**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**НАРОДНА СКУПШТИНА**

**БИБЛИОТЕКА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

**Тема: САРАДЊА ПАРЛАМЕНТА И ВРХОВНЕ РЕВИЗОРСКЕ**

**ИНСТИТУЦИЈЕ**

**Датум: 11.02.2015.**

**Бр. 02/2015**

**Ово истраживање је урадила Библиотека Народне скупштине за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине. За више информација молимо да нас контактирате путем телефона 3026-532 и електронске поште** ***istrazivanja@parlament.rs*.** **Истраживања којa припрема Библиотека Народне скупштине не одражавају званични став Народне скупштине Републике Србије.**

**САДРЖАЈ**

[Увод 2](#_Toc411497759)

[Однос између главног ревизора и парламента (учешће председника или чланова ревизорске институције у парламентарним активностима) 4](#_Toc411497760)

[Извештаји ревизорских институција 10](#_Toc411497761)

# Увод

Истраживање се фокусира на однос ревизорске институције са парламентима земаља Европске уније, односно учешће председника или чланова ревизорске институције у парламентарним активностима, затим анализу овлашћења главног ревизора, начин именовања ревизора и период на који се бирају. Наведени су одбори који су задужени за контролу извршења буџета, као и врсте одбора у којима се разматрају извештаји.

Све врховне ревизорске институције (у даљем тексту ВРИ) су овлашћене да врше ревизију националних буџета, док неке имају овлашћења да испитају рачуне централне владе, друге, такође обављају ревизију рачуна органа локалне самоуправе и / или јавне агенције или друге јавне службе. Поред ревизије, поједине ревизорске институције обављају и друге послове, као што је наведено у табели која следи у наставку рада. Већина ВРИ у извештајима даје мишљење о аспектима управљања финансијама државе. ВРИ у седам држава чланица ЕУ (Белгија, Француска, Грчка, Италија, Литванија, Португал и Шпанија) има квази-судску власт. То им даје право да кривично гоне лица осумњичена за злоупотребу јавних фондова. ВРИ доноси правно обавезујуће одлуке које захтевају повраћај средстава, уз камату, уколико је установљено да нису легално коришћена. У том случају одговоран је обично појединац и нема колективне одговорности. Свакако, након ревизије против одлуке постоји право жалбe. Уколико су у питању сумње о почињеним кривичним делима, извештаји се прослеђују кривичним органима. Поред судске власти, неке ВРИ имају финансијску моћ. У Ирској и Великој Британији, шеф ВРИ, поред главног ревизора, такође делује као контролор и одобрава ослобађање средстава. Са друге стране, шеф мађарске ВРИ може да замрзне фондове или инвестиционе пројекте ако утврди неефикасност и нерегуларност у њиховој употреби. У почетку је ВРИ у Румунији имала судску власт и чак заступнике финансијског тужилаштва. Међутим, у складу са Законом бр. 94/1992., који је измењен 2008. године, ВРИ у Румунији више нема судску власт. Ипак, још увек може да суспендује мере које су у супротности са финансијским и рачуноводственим прописима или фискалним законским одредбама, блокира илегално или неефикасно коришћење буџетских или социјалних фондова. Поред тога, уколико субјект ревизије или појединац не сарађује, ВРИ у Чешкој, Пољској и Словачкој имају моћ да изрекну новчану казну. Ове санкције могу бити више пута понављане ако сарадња није остварена у року дефинисаном од стране ревизора.[[1]](#footnote-1)

**Табела 1. Овлашћења врховних ревизорских институција**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Земља** | **ВРИ даје мишљење о предлозима закона** | **Има судску власт** | **Има финансијску моћ** |
| Аустрија | ***+*** | **-** | - |
| Белгија | ***+*** | **+** | може захтевати враћање злоупотребљених средстава |
| Бугарска | ***+*** | **-** | - |
| Велика Британија | ***-*** | **-** | овлашћење за располагање (ослобађање) средстава  |
| Грчка | ***+*** | **+** | може да изрекне новчане казне и одреди обавезу враћања погрешно искоришћених средстава |
| Данска | ***-*** | **-** | - |
| Естонија | ***+*** | **-** | - |
| Ирска | ***-*** | **-** | овлашћење за располагање средствима |
| Италија |  | **+** | може захтевати повратак злоупотребљених средстава |
| Летонија | ***+*** | **-** | - |
| Литванија | ***+*** | **+** | може захтевати повратак злоупотребљених средстава |
| Луксембург | ***+*** | **-** | - |
| Мађарска | ***+*** | **-** | може замрзнути средства |
| Малта | ***+*** | **-** | - |
| Немачка | ***+*** | **-** | - |
| Словенија | ***+*** | **-** | - |
| Финска | ***-*** | **-** | - |
| Француска | ***-*** | **+** | може да изрекне новчане казне и одреди обавезу враћања погрешно искоришћених средстава  |
| Холандија | ***+*** | **-** | - |
| Шведска | ***+*** | **-** | - |
| Шпанија | ***+*** | **+** | може захтевати повратак злоупотребљених средстава |
| ЕУ | ***+*** | **-** | - |

Извор: *Parliamentary control of budget implementation, Study 2012. European Parliament, Policy Department D: Budgetary Affairs; Table 7. Powers of the Supreme Audit Institutions*

# Однос између главног ревизора и парламента (учешће председника или чланова ревизорске институције у парламентарним активностима)

Поједине ВРИ у државама чланицама ЕУ води један председник, који се зове главни ревизор. Остале ВРИ имају више чланова у Управном одбору који заједно усмеравају активности ревизије. У овом другом случају, председник је један од чланова одбора. У Великој Британији, председник ВРИ у раду има подршку јавне службе и нема чланова, као што су чланови Европског ревизорског суда које именује Савет после консултација са Европским парламентом. У неким државама чланицама ЕУ, председника и чланове ВРИ бира Влада или председник Републике (погледати табелу у наставку текста). Ипак, у већини случајева они су изабрани од стране Парламента. Европски ревизорски суд и *Tribunal de Cuentas* у Шпанији су једине ВРИ које бирају своје председнике из реда својих чланова.

Председник Европске ревизорске институције *(the European Court of Auditors)* присуствује пленарним седницама Европског парламента, а председник и ревизори, такође, присуствују седницама надлежног одбора и учествују у расправама Одбора за буџетску контролу. У већини земаља, представници ВРИ су присутни током представљања ревизорских извештаја да би образложили резултате урађених контрола, дали додатне информације или одговарали на питања чланова одбора. Ревизори су често присутни када одбор позива представнике ревидираног органа да сведоче. Председници ВРИ у Ирској и Великој Британији присуствују састанцима Одбора за јавне рачуне - *Committee on Public Accounts* у својству сталног сведока. У пољском Парламенту председник ВРИ присуствује пленарним седницама Парламента.

Генерално, врховне ревизорске институције сматрају се независним од Парламента и Владе у државама чланицама ЕУ. Ова независност је наглашена именовањем председника ВРИ на период до година пензионисања у неким државама чланицама (на пример у Француској, Ирској, Италији, Холандији и Великој Британији). Важно је и временско трајање мандата чланова и председника ВРИ који варира између 3 и 12 година, а у неким случајевима се обнавља. Наредна табела приказује начин и време именовања председника и чланова ВРИ.

**Табела 2. Именовање чланова и председника Врховне ревизорске институције**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Земља** | **Чланови ВРИ** | **Председник ВРИ** |
| Аустрија | Ревизорску институцију предводи један главни ревизор или председник | Парламент на 12 година |
| Белгија | Парламент бира ревизоре на 6 година, обновљиви мандат | Парламент |
| Велика Британија | Парламент, именује Краљица | Парламент, именује Краљица, доживотно |
| Грчка |  | Влада |
| Данска | Парламент | Парламент, мандат 6+4 године |
| Естонија | Парламент | Председник Републике предлаже, Парламент бира председника ВРИ на 5 година |
| Ирска |  | Парламент предлаже, председник Републике именује, до старосне границе за пензионисање |
| Италија | Јавни конкурс и Влада | Влада предлаже и председник Републике именује, до старосне границе за пензионисање |
| Кипар | Парламент | Председник, до 68 година старости |
| Литванија | Парламент | Парламент одлучује на предлог председника Републике, именује се на 5 година, обновљив мандат |
| Луксембург | Парламент, Војвода од Луксембурга именује | Војвода од Луксембурга именује на 6 година, обновљив мандат |
| Мађарска |  | Парламент, 12 година |
| Малта | Парламент | Парламент, 5 година обновљив мандат |
| Немачка | Председник ВРИ предлаже | Председник Републике именује на 12 година или до пензионисања |
| Словенија | Парламент, на предлог председника Републике | Парламент, на предлог председника Републике, 9 година |
| Финска | Парламент | 6 година,обновљив мандат |
| Француска | Влада | Влада предлаже, Председник Републике именује до старосне границе за пензионисање |
| Холандија | Парламент предлаже, Влада именује | Парламент предлаже, Влада именује |
| Чешка | Председник ВРИ предлаже, Парламент бира  | Парламент одлучује на предлог председника Републике, именује се на 9 година |
| Шпанија | Краљ именује на 9 година | Ревизори бирају међусобно, на 3 године |
| ЕУ | Савет Европе, ревизори на 6 година, обновљив мандат | Председник на 3 године, обновљив мандат |

Према: *Table 8. Appointment of Supreme Audit Institution members and presidents*

Постоје значајне разлике у степену у којем су парламенти укључени у рад ВРИ. Парламенти могу да предложе питања која сматрају да треба истражити од стране главног ревизора, а у неким случајевима активно подстичу ревизије подношењем предлога. Иако су у одређеном броју држава чланица врховне ревизорске институције обавезне да испуне такве захтеве, чешћи случај је да ВРИ имају формално право да одлуче да ли да испуне такве захтеве (види табелу за детаљније информације). У Мађарској и Пољској, ВРИ може да обавља ревизију на захтев Владе, иако има слободу да изабере предмет ревизије.УН

**Табела 3. Однос ВРИ и парламента**

|  |  |
| --- | --- |
| Аустрија  | Парламент одређује предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ мора да испуњава захтев, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Белгија  | Парламент одређује предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ мора да испуњава захтев, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Бугарска | Парламент може наложити ВРИ да изврши ревизију. |
| Велика Британија | Парламент предлаже предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија, а ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, извештај се представља на седници Одбора. |
| Грчка | Парламент одређује предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ обавља ревизију. |
| Данска | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ обавља ревизију. |
| Естонија | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ обавља ревизију. Извештај се представља на седници Одбора. |
| Ирска | Парламент предлаже предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија, а ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, извештај се представља на седници Одбора. |
| Италија | Парламент може наложити ВРИ да изврши ревизију. |
| Кипар | Парламент одређује предмет и орган у којем ће бити бити спроведена ревизија. ВРИ мора да испуњава захтев, а извештај се представља на седници Одбора, по потреби. |
| Мађарска | Парламент предлаже ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија, али ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, извештај се представља на седници Одбора. |
| Малта | Парламент може наложити ВРИ ревизију, ВРИ мора да испуни захтев, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Немачка | ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, а извештај се представља на седници Одбора |
| Португал | Парламент може наложити ВРИ да изврши до 2 ревизије годишње. |
| Румунија | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ мора да испуњава захтев, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Словачка | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија. ВРИ мора да испуњава захтев, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Словенија | Парламент може наложити ВРИ да изврши ревизију, и то највише 5 ревизија годишње. |
| Финска | ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Француска | ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије, а извештај се представља на седници Одбора. |
| Холандија | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија, али ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије. Извештај се представља на седници Одбора.  |
| Чешка | Парламент може наложити ВРИ предмет и орган у којем ће бити спроведена ревизија, али ВРИ самостално одлучује о обављању ревизије. Извештај се представља на седници Одбора.  |
| Шпанија | Парламент може наложити ВРИ да изврши ревизију, а председник ВРИ представља извештај. |

Извор: *Parliamentary control of budget implementation, Study 2012. European Parliament, Policy Department D: Budgetary Affairs; Annex 1: Parliamentary budgetary control, 36*.

У већини парламената извештај ревизије се разматра на седници надлежног одбора. Што се тиче надлежности одбора који су задужени за контролу извршења буџета, у аустријском Парламенту постоје два тела задужена за контролу и то Одбор за буџет и Одбор за ревизију (*Budget Committee* и *Court of Audit Committee*), а пододбор се оснива по потреби. Одбор се бави разматрањем ревизорских извештаја и припрема законска решења којима се одобрава имплементација Федералног буџета. Одбор за ревизију може, уз Одбор за буџет, да предлаже законе о управљању и имплементацији буџета. Парламент може оформити пододбор Одбора за ревизију да истражи посебан догађај (максимум један у одређеном периоду) све док се не заврши истрага ВРИ.

Правне последице уследиће доношењем одлука или законских решења у случају откривене злоупотребе чланова Владе након усвајања извештаја ВРИ у Парламенту.[[2]](#footnote-2) У Белгији Одбор за финансије и буџет врши контролу коришћења средстава и анализира мишљења и предлоге ревизора из извештаја ВРИ за претходну годину. У Бугарској Одбор за буџет и финансије припрема извештај о извршењу буџета за разматрање на седници Народне скупштине.

**Табела 4. Надлежност одбора који су задужени за контролу извршења буџета**С АППОИНТЕД БY ПРЕСИДЕНТ АППОИНТЕД БY ТЕРМ ОФ ОФФИЦЕ

|  |  |
| --- | --- |
| Аустрија  | Одбор за ревизију, заједно са ВРИ анализира имплементацију и потрошњу јавних средстава, а заједно са Одбором за буџет предлаже законе о припреми и извршењу буџета. Парламент може затражити да пододбор за ревизију истражи одређени догађај (максимално један у одређеном периоду) све док није предмет рада у ВРИ. |
| Белгија  | Контрола коришћења средстава и анализа примедби ВРИ, које се односе на претходне године. |
| Бугарска | Одбор за буџет припрема извештај о реализацији буџета за дискусију на седници Народне скупштине.  |
| Велика Британија | Одбор за јавне финансије разматра око 50 извештаја годишње, извештава о томе да ли је потрошња буџетских средстава преко лимита у односу на одлуку парламента, а испитује неефикасно коришћење буџетских средстава. Извештаји садрже административне елементе, а не политичке ставове. |
| Грчка | Одбор припрема извештај за расправу и усвајање на седници Парламента.  |
| Данска | Надлежности Јавног буџетског одбора упоредиве су са надлежностима Одбора за контролу буџета ЕП. Одбор за финансије припрема информације о ревизорским извештајима а на основу препорука Јавног буџетског одбора, које се достављају Парламенту. |
| Естонија | Естонски еквивалент Одбору за буџетску контролу ЕП разматра и расправља питања везана за буџет. Одбор има право да даје предлоге другим одборима у вези са припремом и изменама законодавства из ове области. Одбор је одговоран за законодавну буџетску процедуру.  |
| Ирска | Надлежности Одбора за јавне финансије нису упоредиве са надлежностима Одбора за буџетску контролу ЕП. Одбор се не консултује у вези с законском регулативом. |
| Италија | Одбор за буџет Посланичког дома је одговоран за припрему извештаја о финансијским и буџетским законима, као и за процену финансијских импликација код примене других закона. |
| Кипар | Одбор је задужен за праћење развојних планова, контролу државне потрошње у складу са овим плановима. Разматра годишњи извештај ВРИ.  |
| Мађарска | Одбор разматра годишњи програм и извештај о раду ВРИ, предлог буџета и реализацију буџета. |
| Малта | Надзор и процена финансијског управљања у јавном сектору; промоција и побољшање ефикасног и ефективног коришћења јавних ресурса, јачање одговорности извршне власти. |
| Немачка | Контролни пододбор анализира федералне финансијске и буџетске активности, предлог извршења и имплементацију буџета Савезне владе и мишљење прослеђује Одбору за буџет, који подноси извештај парламенту сумирајући препоруке за расправу на пленарној седници. |
| Румунија | Одбори испитују годишње и друге извештаје ревизије и прослеђују закључке на пленарну седницу парламента. Одбори у оба дома, такође анализирају предлог буџета. |
| Словачка | Разматра усвајање и примену буџета, накнадне контроле из области фискалне и монетарне политике. |
| Финска | Одбор за ревизију анализира извршење буџета, разматра извештаје који се баве државним финансијама и спроводи надзорне активности по сопственој иницијативи. Надлежан је за законодавство које се односи на контролну улогу парламента.  |
| Француска | Одбор за јавне финансије је одговоран за припрему буџета и контролу извршења. Генерални известилац (укупног буџета) и специјални известиоци (посебан буџет за сваку јединицу) припремају извештај о нацрту Закона о буџету. Разматра доследност између прогноза и извршења буџета. Од 2009. године изменама Пословника Народне скупштине оформљен је Одбор за процену и контролу јавних политика чији обим рада превазилази надлежности једног сталног одбора. |
| Холандија | Одбор за јавну потрошњу предложе измене и допуне, разматра годишњи извештај о раду ВРИ у парламенту и надлежан је за контролу буџетске потрошње. За усвајање и имплементацију националног буџета надлежан је Одбор за финансије.  |
| Чешка | Одбор припрема нацрт резолуције о буџету за дебату у Посланичком дому, разматра извештаје ВРИ и анализира предлоге из извештаја ВРИ.  |
| Шпанија | Одбор припрема мишљења и препоруке о извештају ВРИ, извештава о буџету за расправу и усвајање у оба дома, или у Конгресу, у случају неслагања. |
| ЕУ | Контрола коришћења средстава, борба против корупције и неефикасног трошења средстава, припрема мишљења о именовањима у ВРИ . |

Извор: *Parliamentary control of budget implementation, Study 2012. European Parliament, Policy Department D: Budgetary Affairs; Annex 1: Parliamentary budgetary control, 36*.

#

# Извештаји ревизорских институција

У свим земљама обухваћеним истраживањем врховна ревизорска институција је задужена за праћење потрошње јавних средстава.[[3]](#footnote-3) Како је наведено, у питању су независне институције које углавном имају обавезу извештавања парламента о својим налазима (нпр. након сваке ревизије, као што је случај у Аустрији, Финској или Словенији). У Финској је обавезно подношење годишњег извештаја Парламенту у септембру. У Хрватској, годишње извештаје о раду и извештаје о обављеним ревизијама Државни уред за ревизију подноси Парламенту до краја текуће за претходну годину. У Србији, Државна ревизорска институција подноси Народној скупштини годишњи извештај о раду и посебне извештаје. У Словачкој о резултатима ревизорске активности у прошлој календарској години Парламент се извештава до краја марта текуће. У Словенији Рачунски суд подноси једном годишње на разматрање Државном збору извештај о раду, а једанпут у два месеца, администрација ревизорске институције обавештава председавајућег Одбора за контролу јавних финансија о текућим ревизијама.

Однос између врховне ревизорске институције и парламента, поред редовног извештавања, подразумева достављање извештаја о ревизорским налазима било када на захтев Парламента. У Финској је појачана парламентарна надзорна улога у циљу унапређења буџетске аутономије парламента. ВРИ је издвојена из Министарства финансија као независно тело које је повезано са Парламентом од јануара 2001. године, припрема годишње ревизије и, по потреби, спроводи ванредне ревизије. Извештај након сваке обављене ревизије доставља се, поред осталих, и парламентарном Одбору за ревизију. Хрватски Државни уред за ревизију доставља податке о обављеној ревизији државног буџета и корисника буџета, о чему се расправља на парламентарним одборима, а затим на пленарној седници Хрватског сабора. У Словачкој постоји Врховна ревизорска канцеларија Републике Словачке која као независни орган власти врши ревизију управљања буџетским средствима, која се у складу са законом одобравају од стране парламента или Владе. У табели која следи, приказано је у којим одборима се разматрају извештаји ВРИ и да ли постоји еквивалент Одбору за контролу буџета Европског парламента (*the Committee on Budgetary Control*), односно да ли наведене извештаје поред надлежног сталног радног тела разматра и Одбор за буџет. Може се видети да се у парламентима Чешке, Француске, Пољске и Словачке по потреби основају пододбори Одбора за буџет.

**Табела 5 . Врсте одбора у којима се разматрају извештаји ВРИ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Земља** | **Одбор за контролу буџета Европског парламента -еквивалент** | **Одбор за буџет**  | **Пододбор Одбора за буџет** | **Стално радно тело**  |
| Аустрија | ***+*** |  | + |  |
| Белгија |  | + | + | + |
| Бугарска |  | + | + |  |
| Велика Британија | ***+*** |  |  | + |
| Грчка | ***+*** |  |  |  |
| Данска | ***+*** | + |  | + |
| Естонија | ***+*** |  |  | + |
| Ирска | ***+*** |  |  |  |
| Италија |  | + | + | + |
| Кипар | ***+*** |  |  |  |
| Летонија | ***+*** |  |  |  |
| Литванија | ***+*** | + |  | + |
| Луксембург | ***+*** |  |  |  |
| Мађарска |  | + | + | + |
| Малта | ***+*** |  |  |  |
| Немачка |  | + | + |  |
| Пољска | ***+*** | + | + по потреби | + |
| Португалија |  | ***+*** |  | ***+*** |
| Румунија |  | + | + |  |
| Словачка |  | + | + по потреби | + |
| Словенија | ***+*** |  |  | + |
| Финска | ***+*** |  |  |  |
| Француска |  | + | + по потреби |  |
| Холандија | ***+*** |  |  | + |
| Шпанија | ***+*** |  |  |  |
| Шведска |  |  |  | + |
| ЕУ | ***+*** |  |  | + |

Извор: Истраживање: Парламентарна тела надлежна за контролу имплементације буџета, 2012.

Према: *Parliamentary control of budget implementation, Study 2012. European Parliament, Policy Department D: Budgetary Affairs; Table 3. Types of committees where SAI reports are discussed,16.*

**Истраживање урадила:**

мр Марина Пријић,

виши саветник-истраживач

1. Компаративна анализа врста ревизије које спроводи главни ревизор (нпр. финансијске ревизије, перформансе ревизије, итд), и преглед ревизија (нпр. централне владе, локалне самоуправе, агенције, јавних предузећа, итд) "*State Audit in the European Union"* у издању Националне канцеларије за ревизију - *National Audit Office* [↑](#footnote-ref-1)
2. Интернет адреса: <http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Истраживање: Парламентарна тела надлежна за контролу имплементације буџета, 2012. [↑](#footnote-ref-3)