

**Dr Aleksandra Rabrenović,**  
istraživač Instituta za uporedno pravo

udk: 342.53 (410)  
Primljeno 01.04.2008.

## **PARLAMENTARNA KONTROLA JAVNE POTROŠNJE U VELIKOJ BRITANJI**

*Rad analizira oblike parlamentarne kontrole javne potrošnje u Velikoj Britaniji. Posebna pažnja posvećena je prethodnoj i naknadnoj kontroli od strane Donjeg doma britanskog Parlamenta i radu Odbora za javne račune, koji predstavlja glavnu sponu između Nacionalne revizorske institucije i Parlamenta u procesu kontrole izvršenja javnih rashoda. Autor razmatra prednosti i nedostatke britanskog modela i ukazuje na moguće pravce poboljšanja rada parlamentarnog Odbora za javne račune. Na kraju se razmatra i mogućnost prihvatanja britanskog modela u Srbiji i uspostavljanja posebnog parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje, koji bi mogao biti važan saveznik Državne revizorske institucije u kontroli trošenja novca poreskih obveznika.*

*Ključne reči: parlamentarna kontrola, parlamentarni odbori, kontrola javne potrošnje, V. Britanija*

### **Uvod**

„Moć novčanika” (the power of the purse) britanskog Parlamenta predstavlja jedan od osnovnih principa britanskog ustavnog sistema koji je imao važnu ulogu u ustanovljenju britanskog parlamentarizma.<sup>1</sup> Ovo pravo Parlamenta se tradicionalno sastoji od tri elementa: 1) davanja prethodne saglasnosti izvršnoj vlasti za prikupljanje prihoda, 2) odobrenja ukupnih rashoda, kao i posebnih stavki, i 3) kontrole prikupljanja prihoda i izvršenja rashoda.<sup>2</sup> Pošto Vlada mora imati finansijska sredstva da bi

1 A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (19<sup>th</sup> edn, Macmillan, 1960), str. 447.

2 D. Coombes et al., *The Power of the Purse*, (London George Allen & Unwin

mogla da funkcioniše, ovaj princip teoretski predstavlja važan instrument britanskog Parlamenta kojim on kontroliše trošenje finansijskih sredstava od strane izvršne vlasti.<sup>3</sup>

Za pravnike kontinentalne Evrope, prva interesantna karakteristika „moći novčanika” britanskog Parlamenta je razdvojenost procedura za odobrenje prihoda i rashoda. Naime, dok je u kontinentalnoj Evropi uobičajeno da se i prihodi i rashodi prezentuju Parlamentu u jedinstvenom Zakonu o budžetu, što predstavlja jednu od glavnih karakteristika budžetskog procesa, u Velikoj Britaniji se planirani prihodi prezentuju posebno u Zakonu o budžetu, a rashodi u posebnom Zakonu o aproprijacijama, kao što će detaljnije biti objašnjeno kasnije.<sup>4</sup> Mi ćemo se u ovom članku baviti samo parlamentarnom kontrolom izvršenja rashoda (javne potrošnje), koji ima svoje specifične karakteristike u odnosu na proces odobrenja i izvršenja prihoda.

Parlamentarna kontrola javne potrošnje u Velikoj Britaniji ima tri glavna nosioca, koji čine zaokruženi sistem kontrole javnih rashoda (circle of control). To su: Donji dom britanskog Parlamenta (the House of Commons), parlamentarni Odbor za javne račune (Public Accounts Committee) i Nacionalna revizorska institucija (National Audit Office). Ove tri institucije zajednički vrše kontrolu javne potrošnje u različitim segmentima, i u velikoj meri se oslanjaju jedni na druge u svom radu, što i čini tajnu njihovog uspeha. Nacionalna revizorska institucija je vrhovna revizorska institucija Velike Britanije, koja vrši reviziju finansijskih izveštaja organa uprave i ispituje da li su finansijska sredstva potrošena na ekonomičan, efikasan i efektivan način. Njom rukovodi Generalni kontrolor i revizor, koji jeste poverenik Parlamenta i, stoga, za svoj rad odgovora direktno Parlamentu.<sup>5</sup> Osnovna veza između Parlamenta i Nacionalne revizorske institucije uspostavlja se, međutim, preko najstarijeg i najprestižnijeg britanskog parlamentarnog Odbora - Odbora

Ltd), 1976, str. 386.

3 I. Harden, “Money and the Constitution: Financial Control, reporting and audit”, *Legal Studies* 16, [1993], str. 16-17.

4 Interesantno je primetiti da je u periodu od 1993. do 1996. Vlada po prvi put predstavila “ujedinjeni budžet” koji je sadržao i planirane prihode i rashode, ali se nova laburistička Vlada vratila ustaljenom sistemu razdvojenog predstavljanja prihoda i rashoda 1997. godine.

5 A. Rabrenović, »Status i funkcije Nacionalne revizorske institucije Velike Britanije«, *Strani pravni život*, br. 3/2007, str. 116-128.

za javne račune, koji, na osnovu rezultata revizije Nacionalne revizorske institucije, poziva na odgovornost državne službenike za raspolaganje javnim novcem.

U ovom radu ćemo detaljnije analizirati 1) kontrolu javne potrošnje od strane Donjeg doma Parlamenta, kroz njena dva osnovna vremenska segmenta – prethodnu kontrolu i naknadnu kontrolu i 2) kontrolu javne potrošnje od strane prestižnog parlamentarnog Odbora za javne račune, koja je po svojoj prirodi vrši naknadnu, *ex post* kontrolu javne potrošnje.

### *Prethodna parlamentarna kontrola javne potrošnje*

Britanski Parlament odobrava najveći deo javne potrošnje kroz tzv. „proces ponude” (supply process).<sup>6</sup> Svake godine Vladin predlog javne potrošnje se predstavlja u formi tzv. „procene ponude” („supply estimates”), u kojoj su izložene šire oblasti planiranih rashoda za aktivnosti koje Vlada želi da preduzme u toku naredne godine. Oba doma britanskog Parlamenta moraju da daju saglasnost na „procenu ponude”, i to putem usvajanje Zakona o sveobuhvatnom (aproprijacijskom) fondu, koji se obično naziva Zakon o apropijacijama.<sup>7</sup>

Pored godišnjeg odobrenja javne potrošnje u okviru “processa ponude”, tj. rashoda koji su predmet odobrenja Parlamenta svake godine, u Britaniji takođe postoje stalni rashodi koji su utvrđeni zakonom i koji ne podležu godišnjem odobrenju od strane Parlamenta. To su na primer: plate državnih službenika, plate i penzije sudija, plate zaposlenih Nacionalne revizorske institucije, plaćanja Evropskoj uniji itd. Ovi rashodi se plaćaju direktno iz Konsolidovanog fonda za stalne usluge nezavisno od godišnjeg odobrenja javne potrošnje.<sup>8</sup>

Važno je primetiti da „moć novčanika” britanskog Parlamenta ne uključuje i pravo na samostalno donošenje odluke o javnoj potrošnji. Donošenje odluke o namenama na koje će se trošiti javni fondovi je gotovo u potpunosti u nadležnosti Vlade. Parlament nije u mogućnosti da inicira određene rashode, već samo da smanji predloženi iznos javne potrošnje

6 *Government Accounting*, op. cit. delovi 1.1.7., 3.2.8.

7 T. Daintith, A. Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control*, (Oxford University Press), 1999., str. 156-157.

8 *Government Accounting*, ibid.

koji je utvrđen od strane Vlade, što se u praksi dešava veoma retko.<sup>9</sup>

Britanski parlament ima veoma ograničene mogućnosti u procesu odobrenja javnih rashoda, prvenstveno zbog toga što sveobuhvatnost problematike čini detaljnu diskusiju predloga velikog broja stavki rashoda gotovo nemogućom. Početkom prošlog veka, Vlada i Donji dom parlamenta su napravili nezvanični dogovor prema kome se opoziciji dozvoljava da odluči koja će poglavlja rashoda biti podneta Parlamentu na diskusiju, dok se drugi delovi predloga rashoda usvajaju bez diskusije.<sup>10</sup> Neki autori stoga smatraju da se poglavlja predloženih rashoda od strane opozicije predlažu samo kao izgovor za održavanje diskusije o opštoj politici rashoda, pošto se, na kraju, predloženi rashodi odobravaju gotovo automatski.<sup>11</sup> Donji dom britanskog Parlamenta je dugo pokušavao da preuzme veći stepen kontrole nad utvrđivanjem obima javne potrošnje i posebnih namena potrošnje kroz rad posebnog parlamentarnog Odbora za odobrenje javnih rashoda.<sup>12</sup> Međutim, rad tog parlamentarnog Odbora se pokazao nezadovoljavajućim, ostavljajući tako izvršnoj vlasti veliki stepen samostalnosti prilikom utvrđivanja predloga javne potrošnje. Nadalje, interesantno je primetiti da od 1982. godine, vreme koje se posvećuje diskusiji o predlogu javnih rashoda je ograničeno na samo tri dana, čime se dodatno smanjuje mogućnost da Donji dom britanskog Parlamenta pokrene ozbiljnu diskusiju o Vladinim planovima za trošenje javnog novca.<sup>13</sup> Interesantno je primetiti da tokom XX veka Donji dom Parlamenta nije ni jednom odbio Vladin predlog javne potrošnje. Stoga se čini da je još uvek istinita davno izrečena izjava P. Einzinga da “u pogledu prethodne kontrole javne potrošnje, Britanija predstavlja ustavnu diktaturu.”<sup>14</sup>

9 J. McEldowney, “The Control of Public Expenditure”, J. Jowell, D. Oliver, *The Changing Constitution*, (Oxford University Press, 2000), str. 197-198.

10 S. Walkland, “Parliamentary Control of Public Expenditure in Britain”, D. Coombes et al, *The Power of the Purse*, (London George Allen & Unwin Ltd), 1976, str. 179-197.

11 J. Molinier, “Parliament’s financial powers: a comparison between France and Britain”, D. Coombes et al, *The Power of the Purse*, (London George Allen & Unwin Ltd), 1976, str. 170.

12 Cf. B. Chubb, *The Control of Public Expenditure – Financial Committees of the House of Commons*, (Oxford at the Clarendon Press) 1952; A. Robinson, *Parliament and Public Spending*, (Heinemann, London), 1978; V. Flegmann, *Public Expenditure and the Select Committees of the Commons* (Gower) 1986.

13 T. Daintith, A. Page, op. cit. str. 156-157.

14 P. Einzig, *The Control of the Purse – Progress and Decline of Parliament’s*

Jedan od najčešće citiranih razloga za prilično ograničenu ulogu Parlamenta u procesu odobrenja javnih rashoda je postojanje jake partijske kontrole nad poslanicima u Parlamentu.<sup>15</sup> Takođe, postojanje stabilne parlamentarne većine u Parlamentu koja podržava Vladu dovodi do smanjenja stepena parlamentarne kontrole u praksi. Iako je ovo objašnjenje prilično logično, i dalje se, međutim, postavlja pitanje zbog čega su debate o odobrenju javnih prihoda mnogo ozbiljnije i detaljnije, uprkos pomenutim partijsko-političkim ograničenjima, dok debate o Vladinim planovima javne potrošnje privlače mnogo manju pažnju kako poslanika, tako i građana. Odgovor na ovo pitanje možda leži u tome što odluke o javnim приходима (prvenstveno porezima) imaju direktan uticaj na građane, koji će veoma brzo osetiti promene na svom džepu, dok odluke o tome kako će se trošiti već prikupljeni novac nisu od direktnog interesa građana, pa samim tim ni njihovih predstavnika u Parlamentu.

Uloga Parlamenta u prethodnoj kontroli javnih rashoda je nadalje ograničena postojanjem posebnih fondova za čije korišćenje nije potrebno prethodno odobrenje Parlamenta. Tako, na primer, Vlada ima mogućnost da koristi Kontigentni fond u slučaju potrebe finansiranja hitnih troškova.<sup>16</sup> Ukupna suma Kontigentnog fonda, koji u stvari predstavlja budžetsku rezervu za finansiranje naknadno nastalih neplaniranih rashoda, je prilično visoka. Međutim, kontrolu nad korišćenjem fonda ima samo Ministarstvo finansija preko svojih službi interne kontrole i revizije,<sup>17</sup> dok parlamentarni odbori nemaju mogućnost prethodne kontrole sredstava fonda.<sup>18</sup> Pitanje koje se prirodno postavlja je kako osnažiti ulogu Parlamenta, kao ključne demokratske institucije, u prethodnoj kontroli javne potrošnje. U tom smislu, nekoliko instrumenata je u prethodnoj dekadi uvedeno u Velikoj Britaniji: davanje poslanicima Donjeg doma Parlamenta mnogo više informacija o pretpostavkama na osnovu kojih se donose odluke o javnim приходима i rashodima, postepeno uvođenje aktuelnog *Financial Control*, (London, Secker & Warburg, 1959), str. 13.

15 A. Lovell, "Notions of Accountability and State Audit: A UK Perspective", *Financial Accountability & Management*, 1996, str. 263-265.

16 J. McEldowney, "The Control of Public Expenditure", op. cit. str. 200-201.

17 *Government Accounting: A Guide on accounting and financial procedures for the use of Government Departments*, Her Majesty's Stationery Office, London, 1989.

18 Korišćenje sredstava iz Kontigentnog fonda je u nekoliko navrata proizvelo značajne kontroverze. Poslanici su još 1983. godine tražili da se ispita legalnost korišćenja ovog fonda, što je bio i predmet rasprave Odbora za finansije i državnu upravu, ali je zaključeno da je korišćenje sredstava fonda ipak u skladu sa propisima.

računovodstva i jačanje rada parlamentarnih odbora. Tako je vremenom prezentacija alokacije rashoda postala interesantnija i preglednija, sadržavajući informacije o ekonomskim pokazateljima i upućujući na godišnje izveštaje o radu ministarstava i drugih organa uprave. U martu 1998. godine Ministarstvo finansija objavilo je i Kodeks fiskalne stabilnosti (koji je iste godine dobio zakonsku snagu kroz Zakon o finansijama), koji sadrži opšte informacije o Vladinom uvođenju nove monetarne politike, sa ciljem da poboljša otvorenost i transparentnost u oblasti monetarne politike i unapredi znanje poslanika o ekonomskim i fiskalnim pretpostavkama javne potrošnje. Sa druge strane, uloga parlamentarnih komiteta u kontroli trošenja finansijskih sredstava, posebno od strane Odbora za javne račune, je u poslednje dve do tri decenije veoma ojačala.<sup>19</sup>

Uprkos poboljšanju transparentnosti procedura, i dalje je diskutabilno da li je i u kojoj meri je Parlament zaista poboljšao svoju ulogu u pogledu kako prethodne, tako i naknadne kontrole javne potrošnje, o čemu će biti više reči u narednom odeljku. Generalno smanjenje parlamentarne moći naspram moći izvršne vlasti u prethodnim decenijama objašnjava se često nipodaštavajućim odnosom Vlade prema Parlamentu za vreme Vlade premijera Margaret Tačer, a zatim i Vlade Tonija Blera.<sup>20</sup> Tome je nesumnjivo doprinela stabilna partijska većina u parlamentu, koja je bespogovorno podržavala Vladu oba premijera, što je imalo negativan uticaj na mogućnost parlamenta da efikasno kontroliše Vladin rad. Međutim, poslednjih nekoliko godina došlo je do postepenog smanjenja jedinstva laburističke partije (posebno usled pitanja rata u Iraku, koje je podelilo redove laburističke partije), što bi moglo doprineti delotvornijoj parlamentarnoj kontroli izvršne vlasti.<sup>21</sup> Pored toga, značajan instrument kontrole Parlamenta nad radom Vlade predstavljaju parlamentarni odbori, koji poslanicima Parlamenta daju širu mogućnost da iskaže svoju nezavisnost u odnosu na partijsko vođstvo i pokažu svoj profesionalni potencijal.

#### *Naknadna parlamenarna kontrola javne potrošnje*

Naknadna (*ex-post*) kontrola javne potrošnje od strane Parlamenta

19 Cf. J. McEldowney, "The Control of Public Expenditure", op. cit. str. 226-228.

20 J. Greenwood et al., *New Public Administration in Britain*, (Routledge, 2002), str. 182-183.

21 Ibid.

odigrava se nakon izvršenja planiranih rashoda na godišnjem nivou. U Parlamentu se tim povodom organizuje redovna godišnja diskusija o izvršenju javnih rashoda, na kojoj poslanici raspravljaju da li su finansijska sredstva poverena Vladi utrošena ne samo na zakonit i regularan već i ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Glavno sredstvo koje britanski Parlament ima u cilju obezbeđenja kontrole trošenja finansijskih sredstava i odgovornosti je njegov najstariji i najugledniji Odbor za javne račune. Uloga ovog odbora je da ispita da li su sredstva koje je odobrio Parlament utrošena u skladu sa prethodno utvrđenim namenama (u Zakonu o aproprijacijama), uzimajući u obzir principe regularnosti, pravilnosti i ostvarenja vrednosti za utrošeni novac (value for money). Rad parlamentarnog Odbora za javne račune je u velikoj meri podržan od strane Nacionalne revizorske institucije, bez čije profesionalne pomoći bi njegov rad bio gotovo nemoguć. Na osnovu izveštaja koje dobije od Nacionalne revizorske institucije i svojih dodatnih istraživanja, Odbor za javne račune poziva nadležne državne službenike na odgovornost za trošenje javnog novca i o svojim nalazima obaveštava Donji dom Parlamenta. Izveštaji Odbora zajedno sa Vladinim odgovorima na njih su predmet debate u redovnim godišnjim diskusijama o trošenju javnih sredstava za prethodnu godinu, a poslanici ih mogu predložiti kao predmet diskusije i u drugim prilikama.

Interesantno je primetiti da parlamentarne diskusije o izveštajima Odbora za javne račune nisu veoma popularne, obzirom da im obično prisustvuje mali broj poslanika, što ukazuje na nedovoljnu angažovanost poslanika u ovoj oblasti.<sup>22</sup> Neki autori, međutim, smatraju da slaba posećenost parlamentarnih diskusija ne smanjuje važnost parlamentarne kontrole trošenja javnog novca. Postojanje godišnjih diskusija ove vrste se smatra privilegijom koja nije data drugim parlamentarnim odborima i pokazuje važnost koja se u britanskom parlamentarnom sistemu daje radu Odbora za javne račune.<sup>23</sup> Ipak, može se zaključiti da *ex post* parlamentarna kontrola javnih rashoda zasniva pre svega na radu parlamentarnog Odbora za javne račune, koji u ime Parlamenta vrši kontrolu trošenja finansijskih

---

22 J. Bates, "The Scrutiny of Administration", M. Ryle, P. Richards, *The Commons under Scrutiny*, Routledge, 1988.

23 F. White, K. Hollingsworth, op. cit., str. 123-125; V. Flegmann, "The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?", *Parliamentary Affairs*, Vol 23, No. 1, 1980, str. 166-172.

sredstava, a tek u manjoj meri na radu samog Parlamenta, pa će stoga rad Odbora za javne račune biti predmet naše dalje analize.

### *Uloga Parlamentarnog Odbora za javne račune*

Parlamentarni Odbor za javne račune je najprestižniji parlamentarni odbor Donjeg doma britanskog Parlamenta sa dugom tradicijom. Odbor je ustanovljen 1861. godine odlukom broj 122 (sada odluka 148). Odbor za javne račune se sastoji od 15 poslanika, koji su izabrani proporcionalno političkom sastavu Donjeg doma Parlamenta. Odbor je u svom radu tradicionalno nezavisan i nepristrasan, što se jednim delom obezbeđuje ustavnom konvencijom koja predviđa da predsednik Odbora uvek mora biti predstavnik opozicione partije. Odbor u okviru svoje nadležnosti ispituje trošenje finansijskih sredstava svih ministarstava, izvršnih agencija, Nacionalne zdravstvene službe i velikog broja drugih javnih tela.<sup>24</sup>

Većina izveštaja Odbora bavi se ispitivanjem da li je prilikom trošenja finansijskih sredstava postignuta vrednost za utrošeni novac, tj. da li su prilikom trošenja sredstava poštovani principi 3e – ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.<sup>25</sup> Odbor već duže vreme prilično malu pažnju posvećuje pitanjima finansijske neregularnosti i nepravilnosti trošenja sredstava iz prostog razloga što se one retko javljaju, a ukoliko se i jave, nisu dovoljno ozbiljne da bi zahtevale intervenciju Odbora.<sup>26</sup> Najveću pažnju Odbor posvećuje ispitivanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja finansijskih sredstava u oblasti obrazovanja, saobraćaja i zdravstva, kao i drugih javnih službi.

Odbor uglavnom sam odlučuje koji će slučaj uzeti u razmatranje na osnovu izveštaja i informacija koje mu dostavlja Nacionalna revizorska institucija, a može i sam preuzimati inicijativu u istraživanju individualnih slučajeva javne potrošnje. Izbor studije zavisi od prirode Vladinog programa, zainteresovanosti članova Odbora o predmetu koji se ispituje i mogućnosti davanja korisnih preporuka za poboljšanje usluga koje se pružaju građanima. Članovi Odbora uglavnom nemaju posebnu oblast, portfolio istraživanja, ali lična zainteresovanost za određenu oblast javne

24 L. Sharman of Redlynch, op. cit. str.39-41.

25 V. Flegmann, op. cit., str. 166-172.

26 D. Henley, A. Likierman, J. Perrin, M. Evans, I. Lapsley and J. Whiteoak, *Public Sector Accounting and Financial Control*, (Chapman & Hall) 1992.



potrošnje i profesionalna ekspertiza članova Odbora može imati važan uticaj na izbor slučaja koji se ispituje.<sup>27</sup>

Nakon upoznavanja sa slučajem neregularnog, odn. neracionalnog trošenja finansijskih sredstava, Odbor za javne račune poziva odgovorna lica na javnu raspravu kako bi prikupio dodatne informacije i dao mogućnost odgovornim licima da se izjasne o slučaju.

Ključna osoba koju Odbor poziva na raspravu jeste računski savetnik (accounting officer) Ministarstva ili drugog organa uprave, koji je odgovoran za sva plaćanja i preuzimanja obaveza u datom organu uprave. Funkcija računskog savetnika se obično daje najvišem državnom službeniku organa uprave koji je i stalni sekretar (permanent secretary), a ne političkom sekretaru, tj. ministru. Uobičajena procedura je da nakon postavljenja stalnog sekretara organa uprave, Ministarstvo finansija isto lice postavlja kao računskog savetnika tog organa. Time se uspostavlja direktna linija odgovornosti između računskog savetnika i Ministarstva finansija. Ali računski savetnik predstavlja i ključnu sponu između upravne i parlamentarne kontrole javne potrošnje, obzirom da je lično odgovaran za trošenje budžetskih sredstava ne samo svom ministru i Ministarstvu finansija, već i parlamentu, odn. parlamentarnom Odboru za javne račune.

Pored računskog savetnika, Odbor za javne račune može pozvati i bilo koje drugo lice da da svoj iskaz pred Odborom, osim političara, tj. ministra.<sup>28</sup>

Odbor takođe poziva i Generalnog kontrolora i Revizora, koji rukovodi Nacionalnom revizorskom institucijom, kao i predstavnike Ministarstva finansija da prisustvuju javnoj raspravi.

Može se primetiti da postupak koji sprovodi Odbor ima odlike kvazi-sudskog postupka, s obzirom na to da su pozvani svedoci stavljeni u poziciju da se brane i da polože račune za svoje postupke.<sup>29</sup> Međutim, iako Odbor ima pravo da postavi pitanje lične odgovornosti za postupke

---

27 Izveštaji Odbora za javne račune mogu se naći na web sajtu Odbora za javne račune: [www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpublic.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpublic.htm)

28 F. White, K. Hollingsworth, op. cit., str. 122-125.

29 J. Molinier, „Parliament’s Financial Powers: A Comparison between France and Britain”, D. Coombes, *The Power of the Purse*, (London George Allen&Unwin Ltd.), 1976.

računskog savetnika, on je gotovo sasvim izgubio pravo da izriče formalne sankcije državnim službenicima.

Razmotrićemo nešto detaljnije načine na koji Odbor za javne račune može sankcionisati državne službenike za neregularno i nepravilno, odn. neracionalno trošenje finansijskih sredstava. Najpre, ukoliko se Odbor suoči sa veoma ozbiljnim neregularnostima, on može tražiti od drugih državnih organa da započnu istražne radnje u krivičnom postupku (u slučaju krađe, korupcije itd.). Zatim, postoji i mogućnost da se za manje ozbiljne slučajeve neregularnosti ili neracionalnosti od državnog službenika traži novčana kompenzacija. Međutim, interesantno je primetiti da sankcija novčane kompenzacije nema veliku težinu obzirom da su traženi iznosi kompenzacije simbolični i da su se poslednji put primenjivali tek pre nekoliko decenija.<sup>30</sup> Nadalje, čini se da je sa stanovišta državnih službenika najteža sankcija Odbora sama činjenica da su pozvani da svedoče pred Odborom, što može imati negativan uticaj na razvoj njihove karijere. I sami organi uprave su uvek obraćali pažnju da svojim aktima ne prouzrokuju pažnju Odbora za javne račune, što bi ukazivalo na postojanje nezakonitosti i nepravilnosti u radu i time bili predmet kritika drugih organa. Takođe, neregularnosti u raspolaganju finansijskim sredstvima mogu imati uticaj na budžet date institucije sledeće godine, koji može biti značajno smanjen. Najzad, pojavljivanje pred Odborom zahteva opsežne pripreme, i ukoliko bi se ponavljalo, može imati dubokosežne posledice na svakodnevni rad državnih službenika. Zbog toga državni službenici, i bez postojanja formalnih sankcija veoma vode računa o tome da nikada ne budu pozvani da daju iskaz pred Odborom za javne račune.

Jedna od osnovnih karakteristika rada Odbora za javne račune je jednoglasnost u donošenju odluka, koja se smatra veoma važnom za nepristrasno odlučivanje i efikasan rad Odbora. Uobičajena praksa je da izveštaj Odbora ne može biti objavljen ukoliko ga ne podrže svi članovi Odbora.<sup>31</sup> To se objašnjava činjenicom da jednoglasnost daje veliki značaj uticaju i ugledu koji Odbor za javne račune ima u Velikoj Britaniji. Naravno, dešavalo se da neki izveštaji ne budu jednoglasno podržani, u kom slučaju

30 Novčana kazna je poslednji put izrečena 1984. godine od strane Odbora za javne račune u slučaju utvrđenih nepravilnosti u postupku javnih nabavki u Ministarstvu odbrane. Računski savetnik tog ministarstva bio je obavezan da plati novčanu kaznu u simboličnom iznosu od 10 funti.

31 F. White, K. Hollingsworth, *op. cit.*, str. 50.

bi se nastavljalo sa radom na njima dok god jednoglasna podrška ne bi bila obezbeđena.

Posebno važno pitanje jeste primena zaključaka i preporuka Odbora, na osnovu čega se mogu izvesti zaključci o delotvornosti njegovog rada. Važno je naglasiti da se zaključci i preporuke Odbora za javne račune ne implementiraju automatski, već je za njihovu primenu neophodno poštovanje utvrđene procedure.<sup>32</sup> Prvi korak u tom smislu je priprema odgovora Vlade na izveštaj Odbora u formi Zapisnika Ministarstva finansija (Treasury Minutes), u kome Vlada objašnjava na koji će način postupiti po preporukama Odbora.<sup>33</sup> Zapisnik Ministarstva finansija (koji sadrži odgovore svih ministarstava i organa uprave) objavljuje se obično 2-3 meseca nakon podnošenja izveštaja Odbora za javne račune i sadrži detaljna objašnjenja o tome koje preporuke Odbora će Vlada prihvatiti, a koje će uvažiti bez njihove konkretne primene. Zapisnik Ministarstva finansija stoga predstavlja dosta dobru osnovu za evaluaciju uticaja koji Odbor za javne račune ima na rad organa državne upave.<sup>34</sup> Ukoliko organ državne uprave ne prihvati preporuku Odbora za javne račune, Odbor dato pitanje može ponovo pokrenuti nakon izvesnog vremena. A ukoliko Odbor nije zadovoljan sa odgovorom Vlade, on može izvršiti dodatna ispitivanja slučaja i izraditi novi izveštaj, što se ipak prilično retko dešava u praksi. Iako Odbor za javne račune ima veoma dobru reputaciju i smatra se jednim od najuspešnijih parlamentarnih odbora, njegova uloga u kontroli javnih rashoda je nesumnjivo ograničena sa nekoliko aspekata.<sup>35</sup> Najpre, može se reći da *ex post facto* priroda rada Odbora ne doprinosi konkretnim uštedama u javnoj potrošnji, jer je veoma teško povratiti utrošena sredstva. U vezi sa tim može se još primetiti da se izveštaji Odbora za javne račune objavljuju dosta dugo posle konkretnog slučaja neregularne/neracionalne potrošnje, pa se može desiti da odgovorna lica za taj događaj više nisu na poziciji računskog savetnika ili drugoj odgovornoj poziciji i da stoga ne mogu biti pozvana da odgovaraju za svoje postupke.<sup>36</sup> Nadalje, Odbor se često kritikuje da, umesto ulaženja u suštinu stvari kompleksnijih

---

32 S. Roberts, C. Pollitt, "Audit or Evaluation? A National Audit Office VFM Study", *Public Administration*, Vol. 72, 1994.

33 F. White, K. Hollingsworth, op. cit. str. 132-132.

34 V.Flegmann, op. cit., str. 169.

35 B. Landers, "Encounters with the Public Accounts Committee: a Personal Memoir", *Public Administration*, 2000, str. 195-213.

36 F. White, K. Hollingsworth, op. cit., str. 132.

slučajeva, pokušava da animira poslanike i građane senzacionalističkim primerima neracionalnosti javne potrošnje.<sup>37</sup> Zbog toga se izveštaji Odbora od strane nekih autora ocenjuju kao “ekscentrični i senzacionalistički”.<sup>38</sup> Slično tome, neki državni službenici smatraju da Odbor za javne račune preuveličava značaj nekih manjih nepravilnosti, čak i u slučajevima kada su projekti o kojima se radi generalno ocenjeni kao uspešni. I najzad, postoji i mišljenje da strah od javnog izlaganja kritici Odbora za javne račune smanjuje motivaciju državnih službenika da započnu rad na inovativnijim projektima.<sup>39</sup>

Iako pomenuti nedostaci u radu Odbora za javne račune sigurno da imaju određenu težinu, oni ipak samo delimično umanjuju značaj rada Odbora za javne račune. Najpre, iako se *ex post* priroda rada Odbora može kritikovati zbog svoje nemogućnosti da predupredi nepravilnosti/neracionalnosti u javnoj potrošnji, važno je podsetiti da i *ex post* kontrola uvek ima i važnu preventivnu funkciju. Nadalje, iako rad Odbora ne privlači sveobuhvatnu pažnju Parlamenta i uprkos činjenici da je Odbor delom izgubio uticaj koji je imao još u XIX veku, izveštaji Odbora i dalje privlače jako veliki publicitet i imaju značajan uticaj na odlučivanje organa uprave u domenu javne potrošnje.<sup>40</sup> Objavljivanje izveštaja Odbora nakon određenog protoka vremena od određenog događaja koji se analizira u izveštaju takođe se ne može uzeti kao ozbiljna zamerka s obzirom da prirodu posla Odbora i činjenice da Odbor prezentuje svoje izveštaje mnogo brže od drugih britanskih parlamentarnih odbora i da se smatra jednim od Odbora Donjeg doma britanskog Parlamenta koji ima najviše obaveza i aktivnosti.<sup>41</sup>

Međutim, izložene kritike koje se odnose na senzacionalistički karakter izveštavanja Odbora ne bi trebalo isuviše lako odbaciti. Stiče se zaista utisak da su neki izveštaji Odbora pisani sa namerom da prvenstveno privuku pažnju parlamenta, kao i šire javnosti, na taj način što se prezaglašavaju određeni nedostaci, dok se previđaju druge, manje vidljive

37 B. Landers, *ibid.*

38 J. Garrett, „Developing State Audit in Britain”, *Public Administration*, Vol. 64, 1986, str. 425.

39 L. Sharman of Redlynch, *op. cit.* str. 40.

40 J. Bates, „The Scrutiny of Administration”, in M. Ryle and P. Richards (eds.), *The Commons under Scrutiny*, (Routledge), 1988.

41 V. Flegmann, *op. cit.*, str. 169; A. Adonis, *Parliament Today*, (Manchester University Press), 1993, str. 184-185.

i delikatnije administrativne slabosti, koje možda ne bi bile od interesa poslanika i šire javnosti, a mogu imati veliki značaj za efikasan i efektivan rad organa državne uprave i racionalnije trošenje javnih sredstava.

Pored već pomenutih ograničenja, čini se da osnovno ograničenje u radu Odbora za javne račune predstavlja limitiranost njegovih ljudskih potencijala, koji ne mogu da postignu da ispituju mnoštvo materijala o javnoj potrošnji koje priprema Nacionalna revizorska institucija. Naime, 15 članova Odbora, koji iako zasedaju dva puta nedeljno u vreme zasedanja Parlamenta, ne mogu da se posvete svim dostavljenim izveštajima, tako da je Odbor prinuđen da vrši samo ograničenu selekciju postojećih materijala. Jedan od mogućih načina prevazilaženja ovog problema bi bila podela Odbora na pod-odbore ili delegacije jednog dela posla drugim parlamentarnim odborima.<sup>42</sup> Druga mogućnost je da Odbor posveti pažnju širim pitanjima javne potrošnje, bez ulaženja u detalje pojedinačnih slučajeva. U cilju smanjenja obima posla, Odbor bi i dalje mogao biti uključen u pitanja manje važnosti, ali u tom slučaju ne bi morao da održava i javnu raspravu o tim pitanjima. Time bi se delom odbacili argumenti da Odbor suviše pažnje posvećuje manjim nepravilnostima i da time osujećuje inovaciju državnih službenika koji raspolažu javnim sredstvima. Odbor za javne račune bi takođe trebalo da iskoristi svoju poziciju kroz-sektorskog Odbora, i usmeri svoju aktivnost na davanje strateških preporuka za racionalno i efikasno raspolaganje finansijskim sredstvima (kao što su na primer, menadžment rizika, korporativno upravljanje, ocena rezultata rada i sl.)<sup>43</sup> Može se očekivati da bi izrada ovakvih kompleksnih sveobuhvatnih izveštaja donela poboljšanje opštih standarda finansijskog menadžmenta u britanskom javnom sektoru.

## Zaključak

Parlamentarna kontrola javne potrošnje u Velikoj Britaniji je predmet kritike naučne i stručne javnosti poslednjih decenija. Tradicionalna uloga parlamenta kao „čuvara nacionalnog novčanika” je danas nesumnjivo izgubila na svom značaju, dok moć izvršne vlasti u pogledu utvrđivanja i

---

42 Cf. F. White, K. Hollingsworth, op. cit. str. 131-137.

43 L. Sharman of Redlynch, op. cit. str. 39-41.

izvršenja javnih rashoda sve više dolazi do izražaja. Parlament, međutim, pokušava da svoj uticaj finansijskog kontrolora ojača prvenstveno kroz rad parlamentarnog Odbora za javne račune, koji i dalje predstavlja jedan od najmoćnijih instrumenata parlamentarne kontrole javne potrošnje. Nema nikakve sumnje da glavna prednost Odbora za javne račune u odnosu na druge parlamentarne odbore leži u tome što se njegov rad u velikoj meri oslanja na rad Nacionalne revizorske institucije, što se smatra i ključem uspeha u njegovom viševjekovnom uspešnom radu.<sup>44</sup>

Postavlja se i pitanje na koji način bi se britansko iskustvo parlamentarne kontrole javne potrošnje moglo primeniti u Srbiji, posebno u pogledu kontrole od strane parlamentarnih odbora. Poznata je činjenica da je rad parlamentarnih odbora u Srbiji i dalje nedovoljno razvijen i da je usmeren pre svega na aktivnost analize zakonskih predloga, pre nego na ispitivanje sprovođenja politike Vlade. Odbor za finansije, koji ima 15 članova, je nadležan za analizu zakonskih predloga iz oblasti javne potrošnje, kao i za sprovođenje politike Vlade u ovoj oblasti. Međutim, Odbor za finansije nema odgovarajuću strukturu niti jasan mandat, a njegovi članovi nisu specijalizovani za pitanja javne potrošnje, već su primarno usmereni na analizu i pripremu legislative iz ove oblasti.

Smatramo da bi trebalo posvetiti ozbiljnu pažnju razmatranju mogućnosti uspostavljanja specijalizovanog parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje u Srbiji, koji bi se isključivo bavio kontrolom trošenja finansijskih sredstava i koji bi bio modeliran po uzoru na britanski Odbor za javne račune. Odbor za kontrolu javne potrošnje bi predstavljao i ključnu vezu između Državne revizorske institucije, koja je trenutno u procesu konstituisanja, i Narodne skupštine, posebno imajući u vidu činjenicu da Državna revizorska institucija nema na raspolaganju značajna sredstva za sankcionisanje nezakonitosti i neracionalnosti javne potrošnje i da će stoga biti usmerena na Narodnu skupštinu za pomoć u primeni svojih preporuka.

Naravno, ne može se očekivati da bi Odbor za kontrolu javne potrošnje u Srbiji mogao da radi u potpunosti u skladu sa principima na kojima je zasnovan Odbor za javne račune Velike Britanije, imajući u vidu veliku različitost društvenog i političkog miljea Velike Britanije

---

44 A. Harrison, *The Control of Public Expenditure 1979-1989*, (Policy Journals), 1989.

i Srbije. Jedna od najvažnijih prepreka u ostvarenju nepristrasnosti rada parlamentarnih odbora je velika polarizovanost između političkih partija u Srbiji, koja u velikoj meri otežava postizanje jednoglasnosti u donošenju odluka, smanjujući time i ugled i delotvornost rada parlamentarnih odbora. Takođe, potencijalni članovi Odbora za kontrolu javne potrošnje bi morali da raspoložu značajnim znanjem iz oblasti javne potrošnje da bi njihov rad zaista mogao biti efikasan i delotvoran. Najzad, činjenica da je rad parlamentarnih odbora u Srbiji pre svega usmeren na zakonodavnu aktivnost a u mnogo manjoj meri na kontrolu rada Vlade, takođe ukazuje na teškoće i nepoznanice sa kojima bi se susretali članovi predloženog parlamentarnog odbora.

Ipak, smatramo da prednosti uspostavljanja specijalizovanog parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje prevazilaze nedostatke i teškoće sa kojima bi se Odbor u svom radu mogao susresti. Uspostavljanjem parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje i završetkom konstituisanja Državne revizorske institucije zatvorio bi se krug institucionalne kontrole javne potrošnje i postavili temelji za stvaranje parlamentarne „moći novčanika” u Srbiji, što bi nesumnjivo doprinelo poboljšanju transparentnosti procesa javne potrošnje i uspostavljanju odgovornosti izvršne vlasti za trošenje finansijskih sredstava poreskih obveznika.

**Aleksandra Rabrenović; PhD,**  
Institute of comparative Law,  
Belgrade

### **Parliamentary Control of Public Consumption in Great Britain**

*This paper analyses parliamentary control of public expenditure in the United Kingdom. Special attention is paid to ex ante and ex post control carried out by the House of Commons and by the Public Accounts Committee, which constitutes a key institutional link between the National Audit Office and the House of Commons in the process of public expenditure*

*control. The author discusses the British financial accountability model and provides recommendations its enhancement, especially of the work of the Public Accounts Committee. Finally, the author discusses possibilities of introduction of the British parliamentary model of public expenditure control in Serbia and proposes establishment of a special parliamentary Committee for Expenditure Control, which would represent an important ally of the Serbian Supreme Audit Institution in holding the executive to account for spending of public money.*

*Key words: public expenditure control, parliamentary control, parliamentary committees*