

Dr Aleksandra Rabrenović *
Mr Vesna Ćorić Erić **

ULOGA NARODNE SKUPŠTINE U PRIMENI PREPORUKA EKSTERNE REVIZIJE

1. UVOD

Odgovornost izvršne vlasti parlamentu za trošenje budžetskih sredstava ključni je element savremenih demokratskih sistema. Izvršna vlast dužna je da polaže račune za upravljanje finansijskim sredstvima poreskih obveznika kako parlamentu tako i široj javnosti. Parlament, kao glavno telo reprezentativne demokratije, ima dužnost i obavezu da u ime građana odobrava kako nametanje prihoda, tako i da vrši kontrolu budžetske potrošnje, kako bi osigurao zakonitu i svrsishodnu upotrebu javnih sredstava.

Eksterna revizija budžetskih sredstava koju vrše vrhovne revizorske institucije, poput Državne revizorske institucije Srbije (u daljem tekstu DRI), predstavlja drugi važan mehanizam kontrole potrošnje javnog novca. Vrhovne revizorske institucije (*Supreme Audit Institutions*) predstavljaju profesionalna i nezavisna tela koja vrše reviziju zakonitosti i svrsishodnosti javne potrošnje, i danas čine neizostavni deo sistema institucionalne kontrole izvršenja budžeta, o čemu je bilo reči u prethodnom poglavlju.¹ Organizaciona struktura i funkcije vrhovnih revizorskih institucija razlikuju se od zemlje do zemlje, reflektujući različitu pravnu kulturu i tradiciju. Tako vrhovne revizorske institucije u nekim evropskim zemljama čine deo zakonodavne vlasti, u drugim su deo izvršne vlasti, a često imaju i pravni položaj sudskog organa.²

Razvoj savremenih demokratija podstakao je stvaranje jake veze u radu predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija sa ciljem da se osigura racionalna i efikasna javna potrošnja. Bez obzira na status koji vrhovne revizorske institucije imaju u različitim evropskim zemljama, zajednički imenitelj nizu različitih nacionalnih rešenja jeste težnja da se predstavnička tela aktivno uključe u proces revizije potrošnje budžetskih sredstava i postanu glavni saveznici vrhov-

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

** Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 Interesantno je primetiti da za razliku od predstavničkih tela, vrhovne revizorske institucije potiču od srednjovekovnih autoritarnih političkih sistema, u kojima su vladari želeli da osiguraju da novac njihovih podređenih bude prikupljen i potrošen na način koji je obezbeđivao razvoj i opstanak njihove vladavine. U mnogim zemljama su zato preteče vrhovnih revizorskih institucija osnovane i pre ustanovljenja predstavničkih tela i za svoj rad su odgovarale direktno monarhu, da bi vremenom evaluirale i postale nezavisna regulatorna tela. V. L. Normanton, *The Accountability and Audit of Governments – A Comparative Study*, Manchester University Press, 1964.

2 V. UK National Audit Office, *State Audit in the European Union*, London 2005.

nim revizorskim institucijama u sprovođenju njihovih preporuka. To je pogotovo slučaj u zemljama u kojima ove, inače veoma prestižne institucije, nemaju sudska ovlašćenja i zato nisu u mogućnosti da se same staraju o izvršenju svojih odluka i preporuka,³ kao što je to slučaj i sa DRI Republike Srbije. Glavni mehanizmi učešća predstavničkih tela u kontroli izvršenja budžeta jesu razmatranje izveštaja vrhovnih revizorskih institucija od strane parlamentarnih odbora, skupštinske plenarne rasprave i preporuke koje odbori i predstavnička tela upućuju Vladi radi implementacije preporuka vrhovnih revizorskih institucija. Na taj način poboljšava se ne samo delotvornost rada vrhovnih revizorskih institucija, već i jača, često zanemarena, demokratska kontrolna funkcija predstavničkih tela.⁴

U Srbiji su i eksterna revizija i parlamentarna kontrola budžeta tek u povoj. Od svog ustanovljenja 2009. godine DRI postigla je važne rezultate u reviziji javne potrošnje koji su, nažalost, još ograničeni nedovoljnim, ljudskim i finansijskim kapacitetima.⁵ Narodna skupština vrši kontrolu koja je, sa druge strane, i dalje nezadovoljavajuća i svodi se uglavnom na usvajanje izveštaja DRI od strane Odbora za finansije, što nije u skladu sa savremenim tendencijama saradnje predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija.

Po uloženom zahtevu za kandidaturu za članstvo Srbije u EU, Evropska komisija dala je mišljenje i o odnosu između DRI i Narodne skupštine. Komisija je konstatovala da DRI izveštava Skupštinu tako što Odboru za finansije podnosi godišnji izveštaj o svom radu, posebne izveštaje u toku godine i izveštaj o reviziji završnog računa budžeta. Komisija, međutim, ističe da, iako je Skupština počela da razmatra izveštaje DRI u 2010. godini, preduzimanje daljih aktivnosti u cilju osiguranja primene njenih nalaza i preporuka još nije na zadovoljavajućem nivou.⁶

I organizacija Sigma,⁷ koja uzima aktivno učešće u pripremi izveštaja Evropske komisije, ukazala je u svojim izveštajima na nedostatke u saradnji DRI i Narodne skupštine. U izveštaju iz 2012. godine Sigma je istakla da je potreban program podizanja svesti o radu DRI u Narodnoj skupštini, budući da je ukupno gledano funkcija nadzora od strane Narodne skupštine i dalje slabo razvijena i

3 F. R. Cazala, „How Can the Supreme Audit Institutions’ Relationship with Parliament including its reports to Parliament Support Implementation of Audit Recommendations?“, rad predstavljen na Drugoj INTOSAI konferenciji o internoj kontroli, Budimpešta, 2000.

4 SIGMA, *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA/OECD, 2002.

5 SIGMA/OECD, *Assessment Serbia 2011*, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970654.pdf>, 22.11.2012.

6 *Analytical report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union {COM(2011) 668}*, 166–167.

7 Evropska unija je 1992. godine u saradnji sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavila organizaciju Sigma (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management). Cilj organizacije je podrška aktivnostima zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU na reformi državne uprave, uključujući i oblasti interne i eksterne finansijske kontrole.

da je treba značajno ojačati.⁸ Takođe se navodi i nedostatak detaljne procedure za postupanje Narodne skupštine sa revizorskim izveštajima, čime se slabi kontrolna uloga Skupštine.⁹

Cilj ovog odeljka je da ukaže na nedostatke u institucionalnoj saradnji Narodne skupštine i DRI i predloži moguće načine prevazilaženja postojećih problema uz korišćenje iskustva iz uporednog prava i prakse. U tom smislu, pažnja će najpre biti posvećena međunarodnim standardima u odnosima između predstavničkih tela i vrhovnih revizorskih institucija. Centralni deo biće posvećen analizi postojeće saradnje između DRI i Narodne skupštine, sa posebnim osvrtom na rad nadležnog odobara Narodne skupštine za kontrolu budžeta. U poslednjem delu biće prikazana međunarodna iskustva koja se odnose na rad parlamentarnih odbora koji su isključivo zaduženi za praćenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija, da bi se u zaključnom delu iznele preporuke za unapređenje rada Narodne skupštine, u cilju obezbeđenja podrške DRI u primeni njenih preporuka.

2. ODNOS IZMEĐU VRHOVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA I PREDSTAVNIČKIH TELA – JOŠ JEDNA OBLAST „MEKIH ACQUIS“

Kao i u drugim brojnim oblastima institucionalnog razvoja, odnos između vrhovnih revizorskih institucija i predstavničkih tela ne predstavlja deo pravne tekovine EU. Umesto toga, međutim, i u ovoj oblasti postoje tzv. „meki“ (*soft*) *acquis*, koji predstavljaju zajedničke standarde država članica EU i koji utiču na razvoj nacionalnog prava na indirektan način.¹⁰ Iako nemaju pravno obavezujuće dejstvo, ovi standardi mogu imati značajne praktične efekte na zemlje koje žele da postanu članice EU, jer u odnosu na njih Evropska komisija vrši redovne godišnje izveštaje o napretku o članstvu i donosi sud o ispunjenosti uslova iz pregovaračkih poglavlja.

Za institucionalni odnos vrhovne revizorske institucije i predstavničkog tela posebno su važni standardi koje je usvojila Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Pored čuvene Deklaracije iz Lime, usvojene još 1977. godine¹¹ značajna je i deklaracija iz Meksika, usvojena tri decenije kasnije, 2007. godine.

Obezbeđenje nezavisnosti vrhovnog revizora u odnosu na parlament jedna je od ključnih poruka Lima deklaracije. U trećem odeljku Deklaracije naglašava se da vrhovne revizorske institucije moraju imati visok nivo autonomije, čak i

8 SIGMA/OECD, *Assessment Serbia*, March 2012, 15: http://www.oecd.org/countries/serbia/Serbia_Assessment_11Oct2012.pdf, 22.11.2012.

9 *Ibid.*

10 M. Keune, „EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?, *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World* (eds. J. Orbie, L. Tortell), Routledge, 2009, 52.

11 INTOSAI, Deklaracija iz Lime, <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration.html>, 22.11.2012.

ako su u institucionalno podređenom odnosu prema predstavničkom telu. Preporučuje se, takođe, da odnos između vrhovne revizorske institucije i predstavničkog tela treba da bude regulisan i najvišim pravnim aktom, ustavom, imajući u vidu posebne okolnosti svake zemlje.¹²

Delotvorni mehanizmi za praćenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija sadržani su u Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija. Sedmi princip Meksičke deklaracije preporučuje da vrhovna revizorska institucija podnosi svoje izveštaje zakonodavnoj vlasti ili jednom od njenih odbora radi pregleda i obezbeđivanja povratne informacije po pojedinačnim preporukama u pogledu korektivnih mera koje su preduzete.¹³ Nadalje se ističe da vrhovna revizorska institucija treba da ima svoje interne sisteme kojima obezbeđuje da subjekti revizije, na odgovarajući način, postupaju po njenim primedbama i preporukama, kao i primedbama i preporukama zakonodavnog organa ili odgovarajućeg odbora zakonodavnog organa.¹⁴ Najzad, preporučuje se da vrhovna revizorska institucija podnosi izveštaje o realizaciji preporuka zakonodavnom organu, odn. njegovom odgovarajućem odboru na razmatranje i postupanje, čak i u slučajevima u kojima institucija ima sopstvena zakonska ovlašćenja za praćenje i sankcionisanje.¹⁵

Organizacija Sigma je još detaljnije razvila standarde u oblasti odnosa između vrhovnih revizorskih institucija i predstavničkih tela, kako bi olakšala i svoju misiju ocene institucionalnih kapaciteta zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU. Interesanto je da je Sigma ove standarde pripremila na osnovu iskustva kako starih, tako i novih država članica EU, i to još dok su bile u fazi pristupanja Evropskoj uniji.¹⁶

Od mnogobrojnih Sigminih preporuka, izdvojićemo one koje smatramo najvažnijim:

1. **Parlamentarni odbori trebalo bi da detaljno razmatraju izveštaje vrhovnih revizorskih institucija** kako bi prikupili dodatne informacije o pojedinim spornim slučajevima potrošnje javnog novca i pružili adekvatnu podršku primeni preporuka državnih revizorskih institucija;¹⁷
2. **Važno je da se zakonskim odredbama, kojima se reguliše funkcionisanje državnih revizorskih institucija, precizira vrsta revizorskih izveštaja koje treba dostavljati parlamentu.** Nije neophodno da odbori razmatraju sve izveštaje koje im vrhovna revizorska institucija dostavi, već prvenstveno one koje predstavničko telo ima obavezu da razmatra prema postojećim propisima ili one, naravno, za koje postoji poseban interes odbora.¹⁸

12 Odeljak 8, deo III, *ibid.*

13 ISSAI 10 – Mexico Declaration on SAI Independence, part VII, [http://www.issai.org/media\(626,1033\)/ISSAI_10_E.pdf](http://www.issai.org/media(626,1033)/ISSAI_10_E.pdf), 14.11.2012.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 SIGMA (2002), 5.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, 31.

3. Nakon analize izveštaja vrhovne revizorske institucije preporučuje se da nadležni odbor pripremi sopstveni izveštaj o određenom slučaju. U tom izveštaju odbor bi predstavio dodatnu analizu pojedinih slučajeva nepravilnosti potrošnje budžetskih sredstava, i dao komentare i preporuke izvršnoj vlasti na koji način bi utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti mogle da se uklone.¹⁹ Uobičajena praksa je da se izveštaji odbora razmatraju na plenarnoj sednici. Na ovaj način stavlja se dodatni naglasak na nalaze i preporuke sa kojima se odbor slaže.²⁰
4. Kako bi se osiguralo postupanje izvršne vlasti povodom ukazanih nezakonitosti i nepravilnosti, potrebno je ustanoviti obavezu Vlade da podnese odgovor na izveštaje odbora i vrhovnih revizorskih institucija, kao i da dostavi periodične izveštaje o napretku u sprovođenju preporuka, na osnovu kojih bi parlament mogao da vrši ozbiljnu kontrolu njihove primene.²¹
5. Preporučuje se osnivanje posebnog, specijalizovanog parlamentarnog odbora koji bi se bavio samo pitanjima eksterne revizije.²² Dobra praksa pokazuje da je kontrola parlamenta nad izvršnom vlasti u ovom segmentu daleko delotvornija ukoliko postoji specijalizovani parlamentarni odbor koji se bavi isključivo pitanjima budžetske kontrole. Veoma je, međutim, važno da ne dođe do politizacije takvog odbora, što iziskuje određen stepen odvajanja partijskog delovanja i rada u okviru odbora. U tom cilju, predlaže se da rad odbora bude zasnovan na širem konsenzusu, poželjno je da se koristi i princip jednoglasnosti. Jedan od značajnih vidova jačanja kapaciteta odbora svakako predstavlja ograničavanje fluktuacije pozicije predsednika, koji bi, po pravilu trebalo da bude predstavnik opozicione partije, kao i članova odbora. Nadalje, veoma je važno osnažiti kapacitete osoblja parlamenta koji bi pružao stručnu podršku radu ovog odbora.²³
6. Najzad, primer dobre uporedne prakse jeste ustanovljenje obaveze predstavnika izvršne vlasti da odgovaraju na pitanja članova odbora o potrošnji budžetskih sredstava. Uporedna praksa pokazuje da parlamentarni odbori mnogo bolje obavljaju svoj rad ukoliko su u mogućnosti da pozovu bilo kog pojedinca radi dobijanja dodatnih informacija o pojedinačnim slučajevima nezakonitosti, neregularnosti ili nesvrishodnosti trošenja javnog novca.²⁴ Na ovaj način jača se ne samo potencijal odbora za prikupljanje dodatnih informacija o pojedinačnim slučajevima neza-

19 *Ibid*, 34.

20 Centar za evropske politike, *Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji: Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije*, Beograd 2012, www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/CEP-Analiza-implementacije-preporuka-i-mera-DRI.pdf, 10. 11. 2012, 28.

21 SIGMA (2002), 34.

22 *Ibid*, 36.

23 Centar za evropske politike, 32–33.

24 SIGMA (2002), 34.

konite javne potrošnje, već i lična odgovornost službenika za raspolaganje novcem poreskih obveznika.

3. ODNOS DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE I NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Odnos DRI i Narodne skupštine definisan je u opštim crtama Ustavom Republike Srbije. Član 96. Ustava predviđa da je DRI samostalna u radu i da podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj je i odgovarna. Utvrđivanje samostalnosti DRI i uređivanje odnosa između DRI i Narodne skupštine u potpunosti je u skladu sa INTOSAI preporukama iz Deklaracije iz Lime.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji posvetio je nekoliko odredbi odnosu Skupštine i DRI, koje su u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima. Zakonom su taksativno nabrojani izveštaji koje DRI podnosi Narodnoj skupštini, kao što su godišnji izveštaj o radu, posebni izveštaji u toku godine i izveštaji o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike.²⁵

Ključne odredbe koje se tiču primene preporuka DRI i njenog odnosa sa Skupštinom sadržane su u članu 48. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kojima se predviđa da nadležno telo Skupštine, nakon razmatranja izveštaja Institucije, svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini.²⁶ Na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u ovim izveštajima, Skupština odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje.²⁷ Skupština može da zahteva od Institucije i dodatno pojašnjenje pojedinih činjenica i okolnosti.²⁸ Ove odredbe u potpunosti odlikavaju međunarodne standarde, utvrđene kako u Meksičkoj deklaraciji, tako i u preporukama Sigme.

Sve do parlamentarnih izbora 2012. godine, skupštinski odbor nadležan za kontrolu budžeta bio je Odbor za finansije, koji je veoma retko diskutovao o ovim pitanjima. Glavna nadležnost ovog odbora, regulisana Poslovníkom Narodne Skupštine,²⁹ bila je razmatranje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata i drugih pitanja u oblasti javnih finansija,³⁰ a kontrolna uloga nije se eksplicitno ni pominjala.

Odbor je imao 15 članova i njime je formalno predsedavao predstavnik opozicije, što je u skladu sa najboljom evropskom praksom. U periodu od 2003. do

25 Čl. 43 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji – ZDRI, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

26 Čl. 48, st. 1 ZDRI.

27 Čl. 48, st. 2 ZDRI.

28 Čl. 47, st. 3 ZDRI.

29 Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije prečišćen tekst, *Sl. glasnik RS*, br. 56/05 i 81/06; *Sl. glasnik RS* prečišćen tekst, br. 14/09.

30 *Ibid.*

2007, međutim, predsednik odbora istovremeno je vršio i drugu važnu državnu funkciju, i nije mogao često da prisustvuje sednicama Odbora. Tako je najveći deo posla bio prepušten zameniku, koji je bio član vladajuće koalicije, čime se u praksi obesmišljavao dobro uspostavljeni pravni okvir. U prethodnom skupštinskom sazivu (2008 – mart 2012), u toku kojeg je i sama DRI uspostavljena, Odborom za finansije takođe je predsedavao narodni poslanik iz poslaničke grupe koja nije podržavala vladinu većinu.

I pored svoje dobre strukture, Odbor nije postigao značajne rezultate u radu. Pošto nije imao jasno definisanu pravnu nadležnost za raspravljanje izveštaja DRI, a ni dovoljno znanja i profesionalnih kapaciteta, njegova se uloga u odnosu na rad DRI svodila na postupak kandidovanja i predlaganja kandidata za članove Saveta DRI i automatsko usvajanje izveštaja DRI bez bilo kakve detaljne diskusije. Veoma retko su se organizovale rasprave o pitanjima kontrole potrošnje budžetskih sredstava, jer one ne potpadaju pod uobičajenu delatnost Odbora koja se tiče usvajanja pravnih akata.³¹

U periodu od 2010. do 2011. došlo je do izvesnog poboljšanja kontrolne uloge Odbora, što je sigurno i posledica poboljšanja pravnog okvira Narodne skupštine. Naime, 2010. godine donet je prvi put Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije,³² kojim se eksplicitno pominje kontrolna uloga Narodne skupštine.³³ Neposredno nakon toga donet je i novi Poslovnik Narodne skupštine,³⁴ koji je detaljno razradio proceduru postupanja Skupštine po izveštajima nezavisnih regulatornih tela, čime je dat dodatni doprinos uređenju ove materije.

Postupak započinje tako što predsednik Narodne skupštine dostavlja izveštaje nezavisnih institucija nadležnom odboru, koji je obavezan da u roku od 30 dana razmotri dati izveštaj.³⁵ Na sednicu nadležnog odbora poziva se predstavnik državnog organa ili tela čiji se izveštaj razmatra.³⁶ Nakon razmatranja izveštaja, nadležni odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke. U predlogu svog akta nadležni odbor može da predloži Narodnoj skupštini da:

- prihvati izveštaj kada smatra da je izveštaj u formalnom i suštinskom smislu celovit i da je državni organ, organizacija, odnosno telo postupalo u skladu sa zakonom;
- obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti;
- zatraži dopunu izveštaja državnog organa, organizacije, odnosno tela i preduzme druge odgovarajuće mere u skladu sa zakonom.³⁷

31 Centar za evropske politike, 36.

32 Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010.

33 Čl. 27, st. 7 Zakona o Narodnoj skupštini Republike Srbije.

34 Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 52/2010.

35 Čl. 237, st. 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

36 Čl. 237, st. 3 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

37 Čl. 237, st. 5 Poslovnika Narodne skupštine (2010).

U toku 2011. godine Narodna skupština je po utvrđenoj proceduri iz novog Poslovnika prvi put razmatrala izveštaj DRI.³⁸ Izveštaj DRI za 2010. godinu raspravljana je najpre na sednici Odbora³⁹ a zatim i na plenarnoj sednici Narodne skupštine u julu 2011. godine, uz prisustvo predsednika DRI. Krajnji rezultat, međutim, nije bio zadovoljavajući, jer je nakon diskusije Narodna skupština mehanički usvojila izveštaj DRI bez ikakvih preporuka i zaključaka, čime praktično nije data podrška implementaciji preporuka iz revizorskog izveštaja.⁴⁰

Iako je očigledno da postoje važni pomaci u kontrolnoj ulozi Narodne skupštine i njenih odbora, veliki broj pitanja koja nisu u skladu sa međunarodnim standardima i dalje postoji. U diskusiji koja sledi ukazaćemo na one koje smatramo najvažnijim.

Jedan od glavnih nedostataka u radu Odbora za finansije jeste odsustvo inicijative za analizu slučajeva nezakonitosti i svrsishodnosti potrošnje budžetskih sredstava na koje je ukazala DRI. Odbor ne samo što je retko diskutovao o izveštajima DRI, već ni u jednom slučaju nije izradio dodatnu analizu pojedinih slučajeva nepravilnosti potrošnje budžetskih sredstava niti dao detaljne komentare i preporuke izvršnoj vlasti na koji način bi utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti mogle da se otklone. Iz ovih razloga Odbor nije mogao da sačini ozbiljne zaključke i da dâ preporuke Narodnoj skupštini ili Vladi u kojima bi ukazao na način na koji bi preporuke DRI mogle da se delotvorno primene.

Odbor, takođe, nije organizovao nijedno javno saslušanje povodom slučajeva nezakonitog i nesvrsishodnog trošenja budžetskih sredstava, što nije u skladu sa međunarodnim standardima. Institut javnog slušanja prvi put je uveden Zakonom o Narodnoj skupštini⁴¹ a njegova svrha i upotreba detaljnije su razrađene novim Poslovníkom.⁴² Saslušanja se organizuju radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona u cilju ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine.⁴³ Međutim, iako postoji dobra pravna osnova za organizovanje javnih saslušanja, Odbor za finansije nije uručio nijedan poziv odgovornim

38 Važno je napomenuti da je još krajem 2009. godine Odbor za finansije, zajedno sa nekoliko opozicionih partija, prvi put podneo zahtev za razmatranje izveštaja DRI za prethodnu godinu u plenarnoj sednici Skupštine, što je trebalo da posluži kao dobra osnova za razmatranje predloga budžeta za narednu godinu. Izveštaj je, međutim, iz navodno tehničkih razloga, raspravljana u plenarnoj sednici Narodne skupštine tek u maju 2010. Dodatan problem je što Odbor za finansije nije prethodno utvrdio konkretne mere i zaključke o kojima će Skupština raspravljati, tako da cela skupštinska rasprava nije dobila i svoj konkretan rezultat.

39 Narodna skupština Republike Srbije, *Izveštaj o radu Odbora Narodne skupštine u 2010. godini*, april 2011, 9.

40 Zaključak o godišnjem izveštaju o radu Državne revizorske institucije za 2010. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 52/11.

41 Čl. 27, st. 7 Zakona o Narodnoj skupštini.

42 Uvođenje ovog korisnog instituta inicirano je projektom UNDP-a, čija je ukupna implementacija ocenjena kao odlična. V. S. Vukadinović, *Završna evaluacija projekta UNDP-a „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije“*, UNDP, Beograd 2012.

43 Čl. 83 i 84 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

licima za trošenje budžetskih sredstava⁴⁴ da bi dobio dodatne informacije o njihovom radu i otkrio uzroke postojeće nezakonite i nesvrshodne upotrebe javnog novca, što bi sigurno doprinelo prevenciji takvog ponašanja u budućnosti.

Dodatni problem u ovom smislu je i činjenica da su odgovorna lica za raspolaganje budžetom u organima državne uprave pre svega politički postavljena lica (ministri i državni sekretari), a ne državni službenici, što vodi politizaciji pitanja budžetske potrošnje. U postojećem sistemu gde ministar snosi ukupnu odgovornost za raspolaganje svim sredstvima jednog sektora, pitanje potrošnje budžetskih sredstava u velikoj meri može biti ispolitizovano, umesto da predstavlja administrativno i stručno pitanje za koje treba da odgovaraju profesionalci, tj. državni službenici, kao u mnogim evropskim zemljama. Naravno, ukoliko bi se utvrdile ozbiljne zloupotrebe upravljanja budžetskim sredstvima, koje su krivično kažnjive, onda ta pitanja ne bi ni trebalo da budu raspravljana pred Odborom za finansije, već pred nadležnim sudom.

Na loše rezultate Odbora u pogledu kontrole budžeta sigurno je uticala i polarizovanost političke scene u Srbiji između vladajuće koalicije i političkih partija u opoziciji. Naime, članovi partija vladajuće koalicije obično nisu spremni da prihvate bilo kakve kritike na račun rada svojih stranačkih kolega, a posebno ukoliko one dolaze od opozicionog političkog bloka.⁴⁵ Zbog toga je vrlo teško obezbediti dobru saradnju članova Odbora, a veoma teško ili gotovo nemoguće, jednoglasnost u odlučivanju. Pored toga, visok nivo centralizacije upravljanja političkim partijama i nedostatak njihove unutrašnje demokratske strukture znatno otežava parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti uopšte.⁴⁶ Na najvažnije pozicije u Vladi i državnoj upravi najčešće se postavljaju rukovodioci političkih partija, dok se za njihove kolege koje su na nižim partijskim mestima ostavljaju mesta u parlamentu. U ovakvom odnosu snaga, ne može se očekivati da će narodni poslanici, koji su često na nižoj poziciji u političkoj partiji, moći da pozivaju na odgovornost svoje kolege iz izvršne vlasti, koje su im direktno pretpostavljeni u glavnim centrima političke moći – političkim partijama.

Sledeći važan nedostatak u celokupnom sistemu finansijske odgovornosti jeste pasivnost Odbora i Narodne skupštine u davanju predloga Vladi kako da se otklone nedostaci utvrđeni u spoljnoj reviziji. Iako Skupština ima pravo da predloži Vladi određene mere u cilju prevazilaženja utvrđenih nepravilnosti, što je propisano novim Poslovníkom Narodne skupštine, ni Odbor za finansije ni Skupština još to pravo nisu iskoristili. Ova manjkavost sistema onemogućava i odborima i Narodnoj skupštini da vrše stvarnu kontrolu primene preporuka DRI, jer nemaju povratnu informaciju od Vlade o tome šta je učinjeno da se uočene nezakonitosti i neregularnosti otklone.

44 S. Vukadinović, 24.

45 A. Rabrenović, „Politico-administrative Relations under the Coalition Government in Serbia“, *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments* (eds. G. Peters, T. Verheijen, L. Vass), NISPAcee, Bratislava, 2005, 146–177.

46 The Belgrade Center for Security Policy and Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, Beograd, 2011, 199.

Značajno problemsko pitanje jesu i stručni kapaciteti članova Odbora, pred kojima se postavljaju visoki zahtevi poznavanja složene oblasti budžetske kontrole. Veliki broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini dobio je taj status tek u poslednjih nekoliko godina (ili poslednjoj dekadi) i nije mogao da stekne tehničko znanje koje je potrebno da bi se vršila delotvorna kontrola potrošnje budžetskih sredstava. Narodni poslanici često pored poslaničkog posla obavljaju i druge različite dužnosti i retko su posvećeni isključivo parlamentarnom radu, što dodatno otežava izgradnju njihovih kapaciteta za bavljenje kompleksnom problematikom revizije javne potrošnje.⁴⁷

Stručni i organizacioni kapacitet skupštinskih službi koje pružaju podršku odborima za ostvarivanje funkcije kontrole budžeta takođe nije zadovoljavajući, što dodatno otežava posao članova Odbora. Stručne službe koje pružaju podršku odborima i dalje nisu dovoljno razvijene i njihova organizacija nije u dovoljnoj meri fleksibilna da bi mogla da odgovori potrebama velikog broja nadležnosti koje su im date.⁴⁸ Iako su neki pomaci u tom pravcu učinjeni u poslednjih nekoliko godina, veoma je važno nastaviti izgradnju kapaciteta skupštinskih službi i jačati ekspertsku, specijalizovanu istraživačku pomoć da bi odbori mogli efikasno da obavljaju ulogu kontrole rada izvršne vlasti.

Najzad, ostvarenju loših ukupnih rezultata Odbora za finansije u kontroli budžeta nesumnjivo je doprinela i pravna kontinentalna kultura i shvatanje uloge parlamenta u državnom sistemu Srbije. Narodna skupština Republike Srbije i dalje se smatra prvenstveno zakonodavnim telom, koje je nadležno za donošenje zakonodavstva iz svih oblasti društvenog života, a u mnogo manjoj meri predstavlja kontrolora rada izvršne vlasti. Takva priroda rada Narodne skupštine u skladu je sa tradicijom kontinentalnog pravnog sistema, gde se donošenje zakona smatra glavnim načinom ograničenja izvršne vlasti.⁴⁹ To je u suprotnosti sa anglosaksonskim pravnim i institucionalnim sistemom u kojem parlament ima daleko razvijeniju ulogu kontrolora rada izvršne vlasti, koja se može čak smatrati i primarnom u odnosu na njegovu zakonodavnu ulogu.⁵⁰

Nakon parlamentarnih izbora 2012, ustanovljen je novi skupštinski odbor – Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, koji je dobio jasno utvrđenu nadležnost za raspravljanje izveštaja DRI i kontrolu budžeta. Ovaj odbor ustanovljen je novim Poslovníkom koji je usvojen još 2010,⁵¹ ali

47 A. Rabrenović, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute of Comparative Law, Beograd, 2009.

48 *Southeast Europe Parliamentary Program (SEPP)*, Parliamentary Centre, *Join Baseline Report on the Internal and Human Resources Management in the National Assembly of the Republic of Serbia*, novembar 2003.

49 H. B. Street, *MPs attitudes towards scrutiny in Britain and France*, rad pripremljen za ECPR konferenciju, 2002, Torino.

50 U anglosaksonskom sistemu i sam pojam „države“ kao posebnog entiteta nije razvijen i svaka se aktualna Vlada (*Government*, a ne *state*) smatra „nužnim zlom“ čiji funkcioneri moraju konstantno polagati račune građanima prvenstveno putem rada Parlamenta i njegovih odbora. V. C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press 1999, 53.

51 Čl. 55 Poslovníka o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

je njegovim prelaznim i završnim odredbama bilo predviđeno da će novi odbori biti ustanovljeni tek nakon parlamentarnih izbora.⁵² Veoma je pozitivno što je ovaj odbor, pored uobičajenih ovlašćenja za razmatranje predloga akata iz finansijskih oblasti, dobio i jasno definisanu nadležnost da razmatra izveštaje DRI, o čemu je dužan da podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini, kao i ovlašćenje da kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava.⁵³ Članstvo Odbora prošireno je na 17 poslanika, što bi takođe trebalo pozitivno da se odrazi na razvoj kapaciteta Odbora.

Iako proširenje odgovornosti nadležnog odbora za kontrolu budžeta daje nadu da će skupštinska kontrola javne potrošnje zaista i zaživeti i pomoći implementaciju preporuka DRI, malo je verovatno da će to biti moguće ukoliko se ne reše prethodna sistemska pitanja na koja smo ukazali. To se posebno odnosi na potrebu negovanja samoinicijative Odbora da se uključi u analizu slučajeva nezakonitog i neracionalnog trošenja budžetskih sredstava i podizanja stručnih kapaciteta članova Odbora kako bi mogli aktivno da se uključe u ovu kompleksnu problematiku.

Potrebu tešnje veze sa Narodnom skupštinom prepoznala je nedavno i Državna revizorska institucija, koja je poboljšanje saradnje sa Narodnom skupštinom postavila kao jedan od svojih strateških prioriteta u narednom periodu. U svom strateškom srednjoročnom planu za period 2011–2015. DRI je istakla potrebu izgradnje partnerskih odnosa sa ključnim *stakeholderima* radi poboljšanja reputacije, prepoznavanja i uticaja DRI.⁵⁴ Posebna pažnja posvećuje se unapređenju veština Narodne skupštine za postupanje nakon dobijanja izveštaja DRI, kao i uspostavljanju i širenju saradnje odbora Narodne skupštine nadležnog za finansije i relevantnih odbora drugih zemalja.

Da bi se postojeći problemi što lakše prevazišli, mišljenja smo da bi bilo veoma korisno uspostaviti specijalizovani parlamentarni odbor koji bi se bavio isključivo pitanjima kontrole upotrebe finansijskih sredstava. Usporedna iskustva pokazala su da je postojanje ovakvih odbora veoma korisno, ako ne i neophodno da bi parlamentarna kontrola javne potrošnje ostvarila svoj potpuni potencijal. Ovu preporuku takođe je podržala i Sigma u izveštaju iz 2011. godine, pa i iz tog razloga smatramo da joj je potrebno posvetiti pažnju, ako ne u kratkoročnom periodu, onda u srednjoročnom okviru od narednih tri do pet godina.

4. UPOREDNA ISKUSTVA USPOSTAVLJANJA SAMOSTALNIH PARLAMENTARNIH ODBORA ZA KONTROLU BUDŽETA

Da bismo bolje potkrepili svoju preporuku za ustanovljenje specijalizovanog skupštinskog odbora za budžetsku kontrolu, smatramo da je veoma korisno uka-

52 Čl. 296 Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

53 Čl. 55, st. 2, tač. 1 i 2 Poslovnika o radu Narodne skupštine Republike Srbije (2010).

54 Odluka o strateškom planu Državne revizorske institucije za period od 2011. do 2015, *Sl. glasnik RS*, br. 100/11.

zati na dobre primere iz uporednog prava u ovoj oblasti. U tom smislu posebno su interesantne tradicije Velike Britanije, kao predstavnika anglosaksonskog sistema i Francuske, kao predstavnika kontinentalno-pravne tradicije.

4.1. Velika Britanija

Parlamentarni Odbor za javne račune (*Public Accounts Committee*) najstariji je i najprestižniji parlamentarni odbor Donjeg doma britanskog Parlamenta sa dugom tradicijom. Odbor je ustanovljen još davne 1861. godine i sastoji se od 16 poslanika, koji su izabrani proporcionalno političkom sastavu Donjeg doma Parlamenta. Jedna od glavnih karakteristika rada Odbora jeste njegova tradicionalna nezavisnost i nepristrasnost, što se jednim delom obezbeđuje ustavnom konvencijom koja predviđa da predsednik Odbora uvek mora biti predstavnik opozicione partije.⁵⁵ Institucionalna nadležnost Odbora veoma je široka, jer Odbor ispituje trošenje finansijskih sredstava svih državnih organa, Nacionalne zdravstvene službe i svih drugih organizacija koje koriste budžetska sredstva.⁵⁶

Odbor sam odlučuje koji će slučaj nezakonitosti ili nesvršishodnosti javne potrošnje uzeti u razmatranje na osnovu izveštaja i informacija koje mu dostavlja Nacionalna revizorska institucija (*National Audit Office*), a može i sam preuzimati inicijativu u istraživanju novih slučajeva. Izbor studije zavisi od prirode Vladinog programa, zainteresovanosti članova Odbora za predmet koji se ispituje i mogućnosti davanja korisnih preporuka za poboljšanje usluga koje se pružaju građanima. Članovi Odbora uglavnom nemaju posebnu oblast istraživanja, ali lična zainteresovanost za određenu oblast javne potrošnje i njihova profesionalna ekspertiza može imati važan uticaj na izbor slučaja koji se ispituje.⁵⁷

Ključna osoba koju Odbor poziva na raspravu jeste finansijski savetnik (*accounting officer*) organa državne uprave, koji je odgovoran za sva plaćanja i preuzimanje finansijskih obaveza u datom organu. Funkcija finansijskog savetnika obično se dodeljuje najvišem državnom službeniku organa uprave koji je i stalni sekretar (*permanent secretary*), a ne političkom sekretaru, tj. ministru.⁵⁸ Uobičajena procedura je da nakon postavljenja stalnog sekretara organa uprave, Ministarstvo finansija isto lice postavlja za finansijskog savetnika tog organa. Time se uspostavlja direktna linija odgovornosti između finansijskog savetnika i Ministarstva finansija, ali finansijski savetnik predstavlja i ključnu sponu između upravne i parlamentarne kontrole javne potrošnje, s obzirom na to da je lično odgovaran za trošenje budžetskih sredstava ne samo svom ministru i Ministarstvu finansija, već i Parlamentu, odn. parlamentarnom Odboru za javne račune.

55 HM Treasury, *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure, Treasury officer of accounts*, London, 2004, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/FE67C08B-BCDC-D4B3-12E3BD9EFCF5AC98.pdf>, 22.11.2012.

56 *Ibid.*

57 Izveštaji Odbora za javne račune mogu se naći na web sajtu Odbora za javne račune: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/Publications/>, 22.11.2012.

58 F. White, K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1999, 123–125.

Pored finansijskog savetnika, Odbor za javne račune može pozvati i bilo koje drugo lice da dá svoj iskaz pred Odborom, osim političara, tj. ministra. Odbor takođe poziva i generalnog kontrolora i revizora, koji rukovodi Nacionalnom revizorskom institucijom, kao i predstavnike Ministarstva finansija da prisustvuju javnoj raspravi.⁵⁹

Postupak koji sprovodi Odbor ima odlike kvazisudskog postupka, s obzirom na to da su pozvani svedoci stavljeni u poziciju da se brane i da polože račune za svoje postupke. Odbor ima pravo da postavi pitanje lične odgovornosti za postupke finansijskog savetnika, ali nema pravo i da izriče formalne sankcije državnim službenicima, koje je nekad imao.⁶⁰ Iako ne postoji nikakva pravna sankcija u slučaju pozivanja na odgovornost pred Odborom za javne račune, sam čin pozivanja na davanje iskaza pred parlamentarnim odborom smatra se nepoželjnim i može imati negativan uticaj na dalji razvoj karijere finansijskog savetnika.⁶¹ Zbog toga se finansijski savetnici, i pored odsustva konkretne sankcije, veoma trude da obave svoj posao najbolje što mogu i da nikada ne budu pozvani da daju iskaz pred ovim parlamentarnim odborom.⁶²

Sledeća značajna karakteristika rada Odbora za javne račune je jednoglasnost u donošenju odluka, koja se smatra veoma važnom za nepristrasno odlučivanje i njegov delotvoran rad. Uobičajena praksa je da izveštaj Odbora ne može biti objavljen ukoliko ga ne podrže svi članovi Odbora.⁶³ 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 i u tom slučaju bi se nastavljao rad na njima dok god jednoglasna podrška ne bi bila obezbeđena.

Posebno važno pitanje jeste primena zaključaka i preporuka Odbora, na osnovu koje se mogu izvesti zaključci o delotvornosti njegovog rada. Odbor izveštaj podnosi direktno Vladi i od nje zahteva odgovor u roku od 60 do 90 dana.⁶⁴ Vlada tim povodom priprema izveštaj u formi zapisnika Ministarstva finansija (Treasury Minutes), u kojem objašnjava na koji će način postupiti po preporukama Odbora.⁶⁵ Zapisnik Ministarstva finansija, koji sadrži odgovore svih ministarstava i organa uprave na zahteve Odbora, sadrži detaljna objašnjenja o tome koje će preporuke Odbora Vlada prihvatiti, a koje će uvažiti bez njihove konkretne primene. Ovaj dokument stoga predstavlja dosta dobru osnovu za

59 *Ibid.*

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

61 B. Landers, „Encounters with the Public Accounts Committee: a Personal Memoir“, *Public Administration*, 2000, 195–213.

62 A. Rabrenovic, „Upravna kontrola budžeta sa osvrtom na iskustvo Velike Britanije“, *Pravni život*, 10/2007, 799–811.

63 F. White, K. Hollingsworth, 50.

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

65 F. White, K. Hollingsworth, 132–132.

evaluaciju uticaja koji Odbor za javne račune ima na rad organa državne upave. Ukoliko organ državne uprave ne prihvati preporuku Odbora za javne račune, Odbor dato pitanje može ponovo da pokrene nakon izvesnog vremena; a ako Odbor nije zadovoljan odgovorom Vlade, on može da izvrši dodatna ispitivanja slučaja i izradi novi izveštaj, što se ipak prilično retko dešava u praksi.⁶⁶

Izveštaji Odbora i dalje privlače veoma veliki publicitet i imaju značajan uticaj na odlučivanje organa uprave u domenu javne potrošnje.⁶⁷ Smatra se da čak oko 90 procenata preporuka ovog odbora bude sprovedeno u praksi.⁶⁸

4.2. Francuska

Tokom devedesetih godina prošloga veka, usled oživljavanja međunarodnog dijaloga unutar Evropske unije, francuski parlamentarci su po ugledu na Veliku Britaniju ustanovili poseban pododbor za kontrolu budžeta. Parlamentarni izveštaj o reformisanju kontrole budžeta u kojem je posebna pažnja posvećena studiji o radu britanskog parlamentarnog Odbora za javne račune izrađen je 1998. godine.⁶⁹ Godinu dana kasnije došlo je do uspostavljanja pododbora francuskog parlamentarnog Odbora za finansije, pod nazivom Misija evaluacije i kontrole (*Mission d'évaluation et de controle – MEC*), koji je zadužen za kontrolu budžeta svih državnih organa, osim institucija socijalnog osiguranja.⁷⁰ U decembru 2004. osnovan je još jedan parlamentarni pododbor koji se bavi samo pitanjima kontrole budžeta socijalnog osiguranja (*La mission d'évaluation et de Contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECCS)*).⁷¹ Da bi omogućili efikasan rad ovog pododbora, Francuzi su uveli veliki broj osnovnih pravila rada britanskog Odbora za javne račune uz neke manje modifikacije.

MEC i MECCS se u velikoj meri oslanjaju na rad francuskog Računskog suda, koji je vrhovna revizorska institucija Francuske. Za razliku od britanskog Odbora za javne račune, sastav francuskih odbora kontrole budžeta nije baziran na proporcionalnoj zastupljenosti političkih partija u Parlamentu. Umesto toga, da bi se opasnost od pristrasnosti svela na najmanju moguću meru, sve političke partije imaju jednaku zastupljenost u odborima.⁷² Osim toga, ovim odborima kopredstavljaju predsednik Odbora za finansije ili njegov/njen zamjenik, koji dolaze i iz partije vladajuće većine i iz opozicije. Predstavnici Računskog suda

66 *Ibid.*

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

68 HM Treasury, 15.

69 H. B. Street, „MPs Attitudes towards Scrutiny in Britain and France“, rad pripremljen za konferenciju ECPR-a, Torino, 2002, 3.

70 Assemblée Nationale, *Rapport de la Commission des Finances, de l'Economie Generale et du Plan en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de controle constituée le 3 fevrier 1999*, Report, No. 1781, juli 1999.

71 *La loi organique No 2005-881 du 2 aout 2005 relative aux lois de financement de la securite sociale.*

72 SIGMA, (2002), 36-37.

redovno prisustvuju sednicama Odbora. Podrška u radu odbora koju pruža Računski sud smatra se jednim od ključnih elemenata za uspešan rad Odbora.⁷³

Odbori su takođe u mogućnosti da sami pribavljaju dokaze i pozivaju na odgovornost državne službenike. Oba odbora saraduju i sa drugim parlamentarnim odborima (pre svega sa Odborom za finansije) i dostavljaju im svoje nalaze i preporuke, kako bi se omogućilo da sva institucionalna parlamentarna tela budu uključena u proces finansijske kontrole.⁷⁴

Teme koje se obrađuju u odborima dodeljuju se obično dvojici ili trojici članova odbora, koji pripadaju i vladajućoj većini i opoziciji, kako bi se postigla saglasnost u radu i obezbedila jednoglasnost u odlučivanju. Izbor dosadašnjih tema još pokazuje da su odbori veoma zainteresovani da istražuju svrsishodnost javne potrošnje,⁷⁵ tj. da li se sredstva koriste u skladu sa principima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti.

Članovi oba odobora osigurali su da njihov rad bude otvoren za medije i javnost, što treba da pomogne efektivno praćenje sprovođenja njihovih nalaza i preporuka. Međutim, izveštaje ovih odbora prvo mora da odobri Odbor za finansije, pa će tek onda biti objavljeni. Procedura upućivanja preporuka iz izveštaja nastavlja se onda uobičajenom procedurom Odbora za finansije, koji svoje preporuke upućuje Vladi, koja je obavezna da Odbor obavesti o njihovoj primeni u toku od godinu dana od objavljivanja izveštaja. Ukoliko odbori u svojim izveštajima iznesu konkretne preporuke Vladi o načinu na koji može da ukloni postojeće nepravilnosti Vlada je dužna da odgovori Odboru u roku od dva meseca.⁷⁶ Ova mogućnost se, međutim, do sada retko koristila.⁷⁷

Iako su oba odbora u prvoj deceniji svog postojanja pokazala značajne rezultate, i dalje postoje ozbiljni izazovi u njihovom radu. To je uglavnom posledica opšteg pristupa francuskog Parlamenta, koji se smatra pre svega zakonodavcem, a ne toliko kontrolorom izvršne vlasti. Ni MEC ni MECCS još nemaju onaj prestiž koji uživa britanski Odbor za javne račune i biće im potrebno vreme da ostvare svoj potpuni potencijal. Takođe, ovi odbori ipak predstavljaju samo poddobre francuskog Odbora za finansije, što im onemogućava direktan kontakt sa Vladom, posebno u pogledu implementacije njihovih nalaza i preporuka.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Jačanje kapaciteta Narodne skupštine u oblasti kontrole izvršenja budžeta od vitalnog je značaja za uspostavljanje održivog sistema finansijske odgovornosti u

73 J. D. Charpantier, *L'assistance de la Cour des Comptes au Parlement*, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble Université Pierre Mendès France, 2000, 173–175.

74 *Ibid.*

75 Mission d'évaluation et de contrôle, dernier rapport d'information, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/mec.asp>, 22.11.2012.

76 Čl. 60, *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*.

77 Assemblée Nationale, *L'évaluation des politiques publiques*, http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_50.asp, 22.11.2012.

Srbiji. Imajući u vidu da DRI nema sudska ovlašćenja i mogućnost sankcionisanja subjekata revizije, već samo mogućnost pokretanja prekršajnih i krivičnih postupaka, potrebno je obezbediti punu institucionalnu podršku drugih državnih organa kako bi se njene sistemske preporuke primenile u praksi. Uporedno iskustvo pokazuje da stručni i politički pritisak predstavničkog tela predstavlja snažno sredstvo za sprovođenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija.⁷⁸ Zbog toga je od velike važnosti da narodni poslanici Republike Srbije uzmu aktivnu ulogu u razmatranju pitanja kontrole budžeta kako bi doprineli uspešnoj primeni preporuka DRI i jačanju odgovornosti izvršne vlasti za raspolaganje novcem poreskih obveznika.

U cilju poboljšanja skupštinske kontrole izvršenja budžeta, naše preporuke su sledeće:

1. U kratkoročnom periodu potrebno je raditi na izgradnji kapaciteta novoosnovanog Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava kako bi njegovi članovi stekli neophodna znanja o pitanjima spoljne revizije i rizicima za nezakonito i nesvrishodno trošenje budžetskih sredstava. U isto vreme potrebno je raditi i na obuci zaposlenih u stručnim službama Narodne skupštine, kako bi mogli da pruže odgovarajuću profesionalnu i stručnu podršku radu Odbora;
2. Preporučuje se da Odbor započne organizovanje javnih saslušanja povodom izveštaja DRI na koja bi pozivao sve predstavnike subjekata revizije u kojoj su utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti, kako bi i sam dodatno mogao da istraži sporne situacije i pozove na odgovornost lica ovlašćena za raspolaganje budžetskim sredstvima;
3. Trebalo bi omogućiti medijima da prisustvuju raspravama kako bi se povećala transparentnost rada Odbora i širila svest opšte javnosti o potrebi ne samo zakonitog, već i svrshodnog trošenja javnog novca, u skladu sa principima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti. Pored toga, medijska promocija dovela bi i do boljeg razumevanja funkcije DRI i aktuelnih problema sa kojima se i organi izvršne vlasti i DRI i parlamentarni odbori suočavaju u procesu izvršenja budžeta;
4. Svoje nalaze i preporuke povodom izveštaja DRI Odbor bi trebalo redovno da dostavlja Narodnoj skupštini i Vladi, i da direktno od Vlade zahteva dostavljanje periodičnih izveštaja o primeni predloženih preporuka, na osnovu kojih bi mogao da se prati i kontroliše rad Vlade u oblasti raspolaganja budžetskim sredstvima;
5. Da bi se smanjio politički pritisak na rad Odbora, važno je izbeći politizovanje pitanja javne potrošnje. U tom smislu, odgovornost za raspolaganje budžetskim sredstvima trebalo bi da bude jasno delegirana sa političkog nivoa (ministra, državnog sekretara) na nivo službenika na položaju, koji će imati znanje i iskustvo u vođenju finansija i moći da pruži profesionalan i valjan savet ministru, a ukoliko njegov savet nije prihvaćen, o tome obavestiti odgovorne kontrolne institucije. Davanjem punog ovlašćenja i

odgovornosti za finansijsko upravljanje državnom službeniku na položaju (po prirodi posla to bi bio sekretar ministarstva) osnažila bi se i uloga državnih službenika na položajima kako u odnosu sa ministrom, tako i sa drugim državnim institucijama;

6. U srednjoročnom periodu, trebalo bi ozbiljno razmisliti o uspostavljanju posebnog parlamentarnog odbora koji bi se bavio isključivo pitanjima budžetske kontrole, pre svega po modelu britanskog Odbora za javne račune. Da bi se izbegla konfrontacija članova odbora na osnovu političke pripadnosti potrebno je naći posebne mehanizme koji bi osigurali dobre radne odnose između članova odbora. U tom smislu francusko iskustvo MEC-a i MECCS-a gde su dva ili tri člana različitih partija zadužena za pripremu jednog izveštaja o nezakonitosti ili nesvršishodnosti izvršenja budžeta može biti veoma korisno. Bilo bi takođe veoma dobro ukoliko bi se postigla jednoglasnost u odlučivanju odbora, koja bi u velikoj meri doprinela kredibilitetu njegovih preporuka i nesumnjivo poboljšala stepen njihove primene. Na ovaj način obezbedila bi se neophodna sinergija rada DRI i parlamentarnih odbora u kontroli potrošnje budžetskih sredstava i daleko bi se bolje štitili interesi svih nas, poreskih obveznika.

Aleksandra Rabrenovic, PhD

Vesna Coric Eric, LL.M

THE ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL AUDIT RECOMMENDATIONS

Summary

The objective of the paper is to identify the shortcomings of the institutional cooperation between the Serbian National Assembly and the State Audit Institution and propose options to overcome the existing problems. In that respect, the attention is first given to the international standards and good practices for establishment of an effective cooperation between the representative bodies and Supreme Audit Institutions. The central part of the paper is dedicated to the assessment of the existing cooperation between the Serbian State Audit Institution and the Finance Committee, which was in charge of the external audit issues over the past years. In addition, the authors analyse the international experience relating to the work of parliamentary committees tasked with dealing exclusively with the follow-ups of the Supreme Audit Institutions' recommendations.

The authors conclude that the strengthening of the capacities of the National Assembly in monitoring the use of public funds is vital for the establishment of a sustainable financial accountability system in Serbia. Given that the Serbian State Audit Institution does not have judicial powers, or the power to sanction entities subject to audit, there is a need for a full institutional support by other state authorities to ensure that

its recommendations are implemented. Comparative experience shows that a political pressure exerted by Parliaments is a powerful tool to ensure the implementation of the SAI's recommendations. Therefore, it is crucial that the Serbian MPs take an active role in the consideration of the external audit findings, in order to be able to contribute to strengthening of the financial accountability of the executive to the public for the use of the taxpayers' money.

Key words: external audit, implementation of recommendations, National Assembly, use of public funds.