgovoran.**

## Državna revizorska institucija - uloga u kontroli javnih nabavki i neophodni kapaciteti

Zakon o državnoj revizorskoj instituciji usvojen je 14. novembra 2005. godine.

Republika Srbija je poslednja u regionu i poslednja u Evropi delovala u smislu zakonskog ustanovljenja Državne revizorske institucije, s tim da je pre nje, tj. kao pretposlednja, osnovana Državna revizorska institucija na Kosovu od strane UNMIK-a koja je počela sa radom 2004. godine.

Tako je Skupština Republike Srbije, posle višedecenijske apstinencije, počela da ispunjava svoje ustavno ovlašćenje zakonodavne inicijative, što je u bitnome odredilo i ustoličilo nezavisnost Državne revizorske institucije, pa samim tim i odredilo model ove institucije.

U dosadašnjoj doktriniranoj podeli na tri modela državnih revizorskih institucija, zakonodavac se u Srbiji opredelio za tzv. **Vestminsterski model** koji je čini **organom parlamentarne kontrole izvršne vlasti**. Zbog toga je neophodno da se osvrnemo na tzv. četvrtu granu vlasti koja se tiče kontrolnih mehanizama institucija od strane Parlamenta.

### Karakteristike Državne revizorske institucije

Državna revizorska institucija koja je u Srbiji predviđena važećim zakonom pripada modernoj generaciji državnih revizorskih institucija što znači da se principi njenog rada ne odnose samo na ispitivanje zakonitosti tj. pravne valjanosti, već i ispitivanje tri E - ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim sredstvima. Savremena praksa poznaje i četvrto E koje se odnosi na environment tj. na upravljanje javnim sredstvima u skladu sa principima zaštite čovekove okoline.

**Revizija javnih nabavki** takođe se vrši u cilju ispitivanja sa jedne strane **pravne valjanosti**, a sa druge strane tri E - **ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti** koji su ustanovljeni Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji. Ono što je bitno reći jeste da je ovo specifičan model revizije koji se odnosi na **reviziju a priori** i **post factum reviziju**, a to znači da se revizija vrši u odnosu na akta proteklog, tekućeg i planiranog, odnosno budućeg poslovanja.

**Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji savršeno je kompatibilan sa Zakonom o javnim nabavkama u smislu da revizija postupka obuhvata sve faze, počev od planiranja javnih nabavki, pa sve do izvršenja ugovora.**

Drugim rečima, Državna revizorska institucija ima nadležnost u svakom koraku i u svakoj fazi i u odnosu na svaki akt koji se tiče javnih nabavki.

## Funkcije Državne revizorske institucije

Zakonom je predviđena puna organizaciona, funkcionalna i finansijska nezavisnost Državne revizorske institucije. Ostaje da se vidi kako će se u praksi primeniti odredbe ove nezavisnosti. Kada govorimo o funkcijama Državne revizorske institucije one su određene članom 5. i odnose se na trojaku funkciju Državne revizorske institucije: 1) **kontrolnu**, 2) **saveto-davnu** i 3) **regulativnu** funkciju, pri čemu postoji interakcija sve tri funkcije. Upravo na primeru javnih nabavki možemo da vidimo da bi Državna revizorska institucija delovala u sva tri smisla. Definicija predmeta revizije i subjekta revizije takođe potvrđuje da Savet državne revizorske institucije raspolaže širokim spektrom nadležnosti, kako u funkcionalnom, tako i u smislu subjekata, što znači da revizija obuhvata sve fiskalne nivoe, počev od centralnog, preko Pokrajine, pa sve do jedinica lokalne samouprave.

## Nadležnosti Državne revizorske institucije

Nadležnost Državne revizorske institucije, kada je reč o kontroli javnih nabavki, obuhvata sve budžetske korisnike i korisnike svih javnih sredstava, tj. direktne i indirektno korisnike, kao i pravne subjekte u čijem kapitalu učestvuje Republika, odnosno jedinice lokalne samouprave. Nadležnost se proteže i na lica povezana sa subjektima revizije i to se odnosi na ponuđače kao jednu od ugovornih strana.

U nadležnost Državne revizorske institucije spada i revizija internih kontrola i internih sistema kontrole, što predstavlja samu srž rada Državne revizorske institucije, a to je **kontrolisanje kontrolora**. Nadležnost Državne revizorske institucije obuhvata sve faze i akte vezane za javne nabavke počev od planiranja, izbora najpovoljnijeg ponuđača, pa do ispunjenja ugovornog odnosa, kao i sistem internih kontrola radnji i akata koji mogu proizvesti finansijske efekte na primanja i izdatke korisnika javnih sredstava, imovinu države, zaduživanje i davanje garancija, kao i svrsishodnosti upotrebe sredstava kojima raspolažu subjekti revizije. Ova pravna definicija govori o **kontinuiranoj reviziji svih akata vezanih za javnu nabavku, kako onih koji su u nadležnosti Uprave za javne nabavke, tako i onih koje to nisu**.

## Specifičnosti Državne revizorske institucije

Postoji nekoliko pravnih elemenata koji Državnu revizorsku instituciju čine specifičnom u sistemu kontrole javnih nabavki u odnosu na kontrolu predviđenu Zakonom o javnim nabavkama. Kao prvo, **Državna revizorska institucija kontroliše prošlo, tekuće i planirano poslovanje**. Drugo, opseg revizije je širi od onoga koji je predviđen da se prati i kontroliše Zakonom o javnim nabavkama, kao što su, na primer **poverljive nabavke**.

Državni revizori imaju ovlašćenje da ostvare uvid u sva akta i da im se dostave sve informacije koje se tiču finansijskog poslovanja subjekata, a to se odnosi i na onaj deo koji je **izuzet iz Zakona o javnim nabavkama, a koji se odnosi na poverljive nabavke**.

## **Preduslovi za formiranje efikasne Državne revizorske institucije**

Postoji nekoliko preduslova koje je neophodno ispuniti da bi Državna revizorska institucija postala funkcionalna. Kao prvo, neophodno je stvoriti ustavno utemeljenje, jer Državna revizorska institucija još uvek nije deo postojećeg ustavnog sistema.

Drugo, neophodna je izrada podzakonskih akata.

Prelazne i završne odredbe Zakona predviđaju 14. maj 2006. godine kao rok za izbor Saveta državne revizorske institucije od strane Narodne skupštine.

Treće, neophodna je intenzivna obuka ne samo revizora, nego i subjekata revizije, kao i izgradnja neophodnih kapaciteta Narodne skupštine, Pokrajinske skupštine, kao i skupština lokalnih samouprava kako bi na kvalitetan način mogli da koriste revizorske izveštaje. Takođe, važna je i obuka medija, s obzirom da su oni kao i javnost veoma važni korisnici izveštaja Državne revizorske institucije.

četvrto, vezano za javne nabavke, bitna je obuka spoljnih stručnjaka Državne revizorske institucije i to je neka vrsta veštaka u slučaju kada Državna revizorska institucija nema dovoljno svojih kapaciteta, pa mora da uposli spoljne saradnike. To će naročito dolaziti do izražaja kod javnih nabavki naoružanja, medicinske opreme i drugih specifičnih oblasti.

Peto, neophodna je izgradnja informaciono-tehnološkog sistema koji bi unapredio efikasnost rada Državne revizorske institucije.