



ФИНАНСИЈСКИ НАДЗОР: ПРИРУЧНИК ЗА ПОСЛАНИКЕ

Најл Џонсон

Налази, тумачења и закључци представљени у овом документу су у потпуности ставови аутора, а не нужно и Светске банке, њених подружница, или чланова њеног Одбора извршних директора или земаља које они представљају. Светска банка не гарантује тачност података садржаних у овој публикацији и не приhvата било какву одговорност за последице које проистекну из њихове употребе.

Превод и штампање овог издања је омогућено уз подршку пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“ који спроводи УНДП уз подршку СДЦ. Превод је намењен раду српског огранка GOPAC-а.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



*Empowered lives.
Resilient nations.*

САДРЖАЈ

НА ПОЧЕТКУ	4
ДРЖАВНА КАСА	8
ПРОЦЕДУРЕ ОДОБРАВАЊА ГОДИШЊЕГ БУЏЕТА	8
КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТ	12
ОДБОРИ ЗА ЈАВНЕ РАЧУНЕ	13
ПОСТОЈЕ ДРУГИ НАЧИНИ.....	16
ПАРЛАМЕНТАРНА ПИТАЊА	16
ИСПИТИВАЊА КОЈЕ ВРШЕ ОДБОРИ.....	17
РАЗВОЈНА ПОМОЋ И СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА	19
УЧЕСНИЦИ КОЈИ ПРУЖАЈУ ПОДРШКУ	22
ГЛАВНИ РЕВИЗОР	22
АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ	23
ПРИЈАТЕЉ ИЛИ НЕПРИЈАТЕЉ?	26
ЈАВНЕ СЛУЖБЕ.....	26
ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА.....	26
ГРАЂАНСКО ДРУШТВО.....	27
СВЕТСКА ЗАЈЕДНИЦА.....	28
ГЛОБАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРАЦА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ	28
ПАРЛАМЕНТАРНА МРЕЖА ЗА СВЕТСКУ БАНКУ.....	28
ПАРЛАМЕНТАРЦИ ЗА ГЛОБАЛНУ АКЦИЈУ	29
МЕЂУПАРЛАМЕНТАРНА УНИЈА.....	29
ПАРЛАМЕНТАРНА АСОЦИЈАЦИЈА КОМОНВЕЛТА.....	30

НА ПОЧЕТКУ

Циљ овог приручника је да послужи као водич који ће посланицима помоћи да побољшају делотворност своје надзорне улоге. Приручник није исцрпан, али указује на технике и процедуре које су успешно примењене у парламентима широм света. Термин „парламент“ и „законодавно тело“ користе се наизменично, као и „посланик“ и „законодавац“.

Историјски гледано, парламенти су основани да дају глас грађанима и заступају њихове интересе, и на тај начин омогуће отвореније и партципативније управљање. У том контексту, важно је да парламенти буду у могућности да играју улогу која им је Уставом додељена. Изазов са којим се парламент суочава је примена обавезе финансијског надзора како би се осигурало да су потребе грађана, укључујући и сиромашне, не само познате, већ и испуњене путем добро осмишљених програма и служби владе.

Парламенти обављају три функције – функцију заступања, законодавну и надзорну функцију. Њихова функција заступања проистиче из чињенице да они представљају вољу народа, што је легитиман извор власти у демократским земљама. Они обављају законодавну функцију, јер, поред самосталног увођења закона, они имају моћ да мењају, одобре или одбију владине предлоге закона. Такође, они врше надзорну функцију, обезбеђујући да владе спроводе политику и програме у складу са жељама и намерама законодавног тела. Своју надзорну функцију обављају на два начина: надгледају припрему одређене политике (*ex ante* надзор), или могу да надгледају извршење и спровођење одређене политике (*ex post* надзор).

Иако већина законодавних тела има моћ да сматра владу одговорном за њене поступке и политику, постоји битна варијација у погледу законских алата које законодавна тела могу да примене приликом вршења своје надзорне функције. Ова варијација у великој мери одражава разлике које се јављају у облику власти и другим уставним решењима. Ова средства укључују парламентарне одборе, питања у законодавном телу, испитивања, хитне дебате, процене процеса, контроле подзаконских прописа, предлоге закона чланова и дебате о предлогу који законодавцима омогућавају да покрену питања у вези са применом или предложеном применом извршне власти, да затражи од владе да објасни мере које је предузела и одбрани и оправда своје политике или административне одлуке.¹

¹ Pelizzo, R & Stapenhurst, F, *Tools of Legislative Oversight Policy Research, Working Paper 3388*, World Bank, 2004.

Пример надзора²

Пример из свакодневног живота може да поједностави појам надзора. Замислите да ангажујете извођача радова за изградњу куће. Ви и ваш извођач радова договорите се око плана куће, као и материјала који ће се користити.

Као власник куће, ви „вршите надзор“ сваки пут када свратите и проверите како напредује изградња ваше нове куће, видите да ли извођач радова користи квалитетан камен, стакло и остале материјале као што је обећао, и покушате да осигурате да се извођач радова придржава плана и буџета.

Извођач радова ће вас обавештавати уколико дође до непредвиђених проблема (болест радника, лоши временски услови који онемогућавају рад, промена цене материјала). Мудар власник куће мотри на напредовање извођача радова.

GOPAC и Институт Светске банке установили су да посланици могу у значајној мери да допринесу добром управљању кроз:³

Ширење своје надзорне улоге у оквиру целокупног буџетског циклуса. Парламенти усвајају годишњи буџет и надгледају владину потрошњу. Кроз ове *ex-ante* и *ex-post* прегледе буџета, они сматрају извршну власт одговорном за коришћење јавних средстава. Ова улога може се постићи кроз рад парламентарних одбора или преко појединачних посланика. Веће укључивање парламента у буџетски циклус може да створи бољи осећај јавног власништва економских стратегија, као и да усагласи владине приоритете и помогне у борби против корупције.

Обезбеђивање веће транспарентности у доношењу одлука. Без обзира да ли одбори постављају питања вишим креаторима политике или посланици износе питања влади током периода предвиђеног за питања, парламент има моћ и одговорност да испита како и када влада доноси одлуке, и тиме обезбеди шире разматрање, расправу и на крају већу транспарентност процеса креирања политика.

Разматрање, предлагање и доношење закона који је неопходан за подржавање реформе и развоја. Разматрање предлога закона и расправе одбора - посебно када се одбори укључују у јавну расправу – обезбеђује противтежу извршној власти. Ово не само да поспешује већу одговорност и транспарентност, већ омогућава да закон боље одражава друштвене интересе у целини, а не интересе владајуће партије.

Успостављање шире везе са другим парламентима у циљу размене информација и учења на основу искуства развијенијих законодавних тела. Такве везе могу бити од велике помоћи на регионалној основи, где сличности основних услова чине да размена различитих приступа буде посебно корисна за узајамно учење.

² Johnson J. J. & Nakamura R. T., *Orientation Handbook for Members of Parliament*, World Bank, 2006.

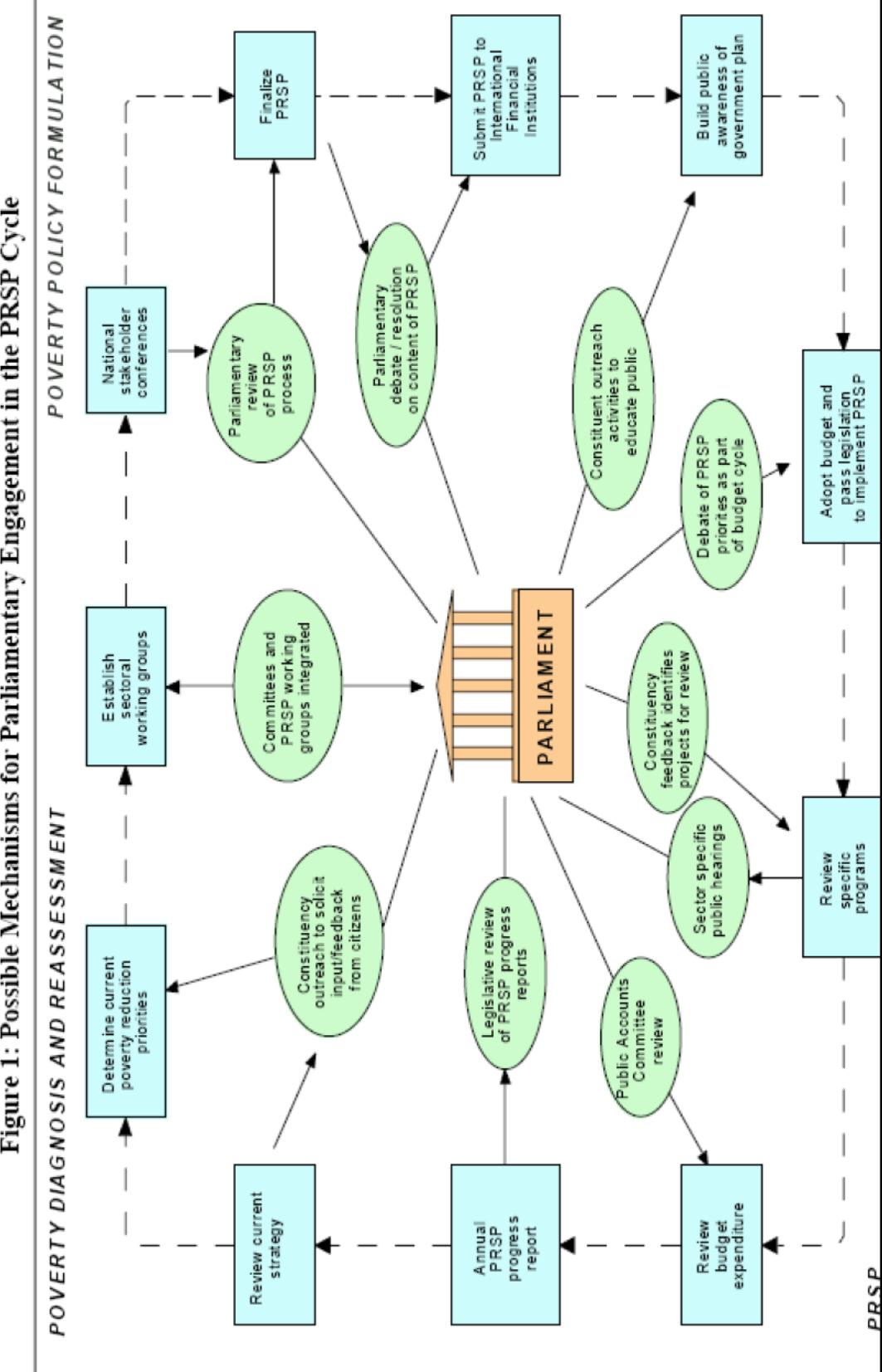
³ Програм за јачање парламента Института Светске банке.

Свим демократијама, а посебно оним у транзицији, неопходан је процес управљања у коме државни актери нису само по вертикалној основи одговорни грађанима – кроз, на пример, повремене изборе – већ такође подлежу ограничењу и надзору од стране других органа, изабраних и неизабраних. Чланови парламента су потенцијални представници хоризонталне одговорности.⁴

Као илустрација примера који приказује на који начин би посланици могли да врше надзор, дијаграм на следећој страни (који је веома поједностављен) истиче неке од многих ставки на основу којих државно законодавно тело може детаљно да провери развој и спровођење националне стратегије за смањење сиромаштва (CCC).⁵

⁴ *The State of Governance in Bangladesh 2006*, BRAC University, 2006.

⁵ Hubli, K. S. & Mandaville, A, *Parliaments and the PRSP Process*, World Bank, 2004.



ДРЖАВНА КАСА

ПРОЦЕДУРЕ ОДОБРАВАЊА ГОДИШЊЕГ БУЏЕТА

Годишњи буџет није само механизам за добијање одобрења парламента за предложене трошкове извршне власти, он је веома важан инструмент за обезбеђивање транспарентности, одговорности и доброг управљања. Буџет је основно мишљење о политици које преноси став извршне власти о друштвено-економском стању нације. Буџет је политички израз политика извршне власти, који износи шта је та власт урадила и шта намерава да уради.⁶

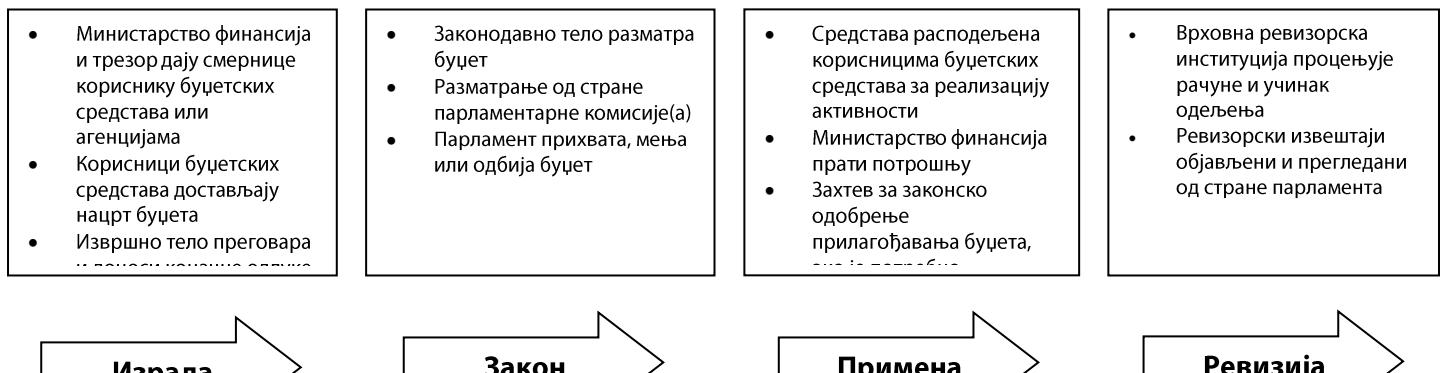
Извршна власт одговорна је за израду буџета, док је парламент задужен да размотри буџет, одобри га и прати његову реализацију. Стварна улога парламента у буџетском процесу варира широм света, од одобравања до конкретних измена буџета. Парламент може да утиче на одлуке Извршне власти у припреми буџета, па чак и да ускрати одобрење планираних трошкова.

Важно је истаћи да је буџет процес, а не догађај и, у смислу политичке стратегије, тај процес се наставља од једних избора до других. Редослед буџетског процеса би требало да буде следећи:

- Извршна власт припрема буџет;
- Буџет се представља парламенту;
- Парламент усваја буџет; и
- Буџет ступа на снагу.

Овај дијаграм би требало да боље прикаже улогу коју парламент треба да има у овом процесу:

Фазе процеса годишњег буџета



Пре почетка релевантне фискалне године

Почетак и крај фискалне године

Након завршетка фискалне године

⁶ *The Parliament of Timor Leste and the Budgetary Process*, IPU, 2003.

Током фазе формулатије буџета, парламент може индиректно да утиче на одлуке извршне власти путем дебата, питања и истрага одбора. Конкретно, одбори могу изразити жељу да од владиних министарстава узму доказни материјал везан за средњорочни фискални оквир (*Medium Term Fiscal Framework – MTFF*) и средњорочни оквир потрошње (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*).

У многим земљама у развоју, извршна власт има монопол над формулисањем буџета, и буџетски процес не укључује учешће или консултовање парламента. Заправо, на неким местима, званичници третирају буџетска докумената и друге финансијске информације као поверљиве документе. Често је веома мало информација о буџету доступно у фази израде буџета. У многим случајевима, не долази до ускраћивања информација, већ се оне једноставно не објављују – посланици не траже информације а када их и затраже, не постоје јасне процедуре и правила која се тичу информација које треба обезбедити.⁷

Приликом надзора буџета, посланици ће желети да располажу са што више информација. Иако је број законодавних тела са сопственом парламентарном канцеларијом за буџет у порасту, они су и даље изузетак радије него правило. Ипак, постоје одређени кључни документи који би требало да буду од помоћи, када су на располагању:⁸

- *Говор министра о буџету* – преглед финансијских резултата за претходну годину, заједно са главним ставкама предложених трошкова и очекиваног прихода од пореза и других извора;
- *Преглед буџета* – преглед економског развоја и средњорочних буџетских прогноза;
- *Процене прегледа државних трошкова* – одређује планове потрошње за свако министарство;
- *Прилагођена процена државних трошкова* – ажурирање претходно наведеног током буџетског процеса;
- *Процена државних прихода* – процена средстава добијених од пореза, дажбина и других прихода;
- *Предлог закона о финансирању* – наводи предложене расходе у законодавном формату;
- *Мере опорезивања* – даје детаљан преглед свих прихода од пореза за годину у законодавном формату.

Након што се буџет представи, и пре него што се усвоји предлог закона о финансирању, буџет би требало да буде темељно прегледан и размотрен, а након усвајања предлога закона о финансирању, парламент има обавезу и право да провери рад извршне власти у спровођењу програма одобрених у оквиру буџета. Веома је важно да се ова контрола не одложи за период после завршетка фискалне године, и након извештаја Главног ревозора.

⁷ A Guide to Applied Budget Analysis, Asia Foundation, 2006.

⁸ The Parliament of Timor Leste and the Budgetary Process, IPU, 2003.

У многим случајевима, ревизорски извештаји касне дужи временски период, због чега често не буду од велике користи, док је контрола јавне потрошње у реалном времену врло мала или не постоји.

У случајевима где је то на снази, буџети су средства којима извршна власт разврстава шта је заиста потребно обезбедити грађанима и на који начин то платити – у односу на своје законске обавезе, политику, политичка обећања и финансијску ситуацију. Парламенти треба да обезбеде овлашћење за средства и њихову расподелу/примену и то, обично, ураде на годишњем нивоу. Сходно томе, ангажовање парламента у буџетском процесу, може да се користи како би се обезбедило:

- Да парламент буде обавештен о свим изворима средстава и њиховом очекиваном обиму, као и шта ће сваки програм или активност произвести и колико ће коштати;
- Да парламент добија правовремене информације о томе која средства су прикупљена, шта је заправо потрошено и шта је постигнуто;
- Дисциплина обезбеђивањем само годишњег овлашћења за већину програма, успостављањем стручних агенција за надзор – као што су ревизори – како би се утврдила прецизност информације коју је обезбедила извршна власт; и
- Праксе за интерни надзор и рад одбора како би се осигурало да посланици и јавност разумеју информације, могу да провере да су постигнути резултати реални и могу да изврше анализу да би проверили да ли су средства потрошена на неефикасан начин или корупцију.⁹

Ова стална контрола има два аспекта. На макро нивоу, контрола ће се фокусирати на следеће:

- У којој мери Министарство финансија врши процену прихода и расхода који се остварују;
- На који начин буџет утиче на циљеве који се односе на економски раст, инфлацију и запошљавање; и
- Да ли Министарство финансија испуњава своја задужења на ефикасан начин;

На микро нивоу, фокус ће бити на следеће:

- Како владина министарства поступају са средствима која су за њих издвојена из буџета;
- Колико ефикасно свако министарство управља програмом; и
- Да ли се циљеви испуњавају у пружању услуга.

Када се донесе одлука да ли централизовати овлашћења одбора везана за буџетски процес, на одбор за финансије или одбор за буџет, следеће питање које се намеће је да ли институционализовати укљученост одбора за политику, који могу

⁹ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, GOPAC, 2005.

имати свеобухватна и темељна знања о министарствима и програмима у оквиру своје надлежности. Парламенти су усвојили многе приступе овом питању.

Данска, Немачка, Грчка, Јапан, Шпанија и Турска основале су један Одбор за буџет који је задужен за сва буџетска питања, при чему други одбори немају битну улогу у буџетском процесу. С друге стране, Чешка, Мађарска, Нови Зеланд, Польска и Шведска додељују Одбору за буџет општи задатак расподеле укупне потрошње у различitim секторима, али задужују друге одборе да утврде детаље у својим областима надлежности. Аустралијски парламент не примењује централни Одбор за буџет, већ директно прослеђују одговарајући део буџета портфельским одборима.

Немачка¹⁰

Други дом, Бундесрат, који представља 16 покрајина Немачке, има саветодавну улогу у буџетском процесу. Након што се буџет представи, Бундесрат има шест недеља да влади представи своје препоруке.

Одбор за финасије овог дома, упућује буџет министрима 16 покрајина на евалуацију. Министри припремају кратке изјаве и Одбор гласа о могућим предложеним амандманима. Одобрени амандмани се обједињују у извештај који се шаље влади, која може да упути коментар и проследи извештај Бундестагу. Кроз овај процес, решавају се питања буџета покрајина.

Док други дом припрема своје препоруке, Бундестаг прослеђује документ свом одбору за буџет, који прегледа процене и може да предложи амандмане целом дому. Одбор одређује неке од од својих чланова, познате као известиоци, да преузму посебна задужења у погледу буџетских захтева одређене агенције или министарства. Ови известиоци обично бивају задужени за исто министарство неколико година и на тај начин стекну знање о пословању и стратешким циљевима тог министарства. Њихове препоруке играју важну улогу у расправама Одбора. Након што се препоруке Бундесрата проследе Бундестагу, известиоци представљају њихове препоруке.

Бундестаг уноси измене у буџет, усваја буџет након трећег читања, а шаље га назад Бундесрату на сагласност. У случају да се Бундесрат не сложи, покреће се процес за стварање консензуса; међутим, Бундестаг може да у крајњем случају одбаци ове приговоре и усвоји буџет.

Други народи развили су хибридне системе. Одбор за буџет Мексика, на пример, има примарну одговорност за буџетска питања, али чланови портфельских одбора присуствују састанцима Одбора за буџет када се расправља о потрошњи у области њихове надлежности. У Нигерији, портфельски одбори из оба дома постају пододбори Одбора за расподелу средстава, ради разматрања делова буџета у њиховој надлежности.

¹⁰ *Legislatures and the Budget Process*, NDI, 2003.

Главни фактор који утиче на делотворност одбора је способност одбора да измени буџет или предложи амандмане за разматрање на пленарној седници. У Великој Британији и другим земљама које су под великим утицајем Вестминстерског система, одбори су релативно слаби и њихова способност да уносе измене у предлоге закона је ограничена или не постоји. Други системи могу овластити Одборе да припреме извештај са предложеним амандманима. У Индији, секторски одбори не могу уопште да предлажу амандмане; одговорност за предлагање амандмана искључиво почива на појединачним члановима, који износе предлоге на пленарној седници.

Иако постојање одбора задуженог за процену буџета може бити један показатељ способности законодавног тела да игра важну улогу у буџетском процесу, мора да постоји низ других фактора мора како би одбор био динамичан. На пример, мексички закон налаже да се буџет предсеника пошаље директно одбору за буџет, одмах након што буде примљен у Конгресу. Буџетска комисија, затим има 30 дана да процени буџет и у извештају изнесе своје препоруке целом дому. Међутим, председник доставља буџет само 30 дана пре нове фискалне године (15 дана у изборној години), те стога, уколико би Одбор за буџет искористио време које му је додељено, не би остало времена за расправу о буџету на пленарној седници. У практичном смислу, временско ограничење значи да Одбор за буџет нема пуно времена да развије независну и конкретну анализу коју би Конгрес употребио.

Мађарски парламент ревидирао је правила свог система одбора 1990. године, и прописао да Одбором за буџет председава члан опозиционе странке. У пракси, влада је једноставно заобишла председавајућег и тесно је сарађивала са кључним члановима одбора који су део владајуће коалиције.

У Бангладешу, након што министар финансија представи предлог буџета парламенту, чланови парламента дискутују о буџету, иако је квалитет разговора углавном слаб будући да члан 70 спречава посланике да изразе неслагање са својом странком. Посланици владајуће странке хвале буџет, опозиција га критикује, а затим – уколико не постоје значајне критике – буџет се усваја. Парламентарни одбори не учествују у процесу израде буџета и парламентарни стални одбори су најмање ефикасни у обављању своје надзорне функције.¹¹

КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТ

Заједнички недостатак парламената који желе да постигну већу ефикасност у буџетском процесу је недостатак буџетске стручности. Национални буџет је велики, сложен и тежак за разумевање (понекад и због начина на који је осмишљен), и посланицима је потребна помоћ у његовом тумачењу. Законодавна тела могу решити овај проблем краткорочним ангажовањем стручњака који ће им помоћи у анализи буџета, или ослањањем на партнерства са универзитетима или групама цивилног друштва. Скупљи приступ је стварање кадрова стручних за буџет у оквиру парламента. Нека законодавна тела, као на пример у Польској, граде капацитете за помоћ око буџета у оквиру стручних истраживачких канцеларија, док други оснивају самосталне

¹¹ *Legislatures and the Budget Process*, NDI, 2003.

нестраначке канцеларије за буџет које помажу парламентима у буџетским процесима.¹²

Примери парламентарних канцеларија за буџет укључују Канцеларију за буџет Конгреса САД-а, Центар за студије јавних финансија Мексика, Парламентарну канцеларију за буџет Уганде и Канцеларију за буџет скупштине Кореје. Прва канцеларија овог типа основана је у Калифорнији 1941, три деценије пре оснивања Канцеларије за буџет Конгреса САД-а 1974. године. Кенија и Нигерија ће убрзо основати одељења за буџет, а многи други разматрају да то исто ураде. Други, попут Канаде, поступили су нешто другачије и недавно су успоставили радно место службеника за парламентарни буџет у оквиру нестраначке библиотеке парламента како би се члановима парламента и парламентарним одборима обезбедила објективна анализа о стању финансија нације, трендовима у националној привреди, финансијским трошковима предлога које разматрају оба дома.¹³

ОДБОРИ ЗА ЈАВНЕ РАЧУНЕ

Одбор за јавне рачуне (*Public Accounts Committee - PAC*), било да се назива овим именом или другачије, је најстарији одбор парламентарног система заснованог на Вестминистарском моделу. Уопштено говорећи, улога Одбора за јавне рачуне је да помогне законодавном телу да позове извршну власт на одговорност у погледу употребе јавних средстава и ресурса кроз преглед јавних рачуна. Као такав, Одбор за јавне рачуне има суштинску улогу у обезбеђивању одговорности јавног сектора и ефикасног управљања.

Једноставно речено, Одбор за јавне рачуне је донекле сличан Одбору за ревизију у корпоративном или јавном сектору.¹⁴

Нигерија¹⁵

Дошло је до великих побољшања одговора министара и јавних предузећа на упите Одбора за јавне рачуне Парламентарног дома и Сената, будући да је председник истакао одговорност и исправност као платформу његове владе. Главни ревизор и главни рачуновођа критиковани су због неадекватних извештаја и прећено им је хапшењем уколико не побољшају своје извештавање.

Одбор за јевне рачуне Сената завршио је свој петогодишњи заостали посао, и сада се бави последњим ревизорским извештајима. Одбори за јавне рачуне Парламентарног дома и Сената још увек воде одвојене истраге, као што је предвиђено уставом Нигерије; међутим, они се састају како би ускладили своје извештаје и извештај

¹² Johnson, J. J. & Nakamura, R. T, *Orientation Handbook for Members of Parliament*, World Bank, 2006.

¹³ Beaumier, Guy, *The Accountability Act and the Parliamentary Budget Officer*, Economics Division, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Parliament of Canada, 2006.

¹⁴ *The Parliamentary Public Accounts Committee: an Australian and New Zealand Perspective*, KPMG, 2006.

¹⁵ Преузмите текст овде: <http://bit.ly/1ft432M>.

сваког Одбора за јавне рачуне шаље се у оба дома. Нови закон о главном ревизору усвојен је пре извесног времена од стране Сената и недавно у Дому. Нови Закон предвиђа строге казне за непоштовање закона.

Од 2004. године, Одбор добија директна независна средства на гошишњем нивоу из државне благајне, поред финансирања из Дома. Стога је у ситуацији да одржава расправе, прегледа буџетске програме и ангажује консултанте.

Нису сви Одбори за јавне рачуне ограничени на бављење ревизијским питањима, будући да су неки задужени за испитивање процена буџета. Такви одбори обављају улогу Одбора за јавне рачуне и улогу финансијског одбора, а неки иду даље и укључују и финансијска задужења других одбора. Велико ограничење Одбора за јавне рачуне који функционишу у складу са Вестминстерском конвенцијом је да чињеница да се они не баве питањима политике, већ питањима ефикасности и делотворности начина на који се спроводи политика.

Аустралија¹⁶

Од раних 1950-их, Заједнички одбор за јавне рачуне добио је помоћ у раду од стране посматрача из Националне службе за ревизију и Министарства финансија Аустралије. Посматрачи имају важну улогу у раду Одбора: Они се старају да Одбор поседује све потребне информације и мишљења о питањима која су предмет разматрања.

На почетку истраге, именују се посматрачи за временски период потребан за рад Одбора. Именовани су дужни да делују као виши званичници који имају релевантно искуство неопходно за питања која се разматрају. Посматрачи присуствују свим јавним расправама и могу бити у обавези да присуствују приватним састанцима и информативним састанцима.

Улога посматрача је да помогне Одбору у раду пружајући основне информације и коментаре релевантне за предмет који се разматра. Током јавне расправе, посматрачи треба да дају информације и коментаре секретару Одбора и пруже информације и коментаре као одговор на питања чланова Одбора. Посматрач може да, на пример, предложи могућ редослед питања или пружи основне информације о свим питањима која се разматрају.

Величина и састав одбора су од суштинског значаја за његову оперативну ефикасност и аутономију. Одбор за јавне рачуне треба да буде довољно велики да може да функционише чак и у случају упражњених радних места или привремених одсуствовања, али не би требало ни да буде превелик. Према традиционалном мишљењу, важно је да састав одражава равнотежу странка у законодавном телу и Одбор за јавне трошкове треба да буде довољно велики и прилагоди се овим захтевима. Одбор за јавне рачуне треба да буде довољно велики како би обухватио

¹⁶ За више информација посетите: <http://bit.ly/R2JA9L>.

одговарајућу заступљеност оба пола и свих етничких и других мањина заступљених у парламенту.¹⁷

Позиција председавајућег Одбора за јавне рачуне је посебно осетљива, и постоје различити начини на које је парламенти додељују. Према Вестминстерском моделу, уобичајено је (мада то није опште правило) да на тој позицији буде члан опозиционе странке. У неким земљама, улога председавајућег додељује се члану са најдужим стажом у Одбору за јавне рачуне. Прави тест утицаја Одбора за јавне рачуне није само да ли су његове препоруке прихваћене од стране извршне власти, већ да ли се оне спроводе, ефикасно и у потпуности, и, што је најважније, да ли оне доводе до позитивне промене у погледу финансијске ефикасности и квалитета услуга.¹⁸ Ово често може да подразумева да главни ревизор подноси Одбору за јавне рачуне повратни извештај о процесу спровођења. У неким правним системима, главни ревизор објављује додатак годишњем извештају који детаљно описује напредак или препоруке Одбора за јавне рачуне.

Британска Колумбија¹⁹

Отприлике дванаест месеци након што се организација која се проверава појави пред Одбором, представници Канцеларије главног ревизора затражиће од представника организације која се проверава да се Канцеларији главног ревизора обезбеди ажурирани извештај о напредовању у одређеном временском року (обично месец дана). Организације које се проверавају морају да припреме писани одговор и уpute га Канцеларији главног ревизора.

Све писане одговоре достављене од стране организација које се проверавају, прегледа Канцеларија главног ревизора како би се утврдила исправност информација о напретку оствареном у спровођењу препорука садржаних у извештају Главног ревизора. Након што заврши преглед, Главни ревизор доставља Законодавној скупштини извештај који обухвата мишљење Главног ревизора о статусу организације. Извештај се прослеђује Сталном одбору за јавне рачуне.

Након што прегледа извештај Главног ревизора, одбор може да затражи да се представници организације која се проверава појаве пред одбором како би пружили додатне информације, или да се додатне информације обезбеде одбору у писаној форми.

¹⁷ The Constitution Unit, *Parliamentary Audit Scrutiny*, University College London, 2003.

¹⁸ *The Fiscal Maze*, Hansard Society, 2006.

¹⁹ Преузмите текст овде: <http://bit.ly/1u47lxm>.

ПОСТОЈЕ ДРУГИ НАЧИНИ

ПАРЛАМЕНТАРНА ПИТАЊА

Питања за извршну власт обично се фокусирају на конкретна питања и углавном представљају аспект надзора са којим је јавност највише упозната. Питања се могу поставити усменим или писаним путем, и могу захтевати усмени или писани одговор.

У зависности од система који је усвојен у законодавном телу, извршна власт може или не мора да зна садржај усмених питања пре него што буду упућена. Питања се могу упутити надлежном министру у одређено време, било ком министру, на пленарној седници или у одбору. Такође, уколико се представе унапред, на усмена питања може се одговорити у писаној форми, ако временско ограничење не дозволи усмени одговор одређеног дана.

Када су питања у писаној форми, извршна власт може бити у могућности да изабере питања на која жели да одговори. Обично, ако је питање врло специфично, или ако је потребан технички детаљан одговор, онда ће питање захтевати писани одговор. Велика предност писаних одговора је да они пружају детаљан материјал који може бити консолидован и анализиран ради делотворније контроле.

Буџети су веома сложени, тако да чак и у случајевима када су различити одбори парламента усресређени на различите делове, извршна власт, уколико одлучи, може да сакрије информације и примени овлашћења на другачији начин него што би то посланици очекивали. Било би боље тимачити циљ парламентарног надзора као смањење вероватноће појаве таквог понашања. Процес постављања питања који помаже да се то постигне подразумева:²⁰

- Детаљније испитивање конкретних питања, а не уравнотежено разумевање свих питања;
- Праћење образца расхода и резултата током временског периода ради бољег разумевања промена;
- Тражење главних показатеља сличних програма у другим земљама који су слични, проучавање разлика и подстицање примене глобалних или регионалних стандарда извештавања који ће помоћи приликом поређења;
- Разјашњавање резултата и трошкова по под-регионима или окрузима, тако да заинтересовани грађани могу да помогну у надзору;
- Коришћење јавних расправа како би се грађани подстакли да испитају буџетске информације и преузму веће „власништво“ над обавезама извршне власти.

Неки посланици се жале да немогућност парламента да санкционише министре који не одговарају на питања умањује ефикасност питања. У циљу решавања овог проблема, неки парламенти извршили су реформу својих пословника

²⁰ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, GOPAC, 2005.

о раду, тако да имају овлашћења да санкционишу министре који не одговарају на питања. То се може постићи, као у случају Уганде, вођењем прецизне евиденције о обећањима министара и, уколико министри не би поштовали своја обећања, законодавно тело може изразити своје незадовољство разрешењем.²¹

ИСПИТИВАЊА КОЈЕ ВРШЕ ОДБОРИ

Питања слабе законодавне и доминације извршне власти представљају суштину све веће заступљености парламентарних одбора широм света. Парламентарни одбори чине саставни део демократског система, будући да су они главни алати за надзор извршне власти и партиципативног доношења одлука.

Одбори су обично боље средство за надзор и проверу предлога рачуна ради уочавања недоследности и предрасуда него целокупни парламент, а њихове фокусиране активности могу да послуже за превазилажење ускогруде личне или партијске лојалности.²² Заиста, парламентарни одбори за надзор треба да обезбеде посланицима заједничку платформу којом би се обезбедила одговорност извршне власти.

Снага и полетност демократске структуре може најбоље да се измери ефикасним структурама које су успостављене ради постојања виталног система одбора. Посланици треба да раде на развоју система који откривају циљеве и резултате програма и обезбеђују правилно буџетирање, управљање и одговорност у оквиру финансијског система. Ово подразумева јаке и активне одборе, укључујући финансијске или сличне одборе за надзор, који су у стању да контролишу споразуме са Међународним финансијским институцијама (*International Financial Institutions – IFI*), прате примену антикорупцијских закона од стране извршне власти, и да обезбеде да спровођење политика, као што је приватизација буде извршено на транспарентан, благовремен и ефикасан начин.

Одбори се могу успоставити на трајној основи током веком трајања парламента или на *ad hoc* основи за одређену сврху и/или одређени временски период. Сталним одборима може бити дозвољено да врше надзор поједињих министарстава или могу имати надлежност надгледања питања као што су буџет, јавна потрошња, смањење сиромаштва и борба против корупције. Законима се могу бавити посебни одбори основани у ту сврху или се предлог закона може послати надлежном одбору за контролу који се баве тим министарством.

Низ афричких парламената имају „Одборе за осигурање квалитета“ који позивају министре на одговорност за изјаве и обећања која су дали у парламенту. Овакви одбори могу бити корисни у откривању случајева корупције. Парламентарни одбори који прегледају и прате извештаје треба takođe да подржавају Врховне ревизорске институције. На пример, Одбор за финансије треба да осигура да владе благовремено представе годишње свеобухватне буџете. Они би требало да обухвате обелодањивање износа који ће бити потрошен на свако одељење и програм, поред

²¹ Johnson, J. J. & Nakamura, R. T, *Orientation Handbook for Members of Parliament*, World Bank, 2006.

²² *The State of Governance in Bangladesh 2006*, BRAC University, 2006.

извештавања о прикупљеном и утрошеном новцу.²³ Стални одбори су у идеалној позицији да, у оквиру својих надлежности, прате напредак препорука Одбора за јавне рачуне.

Одбори би требало да имају истражна овлашћења која им омогућавају приступ владиним рачунима, евиденцији и другим документима ради обезбеђивања одговорности у оквиру владиних трошкова и администрације програма и служби. Парламенти треба да раде у циљу обезбеђивања да владе реагују на препоруке својих одбора и поступају у складу са њима. Успех или неуспех одбора је, дакле, зависи од овлашћења које су им дата и од мере у којој партијски интереси доминирају функционисањем система одбора. Уколико одбори не могу да позову кључне сведоке (укључујући државне службенике) да одговоре на питања или траже специфичне документе од извршне власти, или ако већинска странка доминира доношењем свих одлука, онда систем одбора неће бити ефикасан.

Скоро све развијене демократије, укључујући САД, Велику Британију и Аустралију, омогућавају јавне расправе и телевизијски пренос састанака одбора. Одлука о телевизијском преносу састанака се углавном препушта медијима на основу важности вести о питањима о којима се расправља. Међутим, већина састанака одбора одржавају јавне расправе које се унапред најављују на парламентарним интернет странама, чиме се олакшава приступ широј јавности. Према општем правилу, дакле, састанци одбора треба да буду отворени за јавност и медије како би се постигла највећа могућа изложеност. Одбори треба да одлуче да држе затворене седнице када се дискутује о посебно осетљивим темама.²⁴

²³ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, GOPAC, 2005.

²⁴ *The Parliamentary Committee System in Pakistan*, PILDAT, 2004.

Уганда и Кенија²⁵

У периоду између 1997. и 1999. године, парламент Уганде је преко својих изабраних одбора водио девет истакнутих истрага о владиним званичницима оптуженим за корупцију; од тога су две истраге довеле до указивања неповерења државном министру за образовање и до присилне оставке државног министра за приватизацију. Након парламентарне истраге потпредседнице док је била на положају министра за пољопривреду, председник је био приморан да је смени са министарског положаја и изврши реконструкцију кабинета. Председничке истраге довеле су до одласка рођеног брата председника са важног положаја и других оставки у очекивању исказивања неповерења или других мера.

2001. године, парламент је оформио посебни одбор за оптужбе о лошем управљању, злоупотреби службеног положаја и корупцију у Министарству одбране како би се истражила неефикасност обрачуна плате и процедуре набавки. Између осталог, одбор је истражио наводну проневеру од 1,2 милијарде угандских шилинга намењених за трупе у Демократској Републици Конго, куповину војних хеликоптера који не могу да лете, куповину покварене конзервиране хране за војску, и куповину лоше скројених униформи.

Истражни одбори обично не поседују извршна овлашћења, али њихово расветљавање злоупотребе средстава може одвратити од корупције, посебно када медији извештавају о случајевима корупције. Такозвани „Списак срама“ (наводи имена 40 политичара укључених у корупцију, укључујући и неке од најмоћнијих у земљи), а који је објавио посебан одбор парламента Кеније за борбу против корупције и привредни криминал, био је један од алата који су медији ефикасно применили у општој борби против корупције у тој држави.

РАЗВОЈНА ПОМОЋ И СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Парламенти се налазе у самом центру националног циклуса одговорности. У случајевима где помоћ обезбеђује финансијску подршку засновану на националним оквирима политике, донатори имају утицај на процес формулисања и спровођења. Ово се посебно односи на финансирање развојних политика, модалитете програмске помоћи и сваку помоћ која за свој јасан циљ има било какав резултат управљања. Без надзора парламената и изабраних тела на под-националном нивоу о природи политичког ангажовања, постоји опасност да помоћ подрије домаћу одговорност.

Недостатак транспарентности пословања које финансирају мултилатералне и билатералне институције, као и недостатак транспарентности у погледу домаћег буџетског процеса, на успешан начин подривају улогу коју парламент треба да има када су у питању одговорност и борба против корупције. Сматра се да су постојеће иницијативе за обезбеђивање транспарентности и активног учешћа посланика у стратегијама за помоћ земљи, као и у програмима за смањење сиромаштва, од

²⁵ Johnson, J. J. & Nakamura, R. T, *Orientation Handbook for Members of Parliament*, World Bank, 2006.

суштинског значаја за стварање транспарентности политике, буџета и спровођења одлука. Када су у питању трансфери буџетске помоћи који се све више ослањају на домаће процесе, надзорна функција и одговорност парламента не може бити пренаглашена. *Transparency International* указује да посланици и у земљи која прима помоћ и у земљи донатора, инсистирају да добију податке о свим токовима помоћи и доступне информације које испуњавају интерне и фидуцијарне захтеве.²⁶

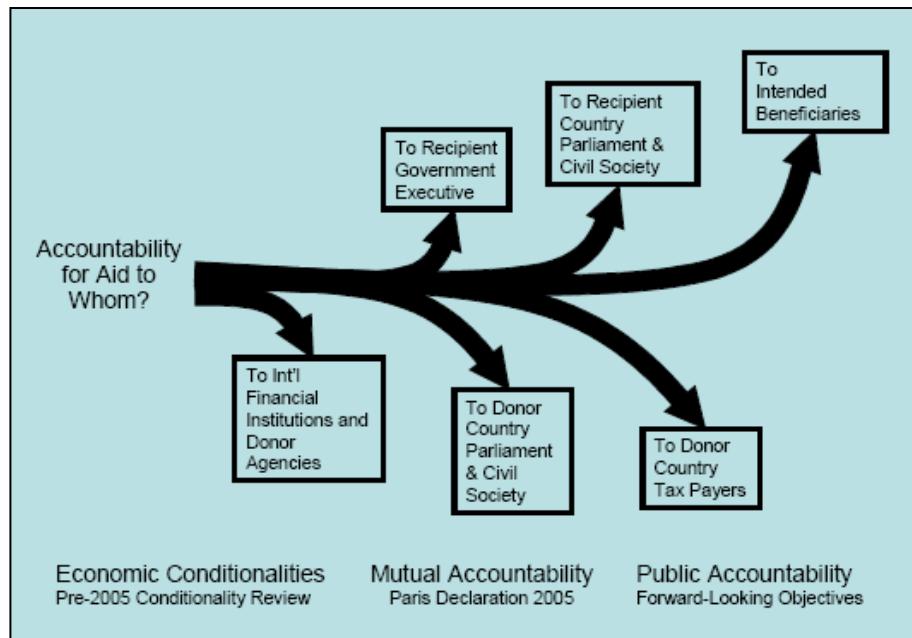
Одговорност која се тиче развојне помоћи није била на високом нивоу када су у питању порески обвезници у земљама донаторима, због „инострane“ природе помоћи. Помоћ се не доставља само кроз агенције за билатералну помоћ и развојне невладине организације, већ и преко мултилатералних развојних банака, укључујући и Светску банку и мултилатералне организације Уједињених нација (УН) – при чему су потоње групе само на индиректан начин одговорне пореским обвезницима.

Истовремено, корисници у земљама које примају помоћ – посебно у земљама у којима има сиромашног и маргинализованог становништва – скоро по правилу нису у положају да позивају своје владе на одговорност, а још мање владе донатора. Чак и данас, државе које веома зависе од помоћи суочавају се ситуацијом „мешовите одговорности“. Није необично да неке владе детаљније извештавају и одговарају својим страним донаторима на форумима Консултативне групе Светске банке или на састанцима Париског клуба (о дугу), него својим грађанима кроз јавне рачуне. Ово се надовезује на напоре везане за „условљавање“, посебно економско условљавање, при чему донатори позивају примаоце помоћи на одговорност. Економско условљавање, посебно оно које се практиковало 1980-их и почетком и средином 1990-их, које је подразумевало једнострану одговорност, је сада препознато као неефикасно и непожељно.

Париска декларација о делотворности помоћи (власништво, хармонизација, усклађивање, резултати и међусобна одговорност)²⁷ представља прекретницу у учвршћивању обавеза и задужења партнериства унутар заједничког оквира одговорности који препознаје да ефикасна помоћ мора бити усклађена са развојним стратегијама земље. Циљ узајамне одговорности је да успостави однос везан за помоћ на уговорној основи у два смера, при чему се донатори обавезују да пруже адекватну помоћ, док се примаоци обавезују да искористе помоћ на прихватљив начин. Овај резултат управљања може се постићи само кроз механизме који имају упориште у јавној одговорности, а који су илустровани на следећој страници.

²⁶ *Discussion Paper: Poverty, Aid and Corruption*, Transparency International, 2007.

²⁷ Преузмите Париску декларацију овде: <http://bit.ly/1lyF9in>.



Стратегија за смањење сиромаштва (CCC) представља планове припремљене у земљама са ниским приходима, који описују макроекономске, структурне и социјалне политike и програме које ће земље применити у циљу промовисања раста и смањења сиромаштва. CCC би требало да се развијају кроз партиципативни процес који укључује домаће заинтересоване стране и спољне развојне партнere који помажу око обезбеђивања финансијских средстава за тај план. За разлику од планова који се фокусирају само на макроекономску политику, CCC би требало да буде:

- Усмерена на земљу („у власништву“ државе домаћина, и развијена уз помоћ цивилног друштва);
- Усмерена на резултате и фокусирана на резултате који ће помоћи сиромашним;
- Свеобухватна, бори се против сиромаштва на неколико нивоа;
- Оријентисана на партнерство, уз учешће владе, домаћих заинтересованих страна и донатора; и
- Заснована на дугорочној перспективи за смањење сиромаштва.

Законодавна тела и законодавци могу да дају велики допринос процесу CCC. Прво, с обзиром да законодавци у многим системима одржавају близке контакте са грађанима, групама и лидерима у својим изборним јединицама, а често су и сами лидери на локалном нивоу, они могу да помогну у обезбеђивању локалног учешћа у изради националне CCC. Законодавци могу бити укључени или да чак организују јавне расправе у којима се тражи учешће грађана и групе за развој CCC. Друго, законодавци треба да се упознају са CCC, што спада у њихову надзорну функцију; постарају се да њихова држава савесно спроводи стратегију. И треће, када реализација CCC већ уђе у одређену фазу, законодавци могу да организују јавне расправе како би се утврдило колико добро план функционише и, ако је потребно, предложе измене плана.²⁸

²⁸ Johnson, J. J. & Nakamura, R. T, *Orientation Handbook for Members of Parliament*, World Bank, 2006.

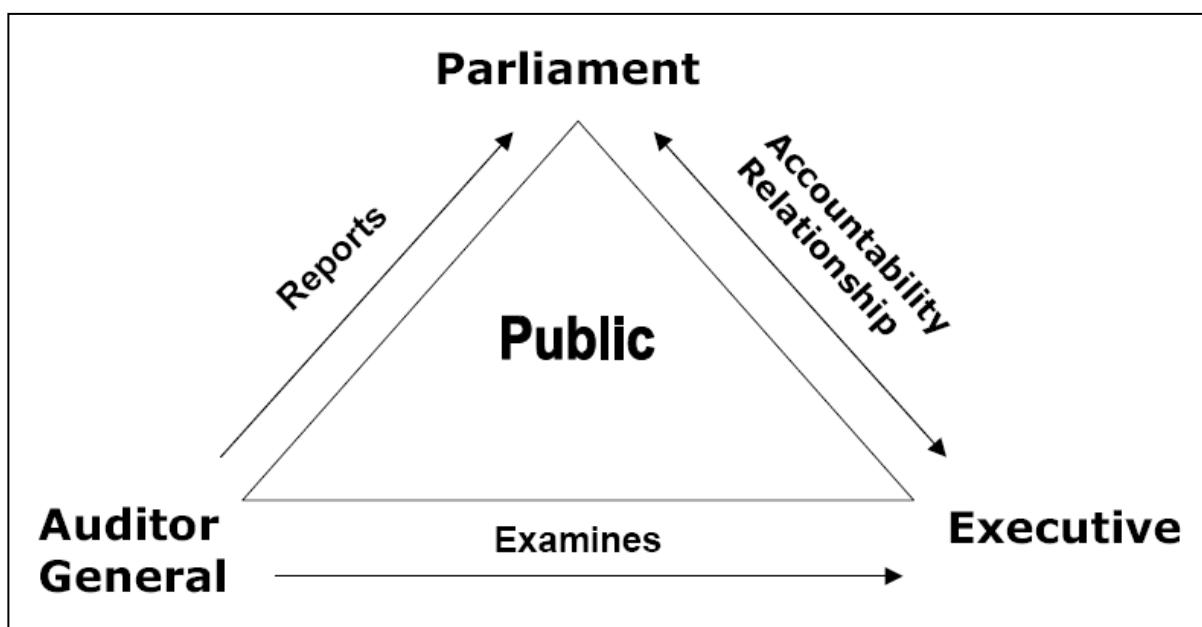
УЧЕСНИЦИ КОЈИ ПРУЖАЈУ ПОДРШКУ

Независне надзорне институције, као што су Врховне ревизорске институције и омбудсмани који извештавају парламенту, допуњавају и јачају рад парламентарних одбора. Парламенти би требало да развију кооперативне односе са поменутим институцијама. Без независне ревизије или органа за борбу против корупције, посланици можда не би били у стању да на ефикасан начин испитују финансије владе. Насупрот томе, налази антикорупцијских органа могу изазвати мању реакцију владе без парламентарне контроле и медијске покрivenости.

Да би се обезбедила делотворност ревизорских институција, посланици морају ефикасно да путем провера прате извештаје о владиним трошковима и програмима. Посланици би требало да захтевају да надзорне институције истраже случајеве у којима се сумња на корупцију и лошу администрацију.²⁹

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Иако се често сматра ривалом посланика, Главни ревизор би заправо требало да се посматра као неко ко је у стању да подржи и информише парламентарни надзор пружајући Одбору за јавне рачуне неопходне информације. Улога Главног ревизора зависи од степена у којој је, као једна од важних канцеларија државе, независна од владе. Скоро је опште прихваћено да улога Главног ревизора мора бити заснована на законодавном аспекту владе и да би, због тога, требало да буде одговоран парламенту. Однос између Главног ревизора и Одбора за јавне рачуне варира од државе до државе, и различито се развио у другачијим контекстима и надлежностима. Ова независност се изражава на низ начина – кроз именовање, мандат, методе укидања поверења и смењивање, финансирање и имунитет.



²⁹ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, GOPAC, 2005.

У Нигерији, Главног ревизора именује председник на препоруку Савезне државне комисије, уз потврду Сената. Одбор за јавне рачуне проверава кандидата и даје препоруку Сенату. Мандат Главног ревизора траје све до постизања страросне границе за пензионисање или 35 година стажа, шта год пре наступи. Опозив захтева двотрећинску већину у Сенату због конкретних разлога. У Шри Ланки, Главног ревизора именује председник на препоруку Уставног савета. Мандат Главног ревизора траје све до остваривања старосне границе за пензионисање. Опозив захтева обраћање парламента председнику. Предложене измене ће променити мандат на старосну доб од 65 година или најмање 10 година у служби.

Мера у којој одбори, осим Одбора за јавне рачуне, могу да користе стручност и ресурсе Главног ревизора је врло осетљиво питање, али нема сумње да је информисање о кључним финансијским питањима специфичним за појединачна министарства може бити од користи Одборима за контролу под условом да основни однос између Одбора за јавне рачуне и Главног ревизора није доведен у питање.³⁰

АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Посебне агенције основане за спречавање корупције представљају важан ресурс парламента у надгледању јавне потрошње у многим земљама. Независне антикорупцијске комисије са истражним и извршним овлашћењима, које извештавају парламент, јачају рад Главног ревизора и Одбора за јавне рачуне.

Антикорупцијске агенције разликују се по структури, функцијама и овлашћењима. Иако већина земаља успоставља самосталне агенције (најчешће у виду независних антикорупцијских комисија) чија је једина функција сузбијање корупције, постоје и друге земље који одлуче да споје антикорупцијске комисије са другим надзорним органима, на пример омбудсманом, као што су Уганда и Папуа Нова Гвинеја.

Иако постоји велики број различитих модела антикорупцијских комисија, парламентарни модел се заснива на комисијама које извештавају парламентарним одборима и независне су од извршног и судског аспекта државе. Парламентарни модел оличен је у Независној комисији за борбу против корупције Новог Јужног Велса која има превентивни приступ у борби против корупције.

Нови Јужни Велс³¹

Независна комисија за борбу против корупције (*Independent Commission Against Corruption – ICAC*) основана је у складу са Законом о Независној комисији за борбу против корупције из 1988. Циљеви комисије подразумевају заштиту јавног интереса, спречавање губитка јавног поверења и усмеравање понашања јавних званичника. Основни циљеви Закона су промовисање интегритета и одговорности јавне управе кроз оснивање *ICAC*, која треба да:

- Истражује, открива и спречава корупцију која укључује државне власти или

³⁰ The Constitution Unit, *Parliamentary Audit Scrutiny*, University College London, 2003.

³¹ Посетите страницу Независне комисије за борбу против корупције: <http://bit.ly/1hS38aX>.

- државне службенике или утиче на њих; и
- Едукује државне власти, државне званичнике и чланове јавности о корупцији и њеним штетним ефектима на јавне управе и заједницу.

ICAC је државни орган, али је независан од актуелне владе, и одговоран је грађанима Новог Јужног Велса, преко парламента Новог Јужног Велса. Комисија је одговорна Заједничком парламентарном одбору, и њене функције су да:

- Прати и контролише начин на који Комисије обавља своје функције;
- Извештава о било ком питању које се односи на Комисију, а на које, по мишљењу заједничког одбора, треба скренути пажњу парламента;
- Да испита сваки годишњи и други извештај Комисије и извештај о свим питањима која се појављују у сваком таквом извештају или проистичу из њега;
- Да истражи било које питање у вези са својим функцијама која су упућена од стране оба дома парламента, и извести оба дома о том питању.

Парламентарни модел претпоставља постојање парламента који функционише и има буџет довољан да финансира одборе који проверавају извршну власт. У земљама у којима су антикорупцијске комисије образоване по парламентарном моделу, оне су одговорне законодавном телу које прима извештаје и врши надзор. Међутим, у одсуству независности, парламентарна комисија наилази на озбиљне потешкоће. На пример, тајландски парламент основао је Националну комисију за борбу против корупције (*National Counter Corruption Commission – NCCC*) крајем 1970-их чији је задатак био да пријављује случајеве корупције.

Међутим, велики број организација којима су управљали „блиски пријатељи“ давао је профит носиоцима пословних интереса који су имали приступ извршној власти. Заиста, ослањање на „другарске“ односе, довело је у питање NCCC и учинило Тајланд привредно најрањивијом од свих земаља југоисточне Азије. У годинама које су претходиле финансијској кризи из фебруара 1997, установе које су функционисале по „другарским“ основама, повећале су цене некретнина у Бангкоку тако што су позајмљивале велике количине новца од зајмодаваца који су пословали у уверењу да ће банка Тајланда јемствовати за све озбиљније потешкоће. Међутим, када су иностране банке претвориле прилив од 1,9 милијарди долара у Тајланд у првом кварталу 1997. у наводни одлив од 6,2 милијарде долара у другом кварталу, Централна банка није била у стању да преједи кризу.

После финансијске кризе, Тајланд је усвојио нови устав који је успоставио дводомно законодавно тело са Домом представника и Сенатом. Ово законодавно тело је такође било релативно слабо услед упорног утицаја „блеских пријатеља“, који су били тако близко повезани са режимом да је корупција на Тајланду неминовно подразумевала тражење зараде од стране привилегованих група. Можда највећу препреку за решавање „другарског“ капитализма на Тајланду представља чињеница да је Сенат подређен извршној власти, која има пресудни утицај у одређивању састава комисије. Та структура извештавања онемогућава независност NCCC од извршне власти и доводи у питање у делотворност борбе против корупције коју Тајланд води. Иако парламентарни надзор представља потенцијални вид контроле над NCCC, због

своје уставне слабости, мало је вероватно да ће парламент Тајланда икада остварити неки утицај.³²

Још једна варијанта парламентарног модела усресређује се на одборе који шире информације о пријављивању случајева подмићивања, као део стратегије за промовисање превенције и рад на едукацији. Пример за јавно разоткривање подмићивања илустрован је у Извештају Вариоба Комисије из Танзаније. Корупција у полицији изазвала је гнев јавности који је ескалирао почетком 1990-их, када су чак и улични продавци морали да плаћају мито полицији у Дар ес Саламу, што је поступак који је кршио друштвене норме економске правде, по којима сиромашни треба да плате мање за било које добро или услугу које траже. Као одговор на то, 1995. године Закон о моралу државних лидера довео је до оснивања Председничке истражне комисије за борбу против корупције, такође познате као Вариоба комисија. Уз финансије и подршку Светске банке, влада Танзаније објавила је извештај Вариоба комисије, који је прозвао бројне званичнике, укључујући бившег председника Али Хаса Мвињија, министре и високо рангиране државне службенике. Од тада, међутим, Влада Танзаније је имала мало успеха у својим настојањима да сузбије корупцију, о чему сведочи и њен положај на листи Индекса перцепције корупције (ЦПИ) коју води *Transparency International (TI)*.

Трећа варијанта парламентарног модела подразумева да владе оснивају комисије задужене за надзор извршне истражне комисије. У Бугарској, на пример, парламент је основао комисију за борбу против корупције, која треба да надгледа другу комисију која подноси извештаје Савету министара. Ови напори били су одговор на притиске да се нађу „докази“ да Влада предузима озбиљне мере у борби против корупције, као део својих амбиција да приступи Европској унији. О посвећености Владе том циљу сведочи и стално напредовање Бугарске на *CPI* листи са 65. места у 1998. години, преко 53. у 2000, и 47. у 2001, до 46. места у 2002.

Очигледан успех Бугарске у сузбијању корупције не може да ужива свака земља. Дуплирање функција представља значајан проблем у земљама у којима ограничења буџета ограничавају парламентарне операције, док су овлашћења извршне власти неограничена. Из тога може да проистекне парламентарна комисија за борбу против корупције која функционише као слабо финансирано друго тело које постоји паралелно са извршном комисијом. Такво дуплирање одговорности се више среће у источној Европи, где су националне скупштине преузеле надзорне функције, које су обично обављали рачуноводствени судови, агенције за ревизију, финансијске инспекције, који организационо потпадају под извршну власт.³³

³² *Parliament and Democracy in the 21st Century*, IPU, 2006.

³³ *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, World Bank, 2004.

ПРИЈАТЕЉ ИЛИ НЕПРИЈАТЕЉ?

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

У вршењу процеса власти, постојање професионалног нестраницког кадра државних службеника је од кључног је значаја. То исто важи како за парламент тако и за извршну власт. На глобалном нивоу, статус државних службеника варира; у неким земљама сви запослени, или већина њих, запошљавају се без учешћа извршне власти, а само се високи званичници именују уз одобрење министара или парламента.

Примери најбоље праксе препоручују да треба да постоји независна парламентарна служба која је ангажована по принципу заслуга.³⁴ Предност оваквог приступа је постојање квалификованог, стручног и оданог особља које има искуства када су државне процедуре упитању.

Имајући у виду понекад ограничено структурне могућности у оквиру јавних служби и све конкурентније тржиште рада, задржавање особља ће увек бити изазов. Запошљавање државних службеника требало би да буде засновано на принципу заслуга, међутим, потребно је да постоје стратегије за једнаке могућности и детаљна организација надгледања како би јавне службе верно одражавале разноликост шире заједнице.

ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Транспарентно управљање се сада препознаје као камен темељац демократије и као суштинска обавеза парламената, извршне власти, државних тела и осталих који имају званичне функције и улоге. Уколико нема транспарентности, ревносно учешће, добро управљање и одговорност биће отежани, док ће корупција и неефикасност цветати. Међутим, приступ информацијама је такође важан за посланике. Ово је посебно битно за посланике опозиционих странака. С обзиром на променљиву улогу парламента у многим земљама и трендове да се седиште моћи пребације на извршну власт, приступ информацијама постаје све важнији и за посланике из владајућих странака. Може се очекивати да посланици у великој мери примењују законе о слободном приступу информацијама, што може довести до јачања подршке за доношење закона. У Британској Колумбији, на пример, главна група која примењује овај закон је опозициона странка, а слични трендови постоје и у другим надлежностима. Међутим, и посланици владајуће странке све више примењују овај закон у многим надлежностима. Као што је већ поменуто, с обзиром на промену равнотеже снага у последњих неколико година и посебно имајући у виду слабљење важности парламента, овај тренд ће вероватно бити све присутнији.³⁵

³⁴ Преузмите извештај „Администрација и финансирање парламента“ овде: <http://bit.ly/1il1DwY>.

³⁵ *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, World Bank, 2005.

ГРАЂАНСКО ДРУШТВО

Иако су неформални механизми заговарања грађанског друштва корисни, један од највећих политичких изазова са којима се суочава велики број земаља је непродуктивност интеракције између парламента и цивилног друштва. За посланике и представнике цивилног друштва типично је да буду у лошим односима.

Погрешно је очекивати да се посланици и цивилно друштво сложе око свих питања, али потребно је уложити веће напоре како би се искористила стручност локалних актера која би се применила у оквиру њиховог надзора извршне власти. Као привилеговани доносиоци одлука, посланици морају веома добро да познају доступне опције за смањење сиромаштва и унапређење политичког управљања. С обзиром да су често повезане у оквиру међународних мрежа подршке и заступања, организације цивилног друштва могу посланицима да обезбеде корисне информационе мреже, обавештавајући их о напредовању међународног развоја, пружајући им компаративне информације о државама и пружају услуга на основу регионалних / локалних искустава.³⁶

³⁶ *Building Political Governance Frameworks*, UNDP, 2005.

СВЕТСКА ЗАЈЕДНИЦА

ГЛОБАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРАЦА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Глобална организација парламентараца за борбу против корупције³⁷ (*Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC*) основана је 2002. на конференцији у Отави, Канада. Конференцију су подржали парламент Канаде, Институт Светске банке и Канадска агенција за међународни развој. Било је присутно више од 170 посланика из преко 60 земаља. Основан у складу са канадским законом као непрофитна организација, *GOPAC*-ом руководи глобални Управни одбор који је изабран од стране регионалних огранака.

Регионални огранци *GOPAC*-а раде на локалном нивоу и јачају капацитет посланика да се баве питањима корупције и промовишу добро управљање. Регионални огранци идентификују могућности за спровођење међународних и регионалних споразума и уговора у својој области и јачају капацитет посланика да врше њихову надзорну улогу у парламенту. Секретаријат *GOPAC*-а служи као глобални контакт центар за читав *GOPAC* и његове регионалне и националне огранке.

Поред развоја регионалних огранака, службе за информисање чланова, и успостављања савеза, чланови *GOPAC*-а идентификовали су конкретне активности које организација треба да реализује. Оне обухватају:

- Приступ информацијама;
- Спречавање прања новца;
- Међународне конвенције за борбу против корупције;
- Парламентарни кодекс понашања;
- Посланички имунитет;
- Парламентарни надзор;
- Транспарентност извора прихода.

ПАРЛАМЕНТАРНА МРЕЖА ЗА СВЕТСКУ БАНКУ

Парламентарна мрежа за Светску банку³⁸ (*Parliamentary Network on the World Bank – PNoWB*) основана је у мају 2000. као неформална мрежа посланика чији је циљ јачање одговорности и транспарентности међународних финансијских институција у целини, и посебно Банке, која је највећи донатор развојних програма широм света. *PNoWB* је независна невладина организација регулисана француским законом из 1901. и окупља више од 1.000 посланика из 110 земаља.

PNoWB покреће посланике да се баве глобалним изазовима везаним за управљање и сиромаштво, да промовишу транспарентност и одговорност

³⁷ Посетите *GOPAC* страницу: www.gopacnetwork.org.

³⁸ Посетите *PNoWB* страницу: www.pnowb.org.

међународног развоја и пружа јединствену платформу за дијалог између посланика и Светске банке. *PNoWB* блиско сарађује са Светском банком и многе њене активности спроводе се у сарадњи са Светском банком.

PNoWB има локалне и регионалне огранке у Индији, Јапану, источној Африци, западној Африци и Близком Истоку, северној Африци и на Балкану, а у плану је оснивање огранка за Латинску Америку и Карибе, као огранака за јужну Африку и југоисточну Азију. *PNoWB* је отворен за посланике из земаља чланица Светске банке. Чланови *PNoWB* представљају себе и своја бирачка тела, а не своје државе, парламенте или владе.

ПАРЛАМЕНТАРЦИ ЗА ГЛОБАЛНУ АКЦИЈУ

Парламентарци за глобалну акцију³⁹ (*Parliamentarians for Global Action – PGA*) је динамична мрежа од преко 1.300 законодавца из 117 парламената који се баве различитим акцијама оријентисаним на иницијативе које промовишу демократију, мир, правду и развој широм света. Као организација, *PGA* је усмерен на своје чланове, који предлажу питања на којима ради *PGA*. Овај механизам обезбеђује да питања буду од непосредног интереса за бирачко тело и имају примат у међународној заједници. Активности *PGA* су усмерене на три главна програма:

- Мир и демократија;
- Међународни закон и људска права;
- Одржив развој и становништво.

МЕЂУПАРЛАМЕНТАРНА УНИЈА

Међупарламентарна унија⁴⁰ (*Inter-Parliamentary Union – IPU*) је међународна организација парламената сувених држава. Основана је 1889. и представља центар за светски парламентарни дијалог и ради за мир и сарадњу међу народима и за стабилно успостављање представничке демократије. Тренутно чланство *IPU* окупља преко 140 националних парламената. Седам регионалних парламентарних скупштина су придружени чланови.

Кључни чланови *IPU* треба да:

- Подстакну успостављање контакта, координације и размену искустава међу парламентима и посланицима из свих земаља;
- Разматрају питања од међународног интереса и изразе своје ставове о тим питањима како би се подстакла акција парламената и посланика;
- Допринесу одбрани и промоцији људских права;
- Допринесу бољем познавању рада представничких институција и јачању и развоју њихових средстава за деловање.

³⁹ Посетите *PGA* страницу: www.pgaction.org.

⁴⁰ Посетите *IPU* страницу: www.ipu.org.

Међупарламентарна унија подржава напоре Уједињених нација, будући да имају исте циљеве и тесно сарађују. Унија такође сарађује са регионалним међупарламентарним организацијама, као и са међународним међувладиним и невладиним организацијама које се руководе истим идеалима.

ПАРЛАМЕНТАРНА АСОЦИЈАЦИЈА КОМОНВЕЛТА

Парламентарна асоцијација Комонвелта⁴¹ (*Commonwealth Parliamentary Association – CPA*) састоји се од националних, покрајинских, државних и територијалних парламената и законодавних тела земаља Комонвелта. Чланови *CPA*, без обзира на пол, расу, религију или културу, подржавају мисију Асоцијације која се бави промовисањем знања и разумевања о парламентарној демократији и поштовању владавине права и индивидуалних права и слобода.

CPA настоји да изгради информисану парламентарну заједницу и да продуби сарадњу парламената и законодавних тела. Активни огранци *CPA* постоје у 169 националних, покрајинских и територијалних парламената, са укупним чланством од око 16.000 посланика.

⁴¹ Посетите *CPA* страницу: www.cpahq.org.

ГЛОБАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ GOPAC-а

Suite 802
255 Albert Street
Ottawa
Ontario
K1P 6A9 Canada

Tel : +1 613 237 0143
Fax: +1 613 235 8237
Email: secretariat@gopacnetwork.org

ТЕКСТ ДИЈАГРАМА НА 7. СТРАНИ

Figure 1. Possible mechanisms for Parliamentary engagement in the PRSP Cycle	
POVERTY DIAGNOSIS AND REASSESSMENT	Слика 1. Могући механизми за ангажовање посланика у циклус ССС
Determine current poverty reduction priorities	Утврђивање тренутних приоритета за смањење сиромаштва
Establish sectoral working groups	Оснивање секторских радних група
National stakeholder conferences	Конференције националних заинтересованих страна
Finalize PRSP	Завршавање ССС
Submit PRSP to international financial institutions	Достављање ССС међународним финансијским институцијама
Build public awareness of government plans	Изградња јавне свести о плановима владе
Adopt budget and pass legislation to implement PRSP	Усвајање буџета и доношење закона за спровођење ССС
Review specific programs	Преглед конкретних програма
Review budget expenditures	Преглед буџетских трошкова
Annual PRSP programs reports	Годишњи извештаји о ССС програмима
Review current strategy	Преглед постојеће стратегије
Constituency outreach to solicit input feedback from citizens	Обухват бирачког тела ради тражења информација од грађана
Committees and PRSP working groups integrated	Интегрисани одбори и радне групе за ССС
Parliamentary review of PRSP process	Парламентарни преглед процеса ССС
Parliamentary debate/ resolution on content of PRSP	Парламентарне дебате/резолуције о садржају ССС
Constituent outreach activities to educate public	Активности за обухват бирачког тела у циљу едуковања јавности
Debate of PRSP priorities as part of budget cycle	Дебате о приоритетима ССС као део буџетског процеса
Constituency feedback identifies projects for review	Повратне информације добијене од бирачког тела утврђују пројекте за преглед
Sector specific public hearings	Јавне расправе специфичних сектора
Public accounts committees review	Преглед одбора за јавне рачуне
Legislative review of PRSP progress report	Правни преглед извештаја о напредовању ССС

ТЕКСТ ДИЈАГРАМА НА 21. СТРАНИ

Accountability for aid to whom	Одговорност за помоћ према
To recipient government Executive	Извршној власти примаоца
To recipient country Parliament and civil Society	Парламенту и грађанском друштву примаоца
To intended beneficiaries	Жељеним корисницима
To int. financial institutions and donor agencies	Међународним финансијским институцијама и донаторским агенцијама
To donor countries tax payers	Пореским обвезницима земље донатора
Economic conditionalities	Економско условљавање
Pre-2005 Conditionality review	Преглед условљавања пре 2005.
Mutual accountability	Узајамна одговорност
Paris Declaration 2005	Париска декларација 2005.
Public accountability	Јавна одговорност
Forward-looking objectives	Напредни циљеви

ТЕКСТ ДИЈАГРАМА НА 22. СТРАНИ

Parliament	Парламент
Public	Јавност
Executive	Извршна власт
Auditor General	Главни ревизор
Reports	Извештава
Examines	Испитује
Accountability relationship	Однос одговорности



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Мишљења изнета у приручнику представљају становиште аутора и не одражавају
нужно становиште Уједињених нација, Програма Уједињених нација за развој, нити
Швајцарске агенције за развој и сарадњу.