

Priručnik

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

Nicolas Masson, Lena Andersson i
Mohammed Salah Aldin

**DCAF**

a centre for security,
development and
the rule of law



Priručnik

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

Nicolas Masson, Lena Andersson i
Mohammed Salah Aldin



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

O DCAF-u

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) promoviše dobro upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Centar sprovodi istraživanja o dobrim praksama, podstiče izradu odgovarajućih normi na nacionalnom i međunarodnom nivou, daje preporuke o politici i pruža savete i programe pomoći u zemljama. Partneri DCAF-a obuhvataju vlade, parlamente, građansko društvo, međunarodne organizacije i službe bezbednosti kao što su policija, pravosuđe, obaveštajne agencije, službe pogranične bezbednosti i vojska.

Dalje informacije o DCAF-u dostupne su na:
www.dcaf.ch

Zahvalnica

DCAF bi voleo da se zahvali članovima Uredničkog odbora na njihovoj posvećenosti i vremenu izdvojenom za pregled ove zbirke.

Izdavač

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360
1211 Ženeva 1
Švajcarska
Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05
www.dcaf.ch

Slika sa naslovnice: © Nicolas Masson, 2012

ISBN: 978-92-9222-182-9

© DCAF 2011. Sva prava zadržana

Autori

- Nicolas Masson, Ramala
- Lena Andersson, Malme
- Mohammed Salah Aldin, Ramala

Urednički odbor

Urednički odbor za zbirku brošura o finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti sačinjen je od međunarodnih i regionalnih stručnjaka koji predstavljaju građansko društvo, zakonodavne i izvršne organe i snage bezbednosti. Aktuelni članovi Uredničkog odbora jesu:

- Richard Doyle, Monterey (SAD)
- Roland Friedrich, Ramala
- Emad Hammad, Ramallah
- Arnold Luethold, Ženeva
- Jonas Loetscher, Ženeva
- Mohammed Salah Aldin, Ramala
- Faisal Othman, Ramala
- Aidan Wills, Ženeva

Obrada

John McAndrew, Sidnej

Lektura

Lydia Amberg, Ženeva
Intissar Abu Khalaf, Ramala

Dizajn i priprema za štampu

Al-Nasher, reklamna i PR agencija

Prevod na srpski

Emina Demiri

Lektura

Gorica Šćepanović

SADRŽAJ

O vodiču DCAF-a 'Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti	7
1. Uvod u ovaj priručnik	7
Šta je cilj ovog priručnika?	7
Šta sadrži ovaj priručnik?	7
Kome je namenjen ovaj priručnik?	8
Šta je finansijski nadzor u sektoru bezbednosti?	8
Koji akteri su uključeni u finansijski nadzor sektora bezbednosti?	8
Zašto je važan finansijski nadzor u sektoru bezbednosti?	9
2. Shvatanje budžetiranja u sektoru bezbednosti	11
Šta je budžet?	11
Šta je godišnji budžetski ciklus?	11
Kako državni budžet pokriva potrošnju u sektoru bezbednosti i odbrane?	13
Šta je budžetiranje za sektor bezbednosti i odbrane na srednji rok?	14
Kako se srednjeročno budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane odnosi na izradu politike nacionalne bezbednosti?	15
Šta je budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane vođeno rezultatima?	16
Šta su prednosti budžetiranja vođenog rezultatima u sektoru bezbednosti?	17
3. Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti: uloga parlamenta	17
Kakva je uloga parlamenta u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti?	18
Koji parlamentarni odbori su uključeni u finansijski nadzor sektora bezbednosti?	18
Kakva je uloga parlamenta tokom faze pripreme budžeta?	19
Kakva je uloga parlamenta tokom faze usvajanja budžeta?	20
Kakav je redosled razmatranja od strane parlamenta tokom faze usvajanja budžeta?	20
Kakva je uloga parlamenta tokom faze izvršenja budžeta?	21
Koja parlamentarna sredstva nadzora se nalaze na raspolaganju tokom faze izvršenja budžeta?	21
Kakva je uloga parlamenta tokom faze ocene budžeta?	23
Kako parlamentarni odbori ocenjuju budžet za bezbednost i odbranu?	24

Koji su izazovi na polju parlamentarnog finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti?	25
Sa kim bi parlament trebalo da izgradi odnose u cilju ojačavanja finansijskog nadzora?	28
4. Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti: uloga Vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i građanskog društva	29
Šta su vrhovne revizorske institucije (VRI) i kakva je njihova uloga u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti?	29
Koji su različiti modeli vrhovnih revizorskih institucija (VRI)?	30
Koje su različite vrste revizija koje vrhovne revizorske institucije (VRI) mogu sprovesti u institucijama bezbednosti i odbrane?	31
Koji izazovi postoje oko nezavisnih revizija bezbednosnih i odbrambenih institucija?	32
Kako se mogu ojačati odnosi između vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i parlamenta?	33
Kakva je uloga organizacija građanskog društva u finansijskom nadzoru nad sektorom bezbednosti?	34
Koji su drugi načini da se ojačaju partnerstva između parlamenata, vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i organizacija građanskog društva?	36
5. Dalji načini jačanja finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti	37
Koje su koristi izrade sveobuhvatnog pravnog okvira finansijske odgovornosti?	37
Kako se mogu unaprediti procesi samoocene integriteta institucija bezbednosti i odbrane?	38
Kako se mogu podstaći najbolje prakse zajednice donatora?	39
Kako akteri za finansijski nadzor mogu biti obučeni?	40
6. Zaključak	41
Bibliografija	42
Korisne veb stranice	43
Završne note	43

Lista tabela i priloga

Tabela 1. Koje bezbednosne i odbrambene institucije pokrivaju različite budžetske stavke u državnom budžetu?	14
Tabela 2. Ciljevi učinka i budžetski pokazatelji: primena ciljeva politike rada policije	17
Tabela 3. Koje su to strukture parlamentarnih odbora različitih zemalja koje se bave budžetom sektora bezbednosti i odbrane?	20
Tabela 4. Redosled razmatranja budžeta za sektor bezbednosti i odbrane	21
Tabela 5. Pristupi oceni nacionalne bezbednosti i budžeta od strane parlamenata različitih zemalja	24
Tabela 6. Koji su primeri pitanja koje parlamentarni odbori mogu postaviti tokom faze ocene budžeta?	25
Tabela 7. Organizacije građanskog društva aktivne u finansijskom nadzoru: primeri iz celog sveta	34
Prilog br. 1. Šta je sektor bezbednosti?	11
Prilog br. 2. Pet načela dobrog budžetiranja	13
Prilog br. 3. Srednjeročni okviri rashoda (SOR)	15
Prilog br. 4. Šta je politika nacionalne bezbednosti?	16
Prilog br. 5. Razmatranje procesa nabavke i ugovaranja u okviru Strategije nacionalne bezbednosti: slučaj Sjedinjenih Država	16
Prilog br. 6. Vrednost za novac	16
Prilog br. 7. Budžetiranje vođeno rezultatima u sektoru bezbednosti: definisanje ulaznih vrednosti, izlaznih vrednosti i rezultata	17
Prilog br. 8. Šta sadrži pravni okvir za finansijsku odgovornost sektora bezbednosti?	18
Prilog br. 9. Kakva je uloga parlamentarnih odbora za bezbednost i odbranu?	19
Prilog br. 10. Neograničena nadležnost izmene budžeta za bezbednost i odbranu: Inicijative poslanika u Finskoj	21
Prilog br. 11. Provera parlamentarnog osoblja sa mandatom nadzora bezbednosnih i odbrambenih institucija	22
Prilog br. 12. Javne istrage povodom potrošnje u sektoru odbrane: slučaj Velike Britanije	23
Prilog br. 13. Parlamentarna ocena budžeta obaveštajnih agencija: slučaj Australije	23
Prilog br. 14. Pristup parlamenta obaveštajnim podacima u Sjedinjenim Državama	27
Prilog br. 15. Delotvorno korišćenje finansijskih sredstava: vodeća načela vrhovnih revizorskih institucija (VRI)	29
Prilog br. 16. Model parlamentarne revizije i sektor bezbednosti i odbrane: slučaj Perua	30
Prilog br. 17. Model sudske revizije i revizija sektora bezbednosti i odbrane: slučaj Francuske	30
Prilog br. 18. Model kolegijalne revizije i loše raspolagana javna finansijska sredstva za nabavku opreme u sektoru odbrane: slučaj Nemačke	31
Prilog br. 19. Šta je Limska deklaracija iz 1977. godine o smernicama za pravila revizije?	31
Prilog br. 20. U čemu je prednost da parlament angažuje spoljne aktere za reviziju i nadzor?	33
Prilog br. 21. Uloga građanskog društva u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti: slučaj pakistanskog Instituta za zakonodavni razvoj i transparentnost (PILDAT)	34
Prilog br. 22. Pregovori između građanskog društva i oružanih snaga o pristupu bezbednosnim informacijama: slučaj Perua	35
Prilog br. 23. Ženska budžetska inicijativa u Južnoj Africi	35

Vodič – Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti

Prilog br. 24. Nedavni trendovi ka usvajanju zakonodavstva o zaštiti obaveštajaca: slučaj Kanade	38
Prilog br. 25. Bavljenje korupcijom u bezbednosnim i odbrambenim institucijama: Okvir samoocene integriteta organizacije Transparency International	38
Prilog br. 26. Šta podrazumeva pristup 'na nivou cele vlade'?	39
Prilog br. 27. Pet glavnih načela Pariske deklaracije o delotvornosti pomoći iz 2005.	39

O vodiču DCAF-a 'Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti'

'Priručnik o jačanju finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti' deo je zbirke vodiča DCAF-a pod nazivom 'Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti'. Vodič je namenjen bilo kojoj zainteresovanoj strani uključenoj u stvaranje novog ili razradu već postojećeg zakonodavstva u sektoru bezbednosti. Ovo obuhvata poslanike, javne službenike, pravne stručnjake kao i nevladine organizacije i zvaničnike u sektoru bezbednosti. Svrha vodiča jeste da im pruži uvod u posebne teme, norme i standarde, primere modela zakona i praktičan uvid u različite oblasti zakonodavstva u sektoru bezbednosti. Iako zahtev za praktičnim vodičem koji bi služio pre svega zakonodavcima potiče iz arapskog regiona, vodič je osmišljen tako da se koristi u bilo kojem dijelu svijeta kao referentno sredstvo, te je preveden na više jezika.

1. Uvod u ovaj priručnik

Nastavni ciljevi ovog dela

Nakon što pročitaju ovaj deo, čitaoci bi trebalo da budu u stanju da:

- ✓ razumeju cilj priručnika i kome je on namenjen;
- ✓ definišu finansijski nadzor u sektoru bezbednosti;
- ✓ budu upoznati sa glavnim akterima finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti;
- ✓ identifikuju glavne aktere u sektoru bezbednosti;
- ✓ identifikuju glavne aktere u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti; i
- ✓ shvate zašto je finansijski nadzor sektora bezbednosti važan.

Šta je cilj ovog priručnika?

Cilj ovog priručnika jeste da pruži čitaocima uvod u glavna načela, mehanizme i aktere finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti. Povrh toga, on treba da posluži kao resurs za obuku, izgradnju kapaciteta i reformu organizacija za finansijski nadzor.

Priručnik omogućava čitaocima da:

- shvate šta je finansijski nadzor sektora bezbednosti;
- identifikuju formalne i neformalne aktere finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti;
- opišu kako se vrši osmišljavanje budžeta za sektor bezbednosti i odbrane;
- razumeju na koji način akteri mogu da ostvare interakciju u cilju unapređivanja transparentnosti i odgovornosti u upravljanju sektorom bezbednosti; i
- objasne zašto dobar sistem upravljanja finansijama u sektoru bezbednosti doprinosi društvenom i ekonomskom razvoju društva.

Šta sadrži ovaj priručnik?

U samoj žiži ovog priručnika jeste da detaljno opiše ulogu koju parlament može odigrati u finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti. Pored toga, pruža praktične savete drugim formalnim i neformalnim akterima u ovoj oblasti. 1. deo objašnjava šta znači finansijski nadzor i zašto je važan kako bi se obezbedilo dobro upravljanje u sektoru bezbednosti. 2. deo predstavlja glavna načela, koncepte i pristupe budžetiranju u sektoru bezbednosti i odbrane. 3. deo usredsređuje se na konkretnu ulogu parlamenta da obezbedi finansijski nadzor u sektoru bezbednosti. 4. deo identifikuje mogućnosti na raspolaganju parlamenta da osnaži svoj kapacitet finansijskog nadzora razvojem odnosa sa drugim formalnim i neformalnim akterima za nadzor u sektoru bezbednosti. Na kraju, 5. deo opisuje dalje radnje koje treba preduzeti za ojačavanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti.

Kome je namenjen ovaj priručnik?

Ovaj priručnik namenjen je ljudima zainteresovanim za finansijski nadzor u sektoru bezbednosti. Ljudi kojima mogu koristiti informacije sadržane u ovom vodiču, obuhvataju:

- poslanike i članove njihovog osoblja uključene u aktivnosti finansijskog nadzora i kontrole budžeta;
- članove revizorskih institucija i građanskog društva koji pružaju svoju ekspertizu i podršku u aktivnostima finansijskog nadzora;
- članove bezbednosnih i odbrambenih institucija strateškog nivoa, zaduženih za pripremu i izvršenje budžeta;
- predstavnike ministarstava i izvršnih organa koji nadgledaju pripremu i izvršenje budžeta bezbednosnih i odbrambenih institucija;
- nastavnike i studente koji žele da dobiju opšti uvod u finansijski nadzor sektora bezbednosti.

Materijal sadržan u ovom priručniku predstavljen je opisno, u obliku niza prostih pitanja i odgovora. Takođe sadrži i nastavne ciljeve svakog odeljka.

Šta je finansijski nadzor u sektoru bezbednosti?

Finansijski nadzor u sektoru bezbednosti predstavlja sredstvo da se osigura da se javna finansijska sredstva dodeljena od strane države za bezbednost naroda troše na transparentan i odgovoran način.

Delotvoran finansijski nadzor sektora bezbednosti, obezbeđuje da:

- institucije za formalan i neformalan nadzor prate na sistematskoj osnovi kako oružane, policijske i bezbednosne snage koriste javna finansijska sredstva;
- parlamentarni, sudski i revizorski organi otkriju, istraže i odgovore na nedostatke i povrede zakona, uredbi i politike o finansijskoj odgovornosti, počinjene od strane bezbednosnih i odbrambenih institucija;
- se upravni ili krivični postupci vode protiv osoblja bezbednosnih ili odbrambenih institucija osuđenih za korupciju; i
- građansko društvo i akademski centri sprovode uključive javne debate i istraživanja kako bi se ocenili troškovi prošlih i budućih ljudskih, ekonomskih i bezbednosnih potreba zemlje.

Koji akteri su uključeni u finansijski nadzor sektora bezbednosti?

Akteri uključeni u finansijski nadzor su dvostruki: formalni i neformalni. Formalni akteri, kao što su vlada i njena ministarstva, imaju poseban pravni mandat i primarnu odgovornost da obezbede finansijski nadzor nad sektorom bezbednosti. Međutim, neformalni akteri, kao što su mediji, organizacije građanskog društva i grupe stručnjaka, u sve većoj meri upotpunjuju rad ovih formalnih nadzornih aktera.

Formalni akteri koji imaju ulogu u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti prvenstveno obuhvataju sledeće:

- **Službenici i revizori za internu kontrolu koji rade u glavnim bezbednosnim i pravosudnim institucijama.** Isti obuhvataju glavne inspektore, interne revizore ili ombudsmane za oružane snage, čija je uloga da ojačaju postupke interne kontrole, da sprovedu internu reviziju i istrage slučajeva zloupotrebe finansijskih sredstava, finansijske prevare ili nepropisnog raspolaganja finansijama od strane bezbednosnih i oružanih snaga.

- **Ministarstva.** Ista su sačinjena od Ministarstva finansija, Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde i Ministarstva za planiranje. Ova ministarstva pripremaju budžet koji će biti dodeljen glavnim bezbednosnim i pravosudnim institucijama i kontrolišu i izvršenje ovog budžeta. Pored toga, njihove glavne dužnosti podrazumevaju formulisanje politike nacionalne bezbednosti i ocenjivanje njihovih troškova i raspolaganje i proveru troškova glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija. Svi oni su odgovorni Savetu ministara a u nekim slučajevima i Kabinetu predsednika.
- **Parlament i njegovi specijalizovani odbori.** Isti obuhvataju izabrane poslanike i relevantne odbore. Odbori mogu obuhvatati Odbor za odbranu, Odbor za bezbednost i unutrašnje poslove, Odbor za budžet i finansije, i ukoliko je primenjivo, Odbor za javne račune. Poslanici su odgovorni da utvrde zakonski okvir za unapređivanje finansijske odgovornosti bezbednosnih institucija. Putem odbora, poslanici su u mogućnosti da nadgledaju troškove u sektoru bezbednosti i da sprovedu istrage navodnih zloupotreba javnih finansija.
- **Vrhovne revizorske institucije (VRI).** Iste predstavljaju nacionalne organe odgovorne za sprovođenje spoljnih i nezavisnih revizija institucija u sektoru bezbednosti. Iste razmatraju potrošnju u sektoru bezbednosti i pružaju nezavisno mišljenje o tome kako glavni garanti bezbednosti i tela za njihov nadzor i upravljanje koriste resurse u svom radu.
Neformalni akteri koji imaju ulogu finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti, prvenstveno obuhvataju sledeće::
- **Organizacije građanskog društva.** Iste podrazumevaju grupe stručnjaka, akademske i istraživačke centre, organizacije za ljudska prava i slične organizacije. One mogu:
 - pratiti troškove države na bezbednost i odbranu;
 - vršiti nezavisne analize budžeta i njegove bezbednosne komponente;
 - proveriti da li budžeti za održavanje rada sektora bezbednosti i odbrane podržavaju formulisane prioritete nacionalne bezbednosti;
 - lobirati u korist održavanja procesa transparentnijeg i odgovornijeg budžetiranja

- bezbednosnih i odbrambenih institucija;
 - izložiti slučajeve korupcije ili zloupotrebe finansijskih sredstava službenicima bezbednosnih i odbrambenih aktera; i
 - pružiti obuku javnim službenicima i organima o upravljanju finansijama u sektoru bezbednosti.
- **Medijske institucije.** Iste obuhvataju savete za štampu, pismenu štampu, audio-vizuelne i elektronske medijske kuće i organizacije za razvoj medija. Mediji mogu:
 - sprovesti istražno istraživanje o upravljanju finansijama u okviru bezbednosnih institucija;
 - povećati svest građana o procesima budžetiranja bezbednosnih i odbrambenih institucija;
 - pružiti presudne i nezavisne informacije o načinu korišćenja javnih finansijskih sredstava u sektoru bezbednosti i odbrane; i
 - objaviti izveštaje o reviziji koji obuhvataju troškove bezbednosti i odbrane.

Zašto je važan finansijski nadzor u sektoru bezbednosti?

Finansijski nadzor u sektoru bezbednosti važan je pošto poziva pružaoce usluga u sektoru bezbednosti i odbrane na odgovornost za korišćenje javnih finansijskih sredstava sa njihove strane. Kada je propisno odobren, obezbeđuje da:

- se resursi dodeljuju u skladu sa bezbednosnim potrebama građana;
- troškovi za bezbednost i odbranu nastaju na transparentan i efikasan način;
- se glavne bezbednosne i pravosudne institucije ne ponašaju kao država unutar države i da ostaju finansijski odgovorne svojim nadzornim institucijama i priuštljive za društvo u celini; i
- da javna finansijska sredstva dodeljena za sektor bezbednosti i odbrane ne remete programe koji imaju za cilj da smanje siromaštvo i da unaprede održivi društveni i ekonomski razvoj.

Institucije za finansijski nadzor razmatraju procese budžetiranja agencija bezbednosti i odbrane. Odeljak u nastavku pružiće pregled različitih faza budžetiranja u sektoru bezbednosti i odbrane i ulogu koje institucije za finansijski nadzor obavljaju u svakoj od ovih faza.

Prilog br. 1. Šta je sektor bezbednosti?



Sektor bezbednosti sačinjen je od glavne grupe bezbednosnih i pravosudnih institucija i institucija za njihovo upravljanje i nadzor. Pravni i okvir politike uređuje njihove zadatke, ovlašćenja i strukture.

Glavne bezbednosne i pravosudne institucije:

- Snage bezbednosti (oružane snage, policija, obaveštajne i bezbednosne službe, ali i oslobodilačke vojske i pobunjeničke grupe)
- Pravosudne i institucije reda i mira (sudovi, tužilaštvo, zatvori, tradicionalni pravosudni sistemi)

Institucije za upravljanje i nadzor:

- Izvršna tela za upravljanje i nadzor (Predsedništvo, Savet ministara, ministarstva odbrane, unutrašnjih poslova, pravde i finansija)
- Zakonodavna tela za upravljanje i nadzor (parlament i njegovi odbori, ombudsmani)
- Neformalne nadzorne institucije (organizacije građanskog društva, mediji, organizacije za istraživanje i zastupanje)

2. Shvatanje budžetiranja u sektoru bezbednosti

Nastavni ciljevi ovog dela

Nakon što pročitaju ovaj deo, čitaoci bi trebalo da budu u stanju da:

- ✓ objasne šta je budžet;
- ✓ opišu faze godišnjeg budžetskog ciklusa;
- ✓ razumeju uloge različitih aktera uključenih u budžetski ciklus;
- ✓ identifikuju šta sačinjava budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane;
- ✓ shvate šta je budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane na srednji rok; i
- ✓ objasne kako se budžetiranje vođeno učinkom može primeniti na sektor bezbednosti.

Šta je budžet?

Budžet predstavlja specifikovan dokumenat, koji obuhvata predviđene troškove, prihode, deficit, suficit i dugovanja očekivana u toku jedne fiskalne godine. Godišnji državni budžet navodi finansijske planove vlade u svim sektorima državne aktivnosti u dužini trajanja od jedne fiskalne godine.

Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD) definiše ulogu budžeta na sledeći način:

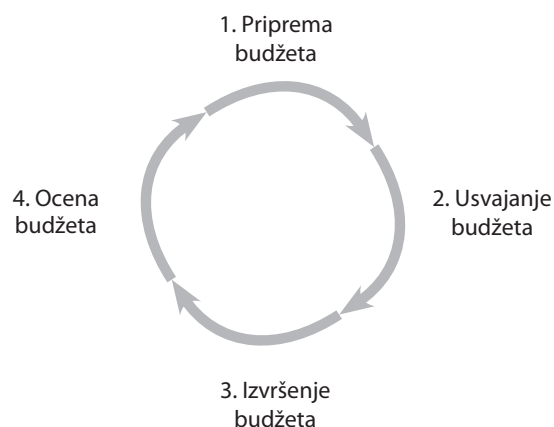
“Budžet je ključan dokumenat vlade o njenoj politici. On bi trebalo da bude sveobuhvatan, da obuhvati sve vladine prihode i rashode, kako bi se mogli oceniti neophodni ustupci da bi se uravnotežile različite političke opcije.”¹

Kao takav, budžet nije samo puko finansijsko sredstvo. On predstavlja i sveobuhvatnu izjavu o politici, koja daje pregled predviđenih finansijskih troškova u vezi bezbednosti i odbrane, između ostalih državnih službi.

Godišnji budžetski ciklus, koji je opisan u nastavku, omogućava finansijski nadzor svake od njegove četiri glavne faze.

Šta je godišnji budžetski ciklus?

Godišnji budžetski ciklus sačinjen je od četiri faze tokom kojih se donose odluke u pogledu državnog budžeta:



U nastavku sledi opis načina na koji se osmišljava potrošnja za sektor bezbednosti i odbrane u svakoj od ove četiri faze godišnjeg budžetskog ciklusa. Takođe se pruža opis aktera svake faze i njihovih konkretnih uloga.

1. Pripremna faza. Tokom faze pripreme budžeta, izvršni organi vode debatu i izrađuju državni budžet. Komponente budžeta koje se odnose na bezbednost i odbranu izrađuju se od strane glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija i tela za njihov nadzor i upravljanje (vidi Prilog br. 1).

Ključni akteri u ovoj fazi jesu glavne bezbednosne i pravosudne institucije i ministarstva koja obavljaju funkcije finansijskog nadzora – uglavnom Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za planiranje i Ministarstvo pravde. Njihove dužnosti podrazumevaju:

- preispitivanje potrošnje tokom prethodne fiskalne godine;
- utvrđivanje politika i ciljeva potrošnje za narednu godinu;
- planiranje srednjeročnih ili dugoročnih perioda za budžetiranje;
- usklađivanje budžeta sa većim fiskalnim prioritetima vlade;

- izradu budžetskog dokumenta i njegovu raspodelu i objašnjavanje parlamentu.

2. Faza usvajanja. Tokom faze usvajanja budžeta, vladin predlog budžeta podnosi se parlamentu. U skladu sa najboljom praksom² ovo se radi najmanje tri meseca pre početka fiskalne godine. Na ovaj način, ostaje dovoljno vremena da parlament i njegovi specijalizovani odbori pregledaju budžetski dokument, da ga izmene tamo gde postoji potreba za tim i da ga usvoje.

Ključni akteri u ovoj fazi jesu parlamentarni odbor za budžet i finansije, specijalizovani odbori (npr. odbori za bezbednost, odbranu i obaveštajna pitanja) i plenum skupštine. Njihove dužnosti obuhvataju:

- razmatranje dokumenta predloga budžeta;
- izmenu budžetskog dokumenta kao rezultat pregovora sa izvršnom vlašću; i eventualno
- donošenje budžetskog dokumenta u vidu zakona.

3. Faza izvršenja. Tokom faze izvršenja budžeta, izvršne vlasti i potrošne agencije (npr. glavne bezbednosne i pravosudne institucije i njihova izvršna upravna i nadzorna tela) troše finansijska sredstva koja su im dodeljena za njihov rad.

Ključni akteri u ovoj fazi jesu glavne bezbednosne i pravosudne institucije i njihova upravna i nadzorna tela, kao što je Ministarstvo finansija. Njihove dužnosti obuhvataju:

- primenu zakona o budžetu;
- upravljanje resursima; i
- ostvarivanje rezultata i usluga.

4. Faza ocene. Tokom faze ocene budžeta, vrhovne revizorske institucije, parlament i organizacije građanskog društva vrše revizije i ocene javnih potrošnih agencija. Ovo podrazumeva reviziju i ocenu institucija u sektoru bezbednosti i odbrane.

Ključni akteri obuhvataju Ministarstvo finansija i druga resorna ministarstva, parlament, revizorske institucije i organizacije građanskog društva.

Njihove dužnosti obuhvataju:

- stručan pregled, kako bi se proverilo da li je izvršeni budžet u skladu sa pravnim, finansijskim i načelima učinka;
- reviziju institucija u sektoru bezbednosti i njihovih programa; i
- podnošenje izveštaja parlamentu, izvršnoj vlasti i građanima

Prilog br. 2. Pet načela dobrog budžetiranja

- 1. Sveobuhvatnost.** Budžet mora obuhvatiti sve fiskalne operacije vlade, sve javne prihode i rashode. Ovo će takođe omogućiti da se povede potpuna i informativna debata o ustupcima između različitih političkih opcija.
- 2. Predvidivost.** Potrošne agencije trebalo bi da budu sigurne u vezi sa sredstvima koja su im dodeljena na srednji rok kako bi im se omogućilo da planiraju unapred. Stabilan priliv finansija podržava planiranje na nivou odeljenja kao i delotvorno i efikasno ispunjavanje zacrtanih ciljeva.
- 3. Oспорivost.** Nijedna stavka u budžetu ne bi trebalo da podrazumeva automatski zahtev za finansiranjem. Sve politike i priloženi prikaz finansijskih sredstava trebalo bi redovno da se preispituju i ocenjuju kako bi se osigurala odgovarajuća podela po prioritetima i optimalni učinak potrošnih agencija.
- 4. Transparentnost.** Sve relevantne informacije potrebne za donošenje pravih odluka o budžetu trebalo bi da budu stavljene na raspolaganje u pristupačnom formatu, i da budu blagovremene i sistematske. Informacije o budžetu treba da budu precizne, pouzdane i sveobuhvatne.
- 5. Periodičnost.** Budžet bi trebalo da obuhvati unapred utvrđeni vremenski period (obično jednu godinu). Proces sastavljanja budžeta trebalo bi da poštuje jasan i pouzdani sled koji je dogovoren i objavljen unapred.

Izvor "Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance", u World Bank: Parliamentary Staff Training Program, 19, <http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/index.html>

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

Kako državni budžet pokriva potrošnju u sektoru bezbednosti i odbrane?

Godišnji budžet zemlje daje pregled konkretnih predviđenih stavki zajedno sa predviđenim iznosom novca koji će biti potrošen od strane glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija kako bi se ljudima garantovala bezbednost.

Konkretna odeljenja ili resori institucija bezbednosti i odbrane zadužena su da preobrate strateške planove u specifikovane, kvantifikovane ulazne vrednosti svakog budžeta. Ove ulazne vrednosti obično podrazumevaju:

- kadrovske troškove, kao što su plate, dodaci, bonusi i pokloni;
- administrativne troškove, kao što su topli obrok i dodatak za pokrivanje putnih troškova, članarine i registracija, troškovi studiranja i komunikacije;
- prodavnice, uključujući one koje prodaju municiju i eksplozive, rezervne delove i komponente potrebne za uobičajeno održavanje, građevinski materijal, kancelarijske zalihe, gorivo i odeću, između ostalog;
- opremu, kao što su vozila, oružje, mašinerija i inventar;
- iznajmljivanje zemljišta i zgrada; i
- profesionalne i specijalističke usluge, kao što su konsultacije, usluge angažovane iz spoljnih izvora i istraživanje i razvoj.³

Tabela 1. Koje bezbednosne i odbrambene institucije pokrivaju različite budžetske stavke u državnom budžetu?

Budžetska stavka	Institucije
Odbrana	<ul style="list-style-type: none">• Oružane snage. Iste obuhvataju mirotvorne snage raspoređene u inostranstvu.• Civilna uprava vojnog sektora. Obuhvata Ministarstvo odbrane i druge vladine agencije uključene u aktivnosti odbrane, kao što su proizvodnja, uvoz i izvoz oružja.• Paravojne formacije. Iste obuhvataju neredovne vojne snage koje se smatraju opremljenim, obučanim i dostupnim za vojne operacije, kao što su žandarmerija i pogranična straža. (Iste se mogu pojaviti u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova ili Ministarstva odbrane).
Organi reda	<ul style="list-style-type: none">• Policija i druge snage odgovorne za javni poredak i održavanje reda i mira.• Civilna uprava policije i druge snage za obezbeđivanje javnog poretka (kojima upravlja Ministarstvo unutrašnjih poslova).
Upravljanje granicom/Carina	<ul style="list-style-type: none">• Graničari i carinici
Popravna služba	<ul style="list-style-type: none">• Upravljanje zatvorima (Mogu se pojaviti u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova ili Ministarstva pravde).
Obaveštajna služba	<ul style="list-style-type: none">• Obaveštajne službe. Mogu biti vojne ili civilne. Obično, niz agencija obavlja obaveštajne aktivnosti i mogu se pojaviti u budžetu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova ili Ministarstva pravde ili kao nezavisne službe koje su direktno odgovorne izvršnom ogranku vlasti.
Civilne vanredne situacije	<ul style="list-style-type: none">• Civilna odbrana. Agencije odgovorne za vanredne situacije, specijalnu komunikaciju, zaštitu strateške infrastrukture, zaštitu visokih zvaničnika i slično.
Strateško upravljanje sektorom bezbednosti	<ul style="list-style-type: none">• Vrhovni savet odbrane ili Savet za nacionalnu bezbednost. Ovo može biti administrativno nezavisna institucija ili savetodavno odeljenje pod nadležnošću šefa izvršnog ogranka vlasti.

Adaptirano iz publikacije Teodora Fuior, "Budget Analysis", u DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organisations (Geneva, DCAF-UNDP, 2008).

Šta je budžetiranje za sektor bezbednosti i odbrane na srednji rok?

Budžetiranje za sektor bezbednosti i odbrane na srednji rok povezuje finansijsko upravljanje u glavnim bezbednosnim i pravosudnim institucijama sa procesima formulisanja i planiranja državne bezbednosne i odbrambene politike.

Cilj budžetiranja za sektor bezbednosti i odbrane na srednji rok jeste da predvidi finansijske potrebe glavnih državnih bezbednosnih i pravosudnih institucija u srednjeročnom okviru od obično dve do pet godina.

Budžetiranje za sektor bezbednosti i odbrane na srednji rok pomaže da se usklade finansijski planovi pojedinačnih bezbednosnih i odbrambenih aktera sa predviđanjima vlastitih srednjeročnih budžetskih ocena države. Ovo bi trebalo da se desi u skladu sa celokupnim fiskalnim ciljevima države.

Srednjeročno budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane često je neophodno usled:

- periodičnih revizija strateškog i bezbednosnog okruženja države;
- nivoa raspoloživih finansijskih resursa;
- promena u potencijalnim pretnjama po bezbednost sa kojima se društvo suočava na srednji rok;
- nepredviđenih, skupih operacija, kao što su mirotvorni programi ili ratno stanje; i
- povećanih potreba u drugim javnim sektorima, kao što su zdravstvo, prosveta ili društveni razvoj.

U mnogim zemljama u razvoju, budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane na srednji rok odvija se u okviru srednjeročnih okvira rashoda (vidi Prilog br. 3).

Prilog br. 3 Srednjeročni okviri rashoda (SOR)

Srednjeročni okviri rashoda (SOR) pružaju integrisani pristup politici, planiranju i budžetiranju. Oni omogućavaju zemljama da oceni svoje rashode u periodu od tri godine od sadašnjeg trenutka.

Ciljevi SOR-a jesu da poveže strateško planiranje na srednji rok i godišnji budžetski proces na takav način da prilagodi troškove jasno utvrđenim prioritetima i raspoloživim resursima.

Primenjen na glavne bezbednosne i pravosudne institucije, SOR podrazumeva sledeće korake:

- usvajanje jasne vizije glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija;
- identifikovanje i postizanje konsenzusa o njihovim ciljevima i prioritetima;
- ocenjivanje koje aktivnosti se odnose na postizanje ovih ciljeva i prioriteta;
- ocenu troškova za obavljanje ovih aktivnosti; i
- dobijanje odobrenja za potrošnju finansijskih sredstava.

Vidi: World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Kako se srednjeročno budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane odnosi na izradu politike nacionalne bezbednosti?

Izrada srednjeročnog budžeta sektora bezbednosti i odbrane često je povezana sa izradom politike nacionalne bezbednosti (takođe poznate kao strategija nacionalne bezbednosti). Vlada može izraditi politiku nacionalne bezbednosti kako bi odgovorila ne promenljive izazove u domenu unutrašnje i spoljne bezbednosti na koje država nailazi.

U okviru procesa formulisanja politike nacionalne bezbednosti, budžetiranje na srednji rok omogućava planiranje optimalne upotrebe resursa. Takođe, doprinosi da se predvidi vrh na ono što država može priuštiti kada govorimo o potrošnji na sektor bezbednosti i odbrane u srednjeročnoj perspektivi.

Prilog br. 4 Šta je politika nacionalne bezbednosti?

Politika nacionalne bezbednosti predstavlja okvir politike visokog nivoa koji opisuje kako država garantuje bezbednost sebi i njenim građanima. Ista ispunjava različite funkcije, koje slede:

- obezbeđivanje da vlada odgovori na sve pretnje na sveobuhvatan način;
- definisanje kriterijuma delotvornosti glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija;
- predvođenje primene konkretnih strategija državnih bezbednosnih i odbrambenih agencija;
- postizanje domaćeg konsenzusa; i
- unapređenje regionalnog i međunarodnog poverenja i saradnje povodom pitanja bezbednosti i odbrane.

Prilagođeno iz publikacije: DCAF Backgrounder: National Security Policy (Geneva, DCAF, November 2005), str.1, <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy>

Prilog br. 5. Razmatranje procesa nabavke i ugovaranja u okviru Strategije nacionalne bezbednosti: slučaj Sjedinjenih Država

U svojoj Strategiji nacionalne bezbednosti za 2010. godinu, Bela kuća je objavila da će raditi na jačanju nadzornih mehanizama u sektoru odbrane:

“Preispitaćemo naše programe i okončati ili restrukturirati one koji su zastareli, dvostruki, nedelotvorni ili podrazumevaju traćenje novca. Rezultat će biti relevantniji, sposobniji i delotvorniji programi i sistemi koje naša vojska želi i treba. Takođe, sprovodimo reformu saveznih praksi ugovaranja i jačamo nadzor praksi ugovaranja i upravljanja sa ciljem da saveznim agencijama uštedimo \$40 milijardi godišnje.”

Izvor: National Security Strategy, (Washington, The White House, May 2010), str. 34-5..

Šta je budžetiranje u sektoru bezbednosti i odbrane vođeno rezultatima?

Budžetiranje vođeno rezultatima (takođe pomenuto kao budžetiranje vođeno učinkom) podrazumeva metod budžetiranja kojim se mere troškovi i prihodi u vezi sa konkretnim državnim akterima u odnosu na konkretne rezultate koji se očekuju od njih. Ova metoda budžetiranja obezbeđuje da glavne bezbednosne i pravosudne institucije pruže poreskim obveznicima vrednost za novac koji je u njih uložen (vidi Prilog br. 6).

Budžetiranje vođeno rezultatima omogućava da se troškovi funkcionisanja bezbednosnih i institucija odbrane ocene u odnosu na izlazne vrednosti i rezultate njihovog rada. Upravo zbog toga, bitno je da institucije u sektoru bezbednosti:

- utvrde izmerive izlazne vrednosti i rezultate svog rada;
- definišu na koje načine će se oceniti proizvodi i rezultati njihovog rada; i
- faktorizuju ove očekivane rezultate i izlazne vrednosti u svojim budžetskim dokumentima.

Prilog br. 6. Vrednost za novac

Koncept vrednosti za novac u sektoru bezbednosti znači da usluge koje se pružaju od strane glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija vrede onoliko iznos novca koji poreski obveznici na njih troše. Isti obezbeđuje da su ove usluge u skladu sa potrebama i prioritetima poreskih obveznika kada govorimo o bezbednosti.

Tri osnovna pitanja koja treba postaviti kako bi se ocenila vrednost dobijena za dati novac, obuhvataju sledeće:

- **Upravljanje ekonomskim resursima:** Da li su bezbednosne i odbrambene institucije dobile potrebne resurse (finansijske, kadrovske, zgrade, opremu itd.) kako bi sprovele svoje aktivnosti po najmanjoj ceni?
- **Efikasnost:** Da li su aktivnosti bezbednosnih i odbrambenih institucija postigle maksimalne rezultate imajući u vidu dati nivo resursa?
- **Efektivnost:** Da li su bezbednosne i odbrambene institucije realizovale predviđene ciljeve politike u sklopu budžeta koji im je dodeljen?

Adaptirano iz publikacije: Hans Born, Phillip Fluri, Anders Johnsson, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians (Geneva, DCAF, 2003), str. 132.

Prilog br. 7. Budžetiranje vođeno rezultatima u sektoru bezbednosti: definisanje ulaznih vrednosti, izlaznih vrednosti i rezultata

- **Ulazne vrednosti.** Podrazumevaju resurse koje organizacija dobije ili nabavi kako bi obavljala svoj rad. Na primer, oprema koja je neophodna policiji kako bi obavljala zadatke obezbeđivanja javnog poretka, kao što je radar za otkrivanje prekoračenje brzine kretanja vozila.
- **Izlazne vrednosti.** Odnose se na izmerive rezultate rada glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija. Na primer, broj vozača evidentiranih od strane policije tokom ciljane policijske operacije radi identifikovanja vozila koja su prekoračila brzinu. Izlazne vrednosti se često pominju kao rezultati. Izlazne vrednosti je mnogo lakše izmeriti u odnosu na rezultate.
- **Rezultati.** Odnose se na ono što će konačno biti postignuto jednom operacijom, na primer bezbedniji saobraćaj za korisnike puteva i pešake. Rezultati često obuhvataju efekte ili uticaje. Rezultati predstavljaju šire mere učinka u odnosu na izlazne vrednosti i njih je teže izmeriti. Štaviše, teže je izmeriti obim u kome je institucija doprinela postizanju rezultata jedne operacije.

Vidi takođe: "Final Glossary", u *Budget Practices and Procedures Database (Paris, OECD, 2007)*, str. 5..

Šta su prednosti budžetiranja vođenog rezultatima u sektoru bezbednosti?

Metodom budžetiranja vođenog rezultatima, izvršne vlasti, bezbednosne i odbrambene institucije utvrđuju izmerive ciljeve njihovog rada. Budžetiranje vođeno rezultatima upotpunjuje tradicionalniju metodu budžetiranja koja se isključivo usredsređuje na ulazne vrednosti, i omogućava da se:

- stavi veći akcenat na usluge koje se očekuju da budu pružene od strane bezbednosnih institucija u zamenu za dobijanje javnih finansijskih sredstava;
- identifikuju resursi koje bezbednosne i odbrambene institucije trebaju za sprovođenje svog rada;

- postave pitanja u pogledu veze između zahtevanih resursa i formulisanih ciljeva;
- olakša dodeljivanje budžetskih resursa onim aktivnostima/programima koji moraju da ostvare najbolje rezultate i da stvore dobre efekte;
- promoviše holistički pogled na aktivnosti vlade u vezi bezbednosti i odbrane; i
- pruži sredstvo za praćenje ekonomičnosti bezbednosnih operacija sa jasnim ciljevima i pokazateljima učinka.

Tabela koja sledi u nastavku pruža primere ciljeva i pokazatelja učinka koji se mogu upotrebiti prilikom primene metode budžetiranja vođenog rezultatima.

Tabela 2. Ciljevi učinka i budžetski pokazatelji: primena ciljeva politike rada policije

Cilj politike	Ciljevi učinka	Pokazatelji učinka
Počinjen manji broj krivičnih dela	Smanjenje broja incidenata na javnim mestima za 25% u budžetskoj godini.	• Broj incidenata na javnim mestima, prijavljenih policiji ove godine, u poređenju sa prošlom godinom.
Rešen veći broj krivičnih dela	Najmanje 27% broja prijavljenih krivičnih dela biće preneto tužilaštvu.	• Broj krivičnih dela prijavljenih policiji prenetih tužilaštvu u odnosu na broj prijavljenih krivičnih dela
Vidljivost i pristupačnost policije	Najmanje 85% građana koji su u kontaktu sa policijom zadovoljno uslugama svaki put kada rade sa policijom.	• Vreme odgovora na centrali; • Period čekanja pri izdavanju pasoša; • Vreme potrebno za izdavanje oružanih listova.

3. Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti: uloga parlamenta

Nastavni ciljevi ovog dela

Nakon što pročitaju ovaj deo, čitaoci bi trebalo da budu u stanju da:

- ✓ razumeju ulogu parlamenta u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti;
- ✓ definišu rad parlamenta u svakoj fazi izrade godišnjeg budžeta;
- ✓ opišu parlamentarna sredstva za finansijski nadzor;
- ✓ objasne funkcije i strukture parlamentarnih odbora uključenih u finansijski nadzor; i
- ✓ identifikuju i odgovore na glavne izazove u parlamentarnom finansijskom nadzoru.

Kakva je uloga parlamenta u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti?

Uloga parlamenta jeste da osigura da su bezbednosne potrebe i interesi građana uzeti u obzir u procesu osmišljavanja budžeta za sektor bezbednosti i odbrane. Takođe je uloga parlamenta da poziva izvršnu vlast na odgovornost u pogledu načina korišćenja javnih finansijskih sredstava.

Finansijski nadzor u sektoru bezbednosti uključuje parlament njegovim dvema glavnim funkcijama: zakonodavnom i nadzornom. Ove dve glavne funkcije opisane su detaljnije u delu koji sledi:

- **Zakonodavna funkcija.** Parlament donosi i menja zakonski okvir u pogledu finansijske odgovornosti bezbednosnih i odbrambenih institucija (vidi Prilog br. 8). Štaviše, parlament donosi dokument godišnjeg budžeta u vidu zakona. Parlament takođe donosi zakone koji uređuju upravljanje ljudskim i materijalnim resursima bezbednosnih institucija i mandate njihovih nadzornih tela.
- **Nadzorna funkcija.** Parlament preispituje budžet bezbednosnih institucija.

U mnogim zemljama, parlament i njegovi specijalizovani odbori imaju pravo da menjaju budžetski dokument pre njegovog usvajanja. Mnogi parlamenti redovno vode diskusije na plenarnim sednicama o tome da li su odgovarajući finansijski zahtevi podneti od strane vlade. Ovo takođe obuhvata poređenje ovih zahteva sa pretnjama po nacionalnu bezbednost i fiskalnim stanjem zemlje.

Parlamenti takođe mogu dovesti u pitanju potrošne politike bezbednosnih institucija. Kako bi to učinili, mogu da organizuju javne rasprave tokom kojih se od zvaničnika koji su zaduženi za konkretne troškove u sektoru bezbednosti traži da objasne zašto i kako bi ovi troškovi trebalo da se načine

Prilog br. 8. Šta sadrži pravni okvir za finansijsku odgovornost sektora bezbednosti?

Zakonodavstvo o finansijskoj odgovornosti pruža okvir za upravljanje javnim novcem i javnom imovinom. Ova regulativa uglavnom sadrži sledeće:

- ustav države, koji definiše podelu ovlašćenja i nadzornu ulogu parlamenta;
- zakone o upravljanju finansijama, koji pružaju pravila za vršenje finansijskih transakcija javnim finansijama;
- zakone o finansijskoj odgovornosti, koji imaju za cilj da povećaju transparentnost vladinih mehanizama potrošnje;
- zakone kojima se uspostavljaju ministarstva sa konkretnim funkcijama finansijskog nadzora, kao što je ministarstvo finansija;
- zakoni kojima se uspostavlja vrhovna revizorska institucija ili glavni revizor;
- zakoni o suzbijanju korupcije; i
- državni budžet, koji se donosi od strane parlamenta i stoga vredi koliko i svaki zakon.

Koji parlamentarni odbori su uključeni u finansijski nadzor sektora bezbednosti?

Parlamentarni finansijski nadzor sektora bezbednosti može zahtevati uključivanje nekoliko parlamentarnih odbora. Uključene su sledeće dve vrste parlamentarnih odbora:

Odbori sa finansijskom ekspertizom. Isti predstavljaju specijalizovana tela parlamenta koja daju preporuke plenumu parlamenta o upravljanju javnim resursima. Oni daju savete poslanicima o tome kako da obezbede da zakoni ili odluke koji se odnose na nacionalni budžet i javne troškove budu propisno primenjeni.

Odbori sa ekspertizom u domenu odbrane i/ili bezbednosti. Parlamentarni odbori za bezbednost i odbranu (vidi Prilog br. 9) predstavljaju specijalizovana tela parlamenta. Oni su specijalizovani za pitanja u vezi sa oružanim snagama, nacionalnom bezbednošću i spoljnim poslovima, unutrašnjim poslovima i obaveštajnim pitanjima. Oni daju savete i preporuke plenumu parlamenta. Ovi saveti odnose se na zakone ili odluke o nacionalnoj bezbednosti i bezbednosti građana, koje mogu uticati na državne finansije.

Prilog br. 9. Kakva je uloga parlamentarnih odbora za bezbednost i odbranu?

Delokrug parlamentarnih odbora za pitanja bezbednosti i odbrane obuhvata:

- izradu zakonodavstva o sektoru bezbednosti i odbrane;
- savetovanje o budžetima i praćenje troškova;
- preispitivanje odbrambene politike i strategije bezbednosti vlade;
- konsultovanje o međunarodnim obavezama i sporazumima koji će biti ratifikovani od strane parlamenta;
- savetovanje parlamenta o primeni sile i raspoređivanju trupa u inostranstvu;
- praćenje nabavke u domenu odbrane;
- razmatranje viših naimenovanja; i
- praćenje kadrovske politike i ljudskih prava.

Izvor: *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva, NATO-DCAF, 2010), str. 222.

U nastavku sledi pregled uloge parlamenta u pripremi, usvajanju, izvršenju i oceni državnog budžeta sa naglaskom na sektoru bezbednosti i odbrane.

Kakva je uloga parlamenta tokom faze pripreme budžeta?

Izvršna vlast obično predvodi fazu usvajanja budžeta bez formalnog uplitanja parlamenta. Međutim, priprema budžeta ne mora da se desi iza zatvorenih vrata. Ona u sve većoj meri postaje deo otvorenih debata koje uključuju parlamentarce i predstavnike građanskog društva. Uključenost parlamenta u fazu pripreme budžeta javlja se tokom plenarnih debata. Ove debate često su motivisane diskusijama među političkim strankama predstavljenim u skupštini. Ove debate mogu uticati na pripremu budžeta, u slučajevima u kojima:

- je priprema budžeta deo šireg procesa planiranja, kao što je izrada politike nacionalne bezbednosti;
- veće promene u bezbednosnom okruženju države zahtevaju uključivanje parlamenta u njegovo planiranje; ili
- je neophodno delovanje zakonodavaca zbog toga što su otkriveni nedostaci u prethodnim zakonima o upravljanju finansijama kao i slučajevi korupcije u okviru glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija i njihovih nadzornih i upravnih tela.

Uključenost parlamenta u fazu pripreme budžeta može obuhvatati i razmatranje pred-budžetskog izveštaja objavljenog od strane vlade. OECD preporučuje da pred-budžetski izveštaj istakne "dugoročne ciljeve vlade u domenu ekonomske i fiskalne politike, namere iste u smislu predstojećeg budžeta i za barem, dve naredne fiskalne godine."⁴

Kakva je uloga parlamenta tokom faze usvajanja budžeta?

Parlament ima ključnu ulogu tokom faze usvajanja budžeta. Isti dobija budžetski dokument od izvršne vlasti i razmatra ga. Stepem u kome parlament može da izmeni budžet i njegove različite komponente, uključujući komponentu bezbednosti i odbrane, pre nego što ga usvoji kao zakon, varira od zemlje do zemlje. Ovo zavisi od ovlašćenja datih parlamentu ustavom jedne zemlje. U skladu sa tim, moć parlamenta i njegovih specijalizovanih parlamentarnih

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

odbora i pod-odbora varira od neograničene do veoma ograničene, kao što to prikazuju primeri u nastavku:

- **Neograničena ovlašćenja.** U Švedskoj i Finskoj, parlamenti imaju pravo da izmene bilo koju budžetsku stavku, uključujući i one koje se odnose na bezbednost i odbranu. Oni to mogu učiniti i ukoliko ovo dovede do povećavanja ukupnog iznosa troškova ili dovede do stvaranja novih budžetskih stavki. U poređenju sa većinom drugih parlamenata, Kongres SAD ima najviše ovlašćenja da odlučuje o prenosu finansijskih sredstava u okviru budžeta, kako bi se odrazile promene u prioritetima.

- **Sužena ovlašćenja.** U slučajevima kao što su Švajcarska i Španija, parlamenti mogu menjati budžet ali tako da ne izmene ukupan iznos budžetiranih rashoda.
- **Ograničena ovlašćenja.** Parlamenti u Velikoj Britaniji i Kanadi mogu smanjiti samo budžetske troškove.

U većini zemalja, nacionalni budžet, uključujući i komponente bezbednosti i odbrane, usvaja se od strane parlamenta samo sa manjim izmenama. U nekolicini zemalja kao što su Južna Afrika, Novi Zeland i Australija, glasanje parlamenta o zakonu o budžetu smatra se izglasavanjem poverenja vladi.

Tabela 3. Koje su to strukture parlamentarnih odbora različitih zemalja koje se bave budžetom sektora bezbednosti i odbrane?

Zemlja	Struktura odbora koji se bavi budžetom sektora bezbednosti i odbrane
Francuska	Jedan odbor bavi se svim budžetskim pitanjima. Sektorski odbori mogu dati preporuke, ali odbor za budžet ne mora da ih ispoštuje. Članovi odnosnih sektorskih odbora pridružuju se odboru za budžet kada se razmatraju sredstva izdvojena za njihove sektore.
Švedska	Stranke i poslanici su slobodni da podnesu protivpredloge na predlog budžeta vlade, uključujući i predlog o bezbednosnim pitanjima. Svi protivpredlozi kao i predlog budžeta vlade razmatraju se u parlamentarnim odborima (nor. odbor za odbranu i bezbednost za pitanja u vezi sa nacionalnom odbranom i bezbednošću). Odbor za finansije usvaja predloge i sastavlja ih u jedan predloženi budžet, koji se nakon toga stavlja na razmatranje i izglasavanje.
Italija	Jedan odbor za budžet bavi se budžetskim delovima. Sektorski odbori, kao što je Odbor za bezbednost Republike, bave se razmatranjem sredstava izdvojenih za odnosni sektor.
Holandija	Ne postoji odbor za budžet. Sektorski odbori bave se sredstvima izdvojenim za svaki odnosni sektor. Specijalan ad hoc odbor za budžet može se uspostaviti ali bi pružio samo tehničku pomoć sektorskim odborima tokom njihove diskusije o delovima budžeta koji se odnose na njih.
Indija	Odbor za javne račune konstituiše se od strane parlamenta svake godine kako bi razmotrio sredstva izdvojena od strane vlade i podnosi izveštaj glavnom revizoru.

Kakav je redosled razmatranja od strane parlamenta tokom faze usvajanja budžeta?

Faza usvajanja budžeta obuhvata nekoliko revizija u parlamentu. Ovaj proces razmatranja budžeta može trajati od tri do četiri meseca u proseku. Uopšteno, u ovoj fazi, uključen je samo odbor za budžet ili finansije. Međutim, on može zahtevati saradnju i doprinose drugih specijalizovanih (ili sektorskih) odbora, kao što su odbori za bezbednost i odbranu.

U zavisnosti od ovlašćenja i vremena datog specijalizovanim odborima, oni obično daju svoje primedbe i predlažu izmene odboru za budžet i finansije. Odbor za budžet ili finansije nakon toga priprema svoj konsolidovani izveštaj namenjen plenumu.

Ovaj proces prikazan je u Tabeli 4.

Prilog br. 10. Neograničena nadležnost izmene budžeta za bezbednost i odbranu: Inicijative poslanika u Finskoj

Nakon što vlada podnese svoj predlog budžeta, finski poslanici mogu podneti budžetske inicijative u periodu od deset dana. U sklopu budžetske inicijative, poslanik može predložiti smanjenje ili povećanje sredstava izdvojenih u predlogu vladinog budžeta ili dodavanje novih sredstava u konkretnu namenu.

Kako bi parlament glasao o predloženoj izmeni, ona se mora predstaviti još jednom kada se na plenarnoj sednici diskutuje budžet na kraju fiskalne godine. Poslednjih godina, od 900 do 1,500 budžetskih inicijativa podneto je svake godine.

Izvor: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>

Tabela 4. Redosled razmatranja budžeta za sektor bezbednosti i odbrane

Redosled	Radnje
1. Pregled	Odbor za budžet ili finansije razmatra budžet za sektor bezbednosti podnet od strane izvršne vlasti.
2. Razmatranje	Odbor za budžet ili finansije ostvaruje koordinaciju sa specijalizovanim odborima i daje komentare na predloženi budžetski dokumenat.
3. Podnošenje	Šef parlamentarnog odbora za budžet ili finansije podnosi konsolidovani budžet plenumu.
4. Odgovor	Vlada formalno odgovara parlamentu. Ovo ne podrazumeva da će se usvojiti primedbe odbora za budžet.

Kakva je uloga parlamenta tokom faze izvršenja budžeta?

Uloga parlamenta tokom faze izvršenja budžeta jeste da osigura da izvršni organi propisno primene budžet. Parlament to i čini praćenjem stvarne potrošnje tokom fiskalne godine.

Imajući u vidu prirodu njihovog rada, bezbednosne i odbrambene institucije najverovatnije će doneti odluke o prilagođavanju budžeta tokom fiskalne godine. Ove korekcije mogu biti prouzrokovane iznenadnim promenama u bezbednosnom okruženju, kao što je izbijanje konflikata, uključivanje u mirotno operacije ili prirodne nepogode.

U ovakvim slučajevima, parlament ovlašćuje dopunske budžetske predloge i stručni pregled nad budžetskim korekcijama ili zahtevima za korišćenje kriznih sredstava.

Koja parlamentarna sredstva nadzora se nalaze na raspolaganju tokom faze izvršenja budžeta?

Parlamenti koriste nekoliko sredstava kako bi nadgledali izvršenje budžeta. Kada govorimo o potrošnji na sektor bezbednosti i odbrane, najčešća parlamentarna sredstva nadzora slede u nastavku:

- **Pitanja i interpelacije.** Parlamenti vode plenarne sednice o pitanjima bezbednosti

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

i odbrane. Ove debate mogu se posebno voditi u vreme međunarodnih odnosa ili većih događaja, kao što su rat ili političke, ekološke i ekonomske krize. Ovi događaji podrazumevaju značajne izmene u zakonodavstvu ili dodeljivanju finansijskih sredstava. U ovoj fazi, poslanici i skupštinski odbori mogu:

- postaviti pitanja vladinim zvaničnicima, kao što su ministar unutrašnjih poslova ili ministar odbrane, o njihovim planovima i političkim namerama, u njihovim odnosnim delokruzima;
 - povesti debatu i doneti predloge u pogledu izmena na budžet za sektor bezbednosti i odbrane, diskutovati o izveštajima o reviziji izvršenja budžeta; i
 - predložiti ili zahtevati posebne revizije od vrhovne revizorske institucije.
- **Rasprave parlamentarnih odbora.** Rasprave parlamentarnih odbora predstavljaju ključni element parlamentarnog finansijskog nadzora. Na primer, specijalizovani odbori Kongresa SAD-a, održavaju česte rasprave, bave se pitanjima nabavke u sektoru odbrane, u rasponu od održivosti budžeta sektora za odbranu do problema sa ugovaranjem u sektoru odbrane. U zavisnosti od osetljivosti tema o kojima se diskutuje, ove rasprave mogu biti otvorene za javnost ili mogu da se održavaju iza zatvorenih vrata. Kada se proglasi da neki delovi budžeta za odbranu i bezbednost moraju ostati tajni, članovi parlamentarnih odbora koji vode rasprave mogu biti predmet procesa provere (vidi Prilog br. 11). Rasprave parlamentarnih odbora omogućuju da se:
 - sprovedu istrage posebnih pitanja u vezi sa finansijskim upravljanjem institucijama bezbednosti i odbrane;
 - izvrši pregled vladine aktivnosti, uključujući izdvajanje finansijskih sredstava za operacije u vezi sa bezbednošću i odbranom; i
 - Vlada ili institucije bezbednosti i odbrane pozovu na odgovornost za način korišćenja javnih finansijskih sredstava.

Nedavni trendovi ukazali su na veću transparentnost i otvorenost parlamenta prema

javnosti o temama koje se razmatraju tokom plenarnih sednica ili rasprava odbora. Na primer, odbori australijskog parlamenta na sistematskoj osnovi objavljuju svoje izveštaje u registru dostupnom online.

Prilog br. 11. Provera parlamentarnog osoblja sa mandatom nadzora bezbednosnih i odbrambenih institucija

Zemlje kao što je Nemačka zahtevaju provere članova parlamentarnih odbora za odbranu i obaveštajna pitanja. Postupci provere imaju za cilj proveru javnih službenika pre pristupa osetljivim, poverljivim informacijama u vezi sa bezbednošću. U skladu sa ovim postupcima, jednom ili nekolicini poslanika, predsedavajućem odbora za bezbednost, kao i revizorima odgovornim za reviziju tela sa poverljivim informacijama, dozvoljeno je da imaju pristup poverljivim informacijama.

Ovo obezbeđuje da se primeni barem neki nivo finansijskog nadzora čak i za poverljive budžete sektora bezbednosti i odbrane.

Adaptirano iz publikacije DCAF Backgrounder: Vetting and the Security Sector, (Geneva, DCAF, October 2006).

- **Ad hoc parlamentarne istražne komisije.** Parlamenti mogu obrazovati ad hoc istražne komisije koje okupljaju poslanike sa specijalizovanim znanjem. Ad hoc istražne parlamentarne komisije mogu sakupljati dokaze na terenu ili zahtevati iskaze pod zakletvom od strane ministara ili javnih službenika odnosnih ministarstava. U nekim slučajevima, vojni oficiri visokog čina ili policijski komandanti mogu se ispitati u vezi sa načinom korišćenja javnih finansijskih sredstava u okviru njihovih operacija. U slučajevima osetljivih iskaza po bezbednost, odbor se može opredeliti da se sastane iza zatvorenih vrata i da ispoštuje najstrožija pravila poverljivosti.
- **Javne istrage.** U Velikoj Britaniji i Republici Irskoj, izvršne vlasti mogu takođe odabrati da obrazuju javnu istražnu komisiju koja će se baviti bilo kojom radnjom sprovedenom od strane vlade.

Prilog br. 12. Javne istrage povodom potrošnje u sektoru odbrane: slučaj Velike Britanije

Jula 2009. godine, tadašnji britanski premijer Gordon Brown najavio je sprovođenje javne istrage uključenosti Velike Britanije u ratu u Iraku. Gordon Brown bio je ministar finansija tokom prve faze rata u Iraku.

Tokom rasprava održanih u sklopu istrage o Iraku početkom 2010. godine, Gordon Brown je istakao da se potrošnja Velike Britanije na sektor odbrane postepeno povećavala iz godine u godinu tokom vođenja rata. Stoga je opovrgao da je prekinuo snabdevanje opremom oružanih snaga Velike Britanije tokom njegovog prethodnog mandata u svojstvu ministra finansija. U izbornoj trci za parlamentarne izbore, opozicija je kritikovala ove izjave i uspela je da dokaže da se nisu povećali troškovi Velike Britanije u domenu odbrane.

Ova otkrića primorala su premijera da pošalje pismo objašnjenja Odboru za istragu o Iraku, u kome je pružio detaljan pregled potrošnje Velike Britanije u domenu odbrane tokom konflikta u Iraku.

Međutim, na kraju Gordon Brown povukao je svoju tvrdnju da se potrošnja na odbranu povećavala iz godine u godinu tokom rata u Iraku.

Dopis Gordona Browna Komisiji za istragu o Iraku, dostupan je na stranici: www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx

Izvor: "The Iraq Inquiry", http://aphnew.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=/pjcis/adminexp7/report.htm

Kakva je uloga parlamenta tokom faze ocene budžeta?

U fazi ocene budžeta, parlament razmatra nalaze glavnog revizora ili nezavisne revizorske institucije kada govorimo o potrošnji javnih sredstava. Ovo može izazvati dalje parlamentarne rasprave, koje omogućavaju parlamentu da:

- preporučiti reforme u upravljanju finansijama bezbednosnih i odbrambenih institucija;
- uzme u obzir ove preporuke za buduće odluke o budžetu;

- dalje poveća odgovornost vlade, posebno u domenu bezbednosti i odbrane; i
- preporučiti krivične istrage ili disciplinske mere protiv korumpiranih zvaničnika.

Prilog br. 13. Parlamentarna ocena budžeta obaveštajnih agencija: slučaj Australije

U Australiji, parlamentarni stalni Zajednički odbor za obaveštajna i bezbednosna pitanja ima statutarnu obavezu da razmotri finansijske izveštaje svih šest agencija obaveštajne zajednice u Australiji.

Maja 2010. godine, odbor je objavio javni izveštaj koji je istakao rezultate rasprava sprovedenih sa australijskim obaveštajnim agencijama.

Između ostalog, izveštaj je opisao porast budžeta Australijske bezbednosno-obaveštajne organizacije (ASIO), koja predstavlja jednu od šest nacionalnih obaveštajnih agencija. Izveštaj odbora je ukazao da će obaveštajna agencija povećati svoj broj osoblja sa 584 iz 2001. na 1860 u 2011. Prihodi agencije dobijeni od strane vlade povećali su se shodno tome, sa A\$66 miliona iz 2001. na A\$417 miliona u 2008.

Nakon što je objavljen izveštaj, Vlada Australije najavila je da će sprovesti detaljnu reviziju rada obaveštajne zajednice "kako bi osigurala njenu delotvornost u podržavanju politike i operativnih potreba vlade".

Zvaničnici su izjavili da bi potrebnih A\$3 miliona potrebnih za sprovođenje revizije bilo uzeto iz ukupnog budžeta ASIO.

Izvor: Review of Administration and Expenditure No. 7 - Australian Intelligence Agencies. <http://armedservices.house.gov>

Tabela 5. Pristupi oceni nacionalne bezbednosti i budžeta od strane parlamenata različitih zemalja

Tabela u nastavku opisuje pristupe preduzete od strane parlamenata različitih zemalja za reviziju budžeta za nacionalnu bezbednost i odbranu.

Zemlja	Revizija budžeta za nacionalnu bezbednost i odbranu od strane parlamenta
Australija	Decembra 2009. godine, Zajednički odbor za javne račune i reviziju (JCPAA) Parlamenta Australije objavio je svoj prvi pilot Izveštaj o većim projektima. Izveštaj je pružio ocenu 15 većih projekata nabavke opreme i povezane postupke za finansijsko izveštavanje državnog Ministarstva odbrane u procesu od 2007-2008. Revizija obuhvata informacije koje se odnose na troškove, raspored i učinak kapaciteta pojedinačnih vojnih projekata tokom protekle fiskalne godine.
Francuska	U 2009. godini, Odbor za finansije, opštu privredu i planiranje u Narodnoj skupštini učestvovao je u oceni parlamenta u smislu usvajanja dva veća dokumenta o nacionalnoj odbrani. Ovaj rad ocene parlamenta doveo je do usvajanja Operativnog budžeta oružanih snaga za 2010. godinu i novog Zakona o vojnom planiranju (2009-2014).
Sjedinjene Države	U 2010. godini, Odbor za oružane snage Predstavničkog doma predstavio je izveštaj pod nazivom 'Nalazi i preporuke Panela Odbora za oružane snage Predstavničkog doma o reformi nabavke u sektoru odbrane'. Izveštaj predstavlja ocenu koliko dobro sistem nabavke u sektoru odbrane SAD-a pruža vrednost vojnicima i poreskim obveznicima. Panel je zaključio da bi sistem nabavke Ministarstva odbrane (DoD) trebalo da uspostavi strukturu upravljanja učinkom. Isti je razotkrio nesposobnost DoD-a da pruži tačne i blagovremene finansijske informacije Predstavničkom domu. Izveštaj je ukazao da DoD nije adekvatno upravljao svojim programima nabavke i da stoga nije bio u stanju da sprovede istinske reforme nabavke. http://armedservices.house.gov/

Kako parlamentarni odbori ocenjuju budžet za bezbednost i odbranu?

U određenim zemljama, specijalizovani parlamentarni odbori u skladu sa zakonom treba da sprovode redovne revizije izjava o upravljanju, potrošnji i finansijama glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija. Na primer, Zakon o

obaveštajnim službama u Australiji iz 2011. godine daje pravo Zajedničkom odboru za obaveštajna pitanja i bezbednost da postavi pitanja ministrima ili šefovima obaveštajnih agencija o načinu na koji troše finansijska sredstva. Tabela 6 daje otvorenu listu pitanja, koja parlamentarni odbor može da postavi.

Tabela 6. Koji su primeri pitanja koje parlamentarni odbori mogu postaviti tokom faze ocene budžeta?

Tema	Pitanja
Potrošnja	<ul style="list-style-type: none"> • Da li su obračunati svi izvori finansiranja? • Da li su kupovina i nabavka opreme, isplata plata i prodaja oružja potpuno uređeni zakonom? • Da li se kupovina i nabavke raspisuju tenderima objavljenim u novinama? • Da li postoje profesionalni standardni operativni postupci potrošnih agencija i institucija kojima su povereni resursi koji treba da se potroše na bezbednost? • Da li potrošne agencije i institucije sprovode svoje programe u skladu sa prethodno donetim planovima i strategijama? • Koje zaštitne mere obezbeđuju da potrošne agencije i institucije poštuju ove profesionalne standarde? • Da li je srazmera različitih vrsti troškova realna i odgovarajuća? • Da li su načinjene investicije u opremu, programe i imovinu dodeljenim novcem?
Rezultati	<ul style="list-style-type: none"> • Da li su navedena roba i usluge kupljene od strane potrošnih agencija i institucija? • Da li su pružena obrazloženja za ulaganje i veće nabavke? • Koji referentni dokumenat navodi isporučenu robu i usluge? • Da li postoje postupci za ocenu učinka bezbednosnih i vojnih snaga i za ocenu njihove efikasnosti? • Da li potrošne agencije i institucije objavljuju rezultate svog učinka?
Efekte i uticaj	<ul style="list-style-type: none"> • U kakvom se odnosu nalaze efekat i uticaj bezbednosnih politika primenjenih od strane potrošnih agencija i utvrđene izjave i ciljevi politike? • Da li su razrađeni pokazatelji učinka kako bi se ocenio efekat i uticaj ovih bezbednosnih politika? • Da li je sprovedena bilo kakva analiza obima u kome je rad institucije doprineo ostvarenim efektima i uticaju? • Da li su uspostavljeni postupci za ocenu učinka bezbednosnih institucija i oružanih snaga u smislu efektivnost?

Koji su izazovi na polju parlamentarnog finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti?

Parlamenti se suočavaju sa brojnim izazovima pri obezbeđivanju efektivnog finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti. Među najvažnijim izazovima jesu:

1. Odsustvo političke volje među izvršnim

vlastima. U mnogim kontekstima, duga tradicija vojne ili jednostranačke vladavine, propraćena ograničenom demokratskom praksom i snažnim izvršnim organima učinila je finansijski nadzor parlamenta bukvalno nemogućim. U ovim kontekstima, vladajuće elite neće pokazati potrebnu političku volju za unapređenje parlamentarnog nadzora nad troškovima sektora bezbednosti i odbrane.

Šta poslanici mogu da urade u odsustvu političke volje za finansijskim nadzorom među izvršnim vlastima?

U odsustvu političke volje, poslanici mogu:

- organizovati i učestvovati u diskusijama i radionicama radnih grupa o parlamentarnom nadzoru pri finansijskom nadzoru sektora bezbednosti;
- voditi plenarne debate o neophodnosti da se vojna potrošnja odmeri u odnosu na socijalne i razvojne potrebe društva;
- podstaći vladu da ispoštuje međunarodne instrumente i organizacije specijalizovane za upravljanje javnim finansijama, kao što su OECD ili INTOSAI; i
- da potraže pomoć drugih aktera, kao što su građansko društvo i mediji, u podizanju svesti o značaju parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti.

- 2. Nepostojanje jasnog ustavnog i pravnog okvira. Ustav i dodatni zakoni obično daju poslanicima pravo da nadgledaju budžet i potrošnju u sektoru bezbednosti i odbrane. Nepostojanje ovakvog jasnog ustavnog i pravnog okvira ograničava parlament da odigra delotvornu ulogu finansijskog nadzora. U određenim zemljama, parlament može biti suviše slab da unapredi pravne reforme koje dovode do porasta u finansijskoj odgovornosti bezbednosnih i odbrambenih institucija.**

Šta poslanici mogu da urade u odsustvu jasnog ustavnog i pravnog okvira?

U odsustvu ustavnog i pravnog okvira, poslanici mogu da:

- predlože izmene na ustav;
- podstaknu donošenje novih zakona koji obezbeđuju finansijski nadzor nad sektorom bezbednosti; i
- proprate primenu datih zakona.

- 3. Nemogućnost pristupa informacijama.**

Često, izvršne vlasti navode poverljivost kao pretekst da ne podrede bezbednosne i odbrambene institucije pregledu parlamenta. Zato što se smatraju osetljivim, izvori finansiranja i troškovi bezbednosnih i odbrambenih institucija mogu biti van budžeta i van domašaja parlamentarnog pregleda. U ovakvim kontekstima, pristup parlamenta finansijskoj evidenciji bezbednosnih i odbrambenih institucija ostaje ograničen.

Šta poslanici poslanici mogu da urade u odsustvu informacija?

U slučaju nemogućnosti pristupa parlamenta i javnosti informacijama u vezi sa finansijskim upravljanjem bezbednosnim i odbrambenim institucijama, poslanici mogu da:

- podstaknu plenarnu parlamentarnu diskusiju o van-budžetskim sredstvima u domenu bezbednosti i odbrane;
- povedu periodične rasprave kako bi se viši bezbednosni zvaničnici pozvali na odgovornost za finansijske prakse njihove institucije;
- upotrebe svoj autoritet kako bi uravnotežili i predložili smanjenje ili odbijanje godišnjih budžetskih izdvajanja kao podsticaj za bezbednosne zvaničnike da povećaju svoju transparentnost;
- usvoje zakone o uvidu u informacije kao podsticaj da se poveća transparentno upravljanje finansijama u sektoru bezbednosti; i
- donesu zakone i propise za zaštitu obaveštajaca koji deluju unutar institucija u sektoru bezbednosti.

Prilog br. 14. Pristup parlamenta obaveštajnim podacima u Sjedinjenim Državama

Kongres Sjedinjenih Država pokušao je da proširi svoju pravnu nadležnost kako bi omogućio bolji pristup obaveštajnim podacima. Tri odbora Kongresa za obaveštajni nadzor imaju nadležnost nadzora potrošnje od strane obaveštajnih agencija SAD-a. Oni su:

- Stalni specijalan odbor Doma za obaveštajna pitanja;
- Pod-odbor za nadzor i istragu; i
- Specijalan odbor Senata za obaveštajna pitanja.

Međutim, i dalje postoje primetni izuzeci kada govorimo o ovlašćenjima kongresnih odbora za pristup informacijama. Konkretno, oni ne mogu imati pristup informacijama koji bi razotkrio:

- identitete izvora;
- sredstva kojima je obaveštajna zajednica dobila i analizirala informacije;
- 'sirove' statističke podatke koji zaslužuju dalju analizu; i
- pismene obaveštajne proizvode "prilagođene posebnim potrebama predsednika i drugih donosilaca politike visokog nivoa u okviru izvršnog ogranka vlasti".

Izvor: "Congress as a Consumer of Intelligence Information", in Report for Congress (Washington, Congressional Research Service, 14 December 2005), str. 5, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf>.

4. Nedostupnost pokazatelja uticaja i učinka.

U tranzicionim i razvojnim kontekstima, poslanici možda neće imati ključne podatke koji su im potrebni kako bi ocenili učinak i uticaj glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija. Izmerivi rezultati proizvedeni od strane bezbednosnih i odbrambenih institucija mogu se staviti na raspolaganje tek nakon nekoliko godina njihovog funkcionisanja. Poslanici se suočavaju sa mnogobrojnim poteškoćama pri oceni ekonomičnosti postojanja bezbednosnih i odbrambenih institucija u odnosu na jasne finansijske pokazatelje i merila pružanja usluga građanima.

Šta poslanici mogu da urade u odsustvu pokazatelja uticaja i učinka?

U slučaju neraspoloživosti pokazatelja uticaja i učinka, poslanici mogu:

- da podstaknu izvršne organe da usvoje srednjeročne i učinkom vođene budžete za institucije u sektoru bezbednosti i odbrane;
- da učestvuju u usvajanju jasnih definicija ulaznih vrednosti, izlaznih vrednosti i rezultata operacija u sektoru bezbednosti i odbrane; i
- da promovišu javne diskusije koje doprinose da se ocene potrebe građana i prioriteta u smislu bezbednosti.

5. Nedostatak ekspertize i resursa među institucijama za finansijski nadzor. U mnogim kontekstima, rad institucija za finansijski nadzor i reviziju može se podriti oskudnim finansijskim resursima i odsustvom ekspertize njihovog osoblja. Na primer, članovi parlamentarnog odbora možda nemaju neophodne veštine i iskustvo o tome kako da vode rasprave sa zvaničnicima iz sektora bezbednosti i odbrane. Takođe, parlament i državne revizorske institucije možda nemaju dovoljno obučeno i obrazovano osoblje koje bi sprovodilo njihove aktivnosti.

Šta poslanici mogu da urade u nedostatku ekspertize i resursa među institucijama za finansijski nadzor?

U slučaju nedostatka ekspertize među institucijama za finansijski nadzor, poslanici mogu:

- podstaći obuku i izgradnju kapaciteta poslanika i specijalizovanih članova skupštinskog osoblja u finansijskom nadzoru nad sektorom bezbednosti;
- lobirati pri vladi da dodeli dodatna finansijska sredstva za razvoj institucionalnih kapaciteta institucija za finansijski nadzor; i
- ubediti međunarodne donatore da ojačaju svoju programe parlamentarne podrške i izgradnje kapaciteta.

- 6. Neusklađivanje podrške u vidu donatorske pomoći sa lokalnim potrebama i prioritetima.** U kontekstima u kojima lokalne vlasti zavise od spoljne finansijske podrške, važno je da programi donatorske pomoći ispune potrebe i prioritete društva. Međutim, parlamenti zemalja koje primaju ove vidove pomoći često se ne konsultuju prilikom definisanja ovih prioriteta. Izvršna vlast i institucije u sektoru bezbednosti i odbrane često zaobilaze parlamentarni nadzor kada animiraju i dodeljuju donatorske resurse za bezbednosne i odbrambene operacije.

Šta parlamenti mogu da urade u nedostatku usklađivanja podrške u vidu donatorske pomoći sa lokalnim potrebama?

U kontekstima u kojima ne postoji sklad između različitih vidova donatorske pomoći, poslanici mogu da:

- učestvuju na sastancima koordinacije i mehanizmima uspostavljenim od strane međunarodnih donatora sa lokalnim izvršnim vlastima;
- vode debate o potrebi da donatorska zajednica ispoštuje njene obaveze u skladu sa međunarodnim sporazumima, kao što je Pariska deklaracija o delotvornosti pomoći; i
- insistiraju da se mehanizmi međunarodne pomoći nadgledaju od strane lokalnih mehanizama osmišljenih od strane lokalnih institucija za finansijski nadzor.

Sa kim bi parlament trebalo da izgradi odnose u cilju ojačavanja finansijskog nadzora?

Imajući u vidu složenost finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti, parlamenti i njihovi specijalizovani odbori mogu posegnuti za spoljnim akterima za reviziju i nadzor u cilju ojačavanja finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti. Ovi akteri, mogu da obuhvataju:

- vrhovne revizorske institucije (VRI), sa kojima parlamenti obično ostvaruju proceduralni odnos; i/ili
- organizacije građanskog društva (OGD), istraživačke centre i grupe stručnjaka, koji mogu upotpuniti rad parlamenta u nekoliko aspekata u vezi sa budžetom za sektor bezbednosti.

Uloge VRI i OGD-a i njihovi odnosi sa parlamentom u ojačavanju finansijskog nadzora diskutovani su u pojedinosti u odeljku koji sledi.

4. Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti: uloga Vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i građanskog društva

Nastavni ciljevi ovog dela

Nakon što pročitaju ovaj deo, čitaoci bi trebalo da budu u stanju da:

- ✓ objasne šta je vrhovna revizorska institucija (VRI);
- ✓ opišu ulogu vrhovnih revizorskih institucija u finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti;
- ✓ identifikuju različite vrste revizije bezbednosti i budžeta;
- ✓ objasne ulogu organizacija građanskog društva u finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti; i
- ✓ diskutuju o tome kako ojačati odnose između parlamenata, vrhovnih revizorskih institucija i organizacija građanskog društva.

Šta su vrhovne revizorske institucije (VRI) i kakva je njihova uloga u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti?

Vrhovne revizorske institucije (VRI) predstavljaju tela na nacionalnom nivou koja su odgovorna za sprovođenje spoljnih i nezavisnih revizija javnih institucija.

Vrhovne revizorske institucije (koje su ponekada poznate pod nazivom glavni revizor, Nacionalna služba revizije, Kancelarija za budžet, Sud za reviziju ili Veće za račune) uspostavljaju se ustavnim zakonom kao institucije koje su nezavisne od izvršnog, zakonodavnog i sudskog ogranka vlasti.

Mandati vrhovnih revizorskih institucija obično nisu ograničeni na konkretne državne institucije. Stoga, vodeća načela VRI (vidi Prilog br. 15) takođe bi trebalo da važe za revizije glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija i njihova upravna i nadzorna tela.

Uloga VRI u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti, uglavnom podrazumeva da:

- verifikuju tačnost i pouzdanost finansijskih izveštaja predstavljenih od strane glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija i njihovih upravnih i nadzornih tela;
- obezbedi da sve finansijske operacije u domenu bezbednosti i odbrane budu sprovedene u skladu sa preovlađujućim zakonima i propisima;
- pozove predstavnike glavnih bezbednosnih i pravosudnih institucija na odgovornost za novac kojim raspolažu; i
- prijavi nedostatke i slučajeve korupcije parlamentu i/ili pravosuđu.

Prilog br. 15. Delotvorno korišćenje finansijskih sredstava: vodeća načela vrhovnih revizorskih institucija (VRI)

Rad vrhovnih revizorskih institucija (VRI) vođen je sledećim osnovnim načelima:

- Obezbeđivanje propisnog i delotvornog korišćenja javnih finansijskih sredstava;
- Izrada propisnog mehanizma za upravljanje finansijama;
- Odgovarajuće obavljanje administrativnih aktivnosti; i
- Saopštavanje informacija javnim organima i široj javnosti, objavljivanjem objektivnih izveštaja.

Izvor: Limska deklaracija o smernicama za pravila revizije, (INTOSAI, 1988), [http://www.issai.org/media\(622,1033\)/ISSAI_1_E.pdf](http://www.issai.org/media(622,1033)/ISSAI_1_E.pdf)

Koji su različiti modeli vrhovnih revizorskih institucija (VRI)?

Postoje tri glavna modela vrhovnih revizorskih institucija. Svaki model pokazao je svoju moć da ojača odgovornost institucija u sektoru bezbednosti i njihovih predstavnika. Tri modela slede:

1. Model parlamentarne revizije. Ovaj model poznat je takođe kao vestminsterski model pošto se najčešće koristi u anglosaksonskim zemljama. U ovom modelu, VRI je direktno povezan sa sistemom finansijske odgovornosti parlamenta (često sa parlamentarnim odborom za budžet ili za javne račune). U jednom ovakvom sistemu, šef VRI nosi naziv glavni revizor i može biti zvaničnik parlamenta.

Prilog br. 16. Model parlamentarne revizije i sektor bezbednosti i odbrane: slučaj Perua

Contraloría General de la República u Peruu obezbeđuje fiskalnu odgovornost bezbednosnih i oružanih snaga. Među četiri ustavna cilja Contralorije, treći predviđa njegovu ulogu u finansijskom nadzoru glavnih peruanskih bezbednosnih i pravosudnih institucija. Njegova uloga jeste:

“...da vrši kontrolu kako bi se obezbedilo da se sredstva posvećena za zadovoljavanje logističkih potreba oružanih snaga i nacionalne policije mogu koristiti isključivo u tu svrhu.”

Izvor: « La Controlaria General de la Republica », .Republica del Peru, www.contraloria.gob.pe

2. Model sudske revizije. Ovaj model takođe je poznat kao sudski model ili Napoleonov model. Isti predstavlja najčešće korišćen model vrhovnih revizorskih institucija (VRI) u latinskim zemljama u Evropi i frankofonskim zemljama u Africi i Aziji. U skladu sa ovim modelom, VRI predstavlja sastavni deo sudskog sistema. VRI je sud koji funkcioniše nezavisno od izvršnog i zakonodavnog ogranka vlasti. Stoga je verovatno da će ostvarivati samo ograničene odnose sa Parlamentom. Istim predsedavaju sudije za prekršaje, koji mogu sprovoditi svoje rasprave i izricati kazne ili ispravke. Glavni fokus rada u domenu revizije jeste da se verifikuje zakonitost svršenih transakcija.

Prilog br. 17. Model sudske revizije i revizija sektora bezbednosti i odbrane: slučaj Francuske

U svom godišnjem izveštaju za fiskalnu 2009. godinu, francuski Cour des Comptes objavio je izveštaj o reviziji Ministarstva odbrane. Ovaj izveštaj ukazao je na ozbiljnu disfunkciju finansijskog upravljanja vojnim projektima na strani ovog Ministarstva. Ove primedbe uglavnom su se odnosile na skupe, dugoročne programe planiranja.

Cour des Comptes podvukao je sledeće praznine u finansijskom upravljanju javnim sredstvima izdvojenim za odbranu, u periodu od 2003. i 2008. godine:

- stalne neadekvatnosti između potrebnih zajmova za odbranu i raspoloživih zajmova;
- ponovno uključivanje u aktivnosti nabavke i opreme u nedostatku raspoloživih sredstava;
- neuspeh planiranja i isporuke najskupljih vojnih programa; i
- loše procenjena ili neizvesna finansijska sredstva za buduće vojne programe.

Izvor: « Cour des Comptes », in Rapport Annuel 2010 (Paris, February 2010), pp. 41-3, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1_conduite-desprogrammes-armement.pdf

3. Model kolegijalne revizije. Ovaj model uspostavljen je u nekim evropskim zemljama, kao što su Nemačka i Holandija i u nekim zemljama Azije. Osnovna struktura ovog modela veoma je slična parlamentarnom modelu. Glavne razlike između ova dva modela leže u unutrašnjoj strukturi revizorske institucije.

Najvažnija razlika jeste da u skladu sa ovim modelom, vrhovna revizorska institucija (VRI) ima upravni odbor koji je sačinjen od imenovanih članova a kojim rukovodi predsednik.

Prilog br. 18. Model kolegijalne revizije i loše raspolagana javna finansijska sredstva za nabavku opreme u sektoru odbrane: slučaj Nemačke

2009. godine, nemački poslanici otvoreno su kritikovali nepostojanje finansijskog nadzora nad programima nabavke nemačkog sektora odbrane. Konkretno, poslanici su podneli istragu o ciljevi programa Ministarstva odbrane za bespilotne letelice i njegove troškove.

U odgovoru na istragu, Vlada je odbila da pruži poslanicima pojedinosti o troškovima nemačkog programa za bespilotne letelice i koje kompanije su bile zadužene za sprovođenje ovih programa.⁵

Ovo pitanje pomenuto je u nastavku u godišnjem izveštaju nemačke vrhovne revizorske institucije za 2009. godinu, Bundesrechnungshof. Izveštaj je otkrio da je Ministarstvo odbrane platilo nepotrebne troškove sprovođenja za projekat izrade bespilotnih letelica, koji je nakon toga otkazan. Utvrđeno je da je Ministarstvo odbrane zloupotrebilo novac nemačkih poreskih obveznika u iznosu do 168 miliona evra.

Na osnovu ovog i drugih primera, Bundesrechnungshof je zahtevao od Ministarstva odbrane da poboljša svoje ugovaračke mehanizme tako da obezbedi delotvorne transakcije i da nametne modalitete isplate za slučajeve kada se otkazuju vojni i programi nabavke.⁶

Ovo pitanje takođe je pomenuto i od strane nemačke štampe, sa time da su glavne medijske kuće (kao što su nedeljnici Der Spiegel i Focus) kritikovali Ministarstvo odbrane što je protračilo javne finansije.⁷ Korišćenje bespilotnih letelica za borbene i operacije za održavanje reda i mira u sve većoj meri se nalazi u žiži interesovanja javnosti i parlamenta.⁸

Prilog br. 19. Šta je Limska deklaracija iz 1977. godine o smernicama za pravila revizije?

Limska deklaracija iz 1977. godine o smernicama za pravila revizije usvojena je od strane Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Deklaracija predviđa standarde i norme nezavisne revizije vlade i njenih agencija. Ista predviđa sveobuhvatnu listu pitanja, ciljeva i normi koje uređuju reviziju javnih institucija. Deklaracija zapravo ističe da bi:

- ovlašćenja za reviziju VRI trebalo da budu predviđena ustavom i konkretnim zakonodavnim aktima;
- VRI i osoblje VRI trebalo da bude nezavisno od bilo kakvog uticaja revidiranih organizacija;
- VRI trebalo da uspostavi statutarne odnose i da podnosi godišnje izveštaje parlamentu; i
- VRI trebalo da ima pristup svim dokumentima i evidenciji u posedu javnih institucija.

Koje su različite vrste revizija koje vrhovne revizorske institucije (VRI) mogu sprovesti u institucijama bezbednosti i odbrane?

VRI mogu sprovesti tri glavne vrste revizije bezbednosnih i odbrambenih institucija: finansijska, revizija ispoštovanosti normativnih akata i revizija učinka. Iste su opisane u nastavku:

- 1. Finansijska revizija.** Ovo je revizija finansijskih knjiga, računa i rashoda jedne bezbednosne ili odbrambene institucije u periodu od jedne fiskalne godine. Cilj finansijske revizije jeste da obezbedi finansijsku odgovornost revidiranih institucija. Štaviše, finansijska revizija ističe mišljenje o reviziji o tome da li finansijske izjave date institucije daju tačan i pravičan pregled finansijskih transakcija koje je ona obavila.
- 2. Revizija ispoštovanosti akata.** Ovo je revizija koja ocenjuje da li su aktivnosti, finansijske transakcije i operativni troškovi date bezbednosne ili odbrambene institucije u skladu sa preovlađujućim zakonima o budžetu i finansijskoj odgovornosti. Revizije ispoštovanosti takođe ocenjuju da li revidirane bezbednosne i odbrambene institucije poštuju rezolucije i opšte standarde i načela odgovarajućeg finansijskog upravljanja u javnom sektoru.

3. Revizija učinka (ili revizija vrednosti dobijene za dati novac). Ovo je revizija kojom se ocenjuje da li su ljudski, finansijski ili drugi resursi jedne bezbednosne i odbrambene institucije u skladu sa njenim zacrtanim ciljevima politike. Revizije učinka sprovode se kako bi se preispitala delotvornost i efikasnost operacija sprovedenih od strane ovih institucija. Revizije učinka mogu doprineti unapređenju dobre 'vrednosti dobijene za dati novac' u finansijskom upravljanju bezbednosnim i odbrambenim institucijama.

Koji izazovi postoje oko nezavisnih revizija bezbednosnih i odbrambenih institucija?

Vrhovne revizorske institucije uključene u reviziju bezbednosnih i odbrambenih institucija mogu se suočiti sa mnogim preprekama. U nastavku slede glavne prepreke na koje nailaze VRI i kako se one mogu rešiti ključnim standardima Limske deklaracije:

- **Elementi državnog budžeta izuzeti iz pregleda.** Sposobnost VRI da izvrše revizije svih javnih finansijskih transakcija, uključujući i transakcije bezbednosnih i odbrambenih institucija, može se ograničiti izuzecima nametnutim od strane izvršnih vlasti na reviziju određenih komponenti državnog budžeta. Čak i ukoliko se revizorske institucije uspostave na čvrstoj pravnoj osnovi, izvršne vlasti i bezbednosne i odbrambene institucije mogu sprečiti VRI da sprovede revizije njihovih računa.

Šta predviđa Limska deklaracija?

"Sve javne finansijske operacije, bez obzira da li i kako su odražene u državnom budžetu, biće podložne reviziji vrhovnih revizorskih institucija. Isključivanje delova finansijskog upravljanja iz državnog budžeta neće dovesti do toga da bilo koji delovi budu izuzeti iz revizije koju sprovodi vrhovna revizorska institucija."

Limska deklaracija, Deo 18, član 3.

- **Nepostojanje jasnog i važećeg zakonodavstva.** Neke zemlje nemaju adekvatno zakonodavstvo kako bi osigurale nezavisnost i slobodu VRI. U ovim kontekstima, VRI mogu biti predmet uplitanja izvršne vlasti, političkih stranaka ili konkretnih ministarstava. Takođe mnogi državni zakoni ne uspevaju

da predvide da li glavne bezbednosne i pravosudne institucije mogu biti predmet nezavisnih revizija.

Šta predviđa Limska deklaracija?

"Uspostavljanje vrhovnih revizorskih institucija i neophodan stepen njihove nezavisnosti predviđaju se ustavom; detalji se mogu pružiti u zakonodavstvu. Konkretno, garantuje se adekvatna pravna zaštita vrhovnog suda, od bilo kakvog uplitanja u nezavisnost vrhovne revizorske institucije i u mandat za reviziju."

Limska deklaracija, odeljak 5, član 3.

- **Nemogućnost pristupa informacijama.** VRI mogu biti lišeni pristupa blagovremenim i relevantnim informacijama uopšteno, i konkretno, poverljivim bezbednosnim dokumentima. Informacije o tome čime su motivisane odluke o načinu potrošnje finansijskih sredstava za bezbednost ili odbranu mogu ostati poverljive i ne mogu se staviti na raspolaganje za nezavisne revizije.

Šta predviđa Limska deklaracija?

"Vrhovne revizorske institucije imaju pristup svojoj evidenciji i dokumentima u vezi sa finansijskim upravljanjem i biće nadležne da zahtevaju, usmeno ili pismeno, bilo koje informacije koje VRI smatra neophodnim."

Limska deklaracija, deo 10, član 1.

- **Nedostatak kapaciteta i sposobnosti.** U mnogim zemljama, osoblje revizorskih institucija nema tehničke kvalifikacije i sredstva za sprovođenje svojih zadataka revizije. Institucije za reviziju često nemaju finansijske i ljudske resurse, što im dalje uskraćuje sposobnost da ispune svoju misiju.

Šta predviđa Limska deklaracija?

“Posebna pažnja trebalo bi da se pokloni poboljšavanju teoretske i stručne spreme svih članova i revizorskog osoblja VRI, putem internih, univerzitetskih i međunarodnih programa (...). Stručno usavršavanje trebalo bi da prevaziđe tradicionalan okvir pravnog, ekonomskog i obračunskog znanja i trebalo bi da obuhvati druge poslovne tehnike upravljanja, kao što je elektronska obrada podataka.”

Limska deklaracija, deo 14, član 3.

Kako se mogu ojačati odnosi između vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i parlamenta?

Odnosi između vrhovne revizorske institucije i parlamenta obično su predviđeni ustavom zemlje. Ustav uobičajeno zahteva od VRI da podnese izveštaje o svojim nalazima na godišnjoj osnovi i nezavisno parlamentu i/ili bilo kom drugom javnom organu odgovornom da poziva na odgovornost bezbednosne i odbrambene institucije (ad-hoc javna istraga na primer).

Parlament bi trebalo dovoljno da se udalji od VRI kako bi mu pružio samostalnost. Istovremeno, parlament mora da se pobrine da njegov interes i angažovanje u radu VRI doprinese ojačavanju finansijskog nadzora. Ukoliko je odnos između parlamenta i VRI suviše udaljen, parlament može ignorisati značajne nalaze revizije a VRI može izbeći svoju obavezu podnošenja izveštaja parlamentu.

Iz perspektive jačanja odnosa između parlamenta i VRI, mogli bi se preduzeti sledeći koraci:

- Pobrinuti se da zakonodavstvo o vrhovnoj revizorskoj instituciji garantuje nezavisnost revizije od vlade i parlamenta;
- Izraditi jasne postupke imenovanja rukovodilaca VRI na način koji obezbeđuje široko poverenje i podršku u parlamentu;
- Razgraničiti jasne postupke u skladu sa kojima parlamenti razmatraju izveštaje o reviziji, uključujući imenovanje konkretnih parlamentarnih odbora (za bezbednost, odbranu, obaveštajna pitanja, budžet ili kombinaciju istih) za razmatranje budžeta sektora bezbednosti;

- Osmisliti postupke koji obezbeđuju da odgovarajući parlamentarni odbor preduzme blagovremene radnje na osnovu izveštaja o reviziji; i
- Obavestiti VRI o interesima parlamenta, uključujući predložene teme i institucije koje će biti revidirane, ostavljajući VRI konačnu odluku o prioritetu revizije.

Prilog br. 20. U čemu je prednost da parlament angažuje spoljne aktere za reviziju i nadzor?

Izgradnjom snažnijih odnosa sa revizorskim institucijama i organizacijama građanskog društva, parlament može da obezbedi:

- debatu u javnom domenu o bezbednosnim pitanjima od posebnog interesa za građane;
- povećanje učešće svih građana, uključujući i najugroženije slojeve društva, javnim znanjem i shvatanjem bezbednosnih politika vlade;
- pružanje informacija iz prve ruke svim građanima o tome kako se raspoređuje novac u oblasti bezbednosti, poklanjanjem pažnje i davanjem publiciteta izveštajima o reviziji koji se odnose na institucije u sektoru bezbednosti;
- ocenjuje troškove vlada i donatorskih zemalja u oblasti bezbednosti imajući u vidu učinak bezbednosnih i pravosudnih institucija; i
- preduzima blagovremene popravne mere na osnovu izveštaja o reviziji koji ukazuju na zloupotrebljavanje finansijskih sredstava od strane bezbednosnih institucija.

Povećano angažovanje građanskog društva i korišćenje kapaciteta spoljnih revizorskih institucija mogu podržati i pomoći da se nadoknade bilo kakva ograničenja u kapacitetu parlamenta da izvrši finansijski nadzor.

Kakva je uloga organizacija građanskog društva u finansijskom nadzoru nad sektorom bezbednosti?

Organizacije građanskog društva postale su značajni neformalni akteri finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti. Povećano angažovanje

Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

građanskog društva u razmatranju primene budžeta izvršne vlasti, na primer, doprinosi da se bezbednosne i pravosudne institucije pozovu na odgovornost prema građanima. Organizacije

građanskog društva mogu pomoći vladi i parlamentu da utvrdi prioritete potrošnje javnih finansijskih sredstava u skladu sa najhitnijim razvojnim potrebama društva.

Tabela 7. Organizacije građanskog društva aktivne u finansijskom nadzoru: primeri iz celog sveta

Zemlja	Programi
Brazil	Program budžeta pri Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) usredsređuje se na izgradnju kapaciteta drugih grupa da analiziraju budžetske informacije.
Hrvatska	Institut za javne finansije (IPF) razvio se u lidera u oblasti istraživanja javnih finansija i privrede, sa snažnim vezama sa međunarodnim mrežama
Indija	Razvojne inicijative za socijalno i ljudsko delovanje (DISHA) koristile su budžetsku analizu kao deo nastojanja da se animiraju njeni članovi iz najsiromašnijih zajednica da zahtevaju svoja prava.
Meksiko	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación unapređuje socijalnu pravdu i ljudska prava praćenjem javnih politika i potrošnje predviđene predsedničkim budžetom. Isti takođe saraduje u izradi Indeksa transparentnosti budžeta zemalja Latinske Amerike.
Južna Afrika	Služba o budžetskim podacima (BIS) prati uključenost i demokratiju u vladinim politikama nakon aparthejda. BIS je izgradio snažan ugled službe koja sprovodi solidne analize u različitim oblastima budžetiranja, kao što su oblast SIDE; dece, obrazovanja, lokalne uprave i žena.
Uganda	Uganda Debt Network (UDN) je NVO koji sprovodi obimne analize budžeta, vrši zalaganje i aktivnosti borbe protiv korupcije. Poznat je po svom otvorenom stavu i izgradio je jak ugled povezivanja aktivnosti praćenja lokalnih budžeta sa nacionalnim politikama.
Sjedinjene Države	International Budget Partnership sa sedištem u SAD-u saraduje sa velikom i raznovrsnom mrežom organizacija građanskog društva širom sveta. Njen cilj je da se bori protiv siromaštva i za poboljšanje upravljanja reformom vladinih budžetskih sistema i uticanjem na budžetske politike. Ono što je od centralnog značaja za ovaj rad jesu nastojanja da izrada budžeta vlade bude transparentnija i više učesnički usmerena, da više odgovara na nacionalne prioritete, da je u boljoj poziciji da se odupre korupciji i da bude delotvornija i efikasnija.

Izvor: Paolo de Renzio and Warren Krafchick "Budget monitoring and policy influence", in Overseas Development Institute: Briefing Paper 16, (ODI ..Briefing Papers 16, March 2007), <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=80&title=budget-monitoring-policy-influence>

Prilog br. 21. Uloga građanskog društva u finansijskom nadzoru sektora bezbednosti: slučaj pakistanskog Instituta za zakonodavni razvoj i transparentnost (PILDAT)

Uspostavljen 2001. godine, pakistanski Institut za zakonodavni razvoj i transparentnost (PILDAT) predstavlja nezavisnu, nepristrasnu i neprofitnu organizaciju. PILDAT radi na izgradnji kapaciteta izabраниh predstavnika i na olakšavanju većeg učešća svih segmenata društva u demokratskom procesu u Pakistanu.

2009. godine, PILDAT je objavio izveštaj na temu kako sprovesti reviziju budžeta sektora odbrane. Isti je priređen u okviru šireg programa istraživanja i dijaloga o civilno-vojnima odnosima za sprečavanje konflikata u Pakistanu.

U 2010. godini, PILDAT je plasirao niz seminara sa predstavnicima poslovnih subjekata, medija i organizacija građanskog društva na temu 'Kako uticati na budžet u Pakistanu'.

Organizacije građanskog društva (OGD) mogu dalje doprineti jačanju finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti:

- **Unapređenjem pristupa informacijama.** U mnogim zemljama u razviju i tranziciji, organizacije građanskog društva od instrumentalnog su značaja za unapređenje razvoja zakonodavstva o slobodi informisanja (SI) i praćenju njegove primene. U mnogim kontekstima, organizacije građanskog društva igraju ključnu ulogu u unapređenju administrativne transparentnosti i odgovornosti. Ova nastojanja medija i organizacija građanskog društva pomažu da se informacije stave na raspolaganje zarad delotvornog nadzora budžetskog procesa u sektoru bezbednosti. Takođe, uključenost oružanih i bezbednosnih snaga pomaže da se ojača široko prihvatanje načela dobrog finansijskog upravljanja u sektoru bezbednosti i odbrane.

Prilog br. 22. Pregovori između građanskog društva i oružanih snaga o pristupu bezbednosnim informacijama: slučaj Perua

U Peruu, peruanski Savet za štampu učestvovao je u izradi zakona o sveobuhvatnom pristupu informacijama. Zakon o slobodi informisanja (SI) izrađen je uz široko angažovanje građanskog društva. Proces je takođe podržan od strane kancelarije nacionalnog ombudsmana.

U prilično jedinstvenom slučaju, vođene su opsežne konsultacije sa peruanskim oružanim snagama. U periodu od nekoliko meseci, Savet za štampu i oružane snage pregovarali su i konačno su se dogovorili o izuzecima u domenu nacionalne bezbednosti u zakonu o SI, koji je stupio na snagu 2002. Štaviše, Savet za štampu takođe nadgleda primenu zakona o SI.

Kao rezultat ovog angažovanja, peruanska revizorska institucija predvidela je svoju nadležnost u nadgledanju finansijskih računa i učinka oružanih snaga.

- **Normiranje rodnih pitanja u budžetu sektora bezbednosti.** Organizacije građanskog društva igraju značajnu ulogu u nadgledanju izdvajanja budžeta za sektor bezbednosti i odbrane, koji dotiče ugrožene grupe, kao što su žene. Ženske organizacije i grupe za zalaganje mogu zahtevati odgovornost i transparentnost od vlade sa ciljem unapređivanja rodno usmerenih razvojnih projekata. OGD-i mogu takođe pratiti i oceniti potrošnju vlade, i, ukoliko je potrebno, raditi sa donosiocima politika u izmeni potrošnje, kako bi bila rodno osetljivija. Na kraju, OGD-i mogu raditi sa njihovim partnerima na zalaganju za veće rodno osetljivo budžetiranje u sektoru bezbednosti ubuduće.

Prilog br. 23. Ženska budžetska inicijativa u Južnoj Africi

Ženska budžetska inicijativa (WBI) pokrenuta je 1995. godine i podrazumevala je saradnju poslanica i NVO-a. Partnerski NVO-i bili su odgovorni da analiziraju budžet i politike u smislu njihovog rodno uticaja dok bi političarke koristile nalaze da utiču na debatu o budžetu u parlamentu. Pet godišnjih komentara o rodnom uticaju budžeta objavljeno je i uticalo je na pokretanje iste inicijative pri Ministarstvu finansija na pilot osnovi. WBI je takođe izradio pojednostavljen skup publikacija pod nazivom Novac je bitan namenjen široj publici kao i materijal za obuku namenjen zakonodavcima i aktivistima iz reda građanskog društva i podregionu Južne Afrike.

Izvor: "Parliament, the Budget and Gender", Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations .(Fund for Women (Geneva, IPU, 2009

Koji su drugi načini da se ojačaju partnerstva između parlamenata, vrhovnih revizorskih institucija (VRI) i organizacija građanskog društva

Povećana interakcija između parlamenata, vrhovnih revizorskih institucija i organizacija građanskog društva pogoduje razvijanju snažnog finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti. Ista omogućava sveobuhvatnije i učesničkije upravljanje sektorom bezbednosti:

- **dopunjavanjem rada parlamenata i vrhovnih revizorskih institucija.** Uključenost građanskog društva u finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti može nadoknaditi ograničene kapacitete za finansijsku analizu u okviru parlamenta. Nivo doprinosa građanskog društva finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti može dostići potpunu saradnju u procesu revizije sektora bezbednosti. Parlament može odigrati ključnu ulogu u odabiru i/ili uravnoteživanju doprinosa građanskog društva u skladu sa prethodno utvrđenim standardima profesionalizma i objektivnosti.
- **učvršćivanjem sistema uzajamnih provera ogranaka vlasti.** Podsticanje stručnjaka iz građanskog društva da razmotre izveštaje o reviziji VRI može omogućiti članovima parlamentarnog odbora za budžet ili javne finansije da dobije drugo mišljenje o državnom budžetu izdvojenom za bezbednost. Moguće slabosti ili praznine u izveštaju glavnog revizora mogu se dotaći dopunskim doprinosom građanskog društva. Slično, VRI mogu upotrebiti grupe za zalaganje u građanskom društvu da objave svoje izveštaje u slučaju da ih parlamenti ne uzmu u obzir u dovoljnoj meri.
- **jačanjem učešća javnosti u finansijskom nadzoru.** Parlament može promovisati veći nivo učešća javnosti u oceni bezbednosnih politika i operacija. On to može učiniti zahtevanjem pomoći finansijskih, pravnih i stručnjaka za ljudska prava iz lokalnih organizacija građanskog društva. Na taj način, parlamenti mogu dobiti dodatne savete o pitanjima nadzora sektora bezbednosti i mogu izgraditi uključivije gledište o prikladnosti finansijskog upravljanja u sektoru bezbednosti.

5. Dalji načini jačanja finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti

Nastavni ciljevi ovog dela

Nakon što pročitaju ovaj deo, čitaoci bi trebalo da budu u stanju da:

- ✓ razumeju dalje načine za ojačavanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti;
- ✓ opišu koristi izrade sveobuhvatnog nacionalnog pravnog okvira za finansijsku odgovornost;
- ✓ shvate načine za unapređenje procesa samoocene integriteta u institucijama u sektoru bezbednosti; i
- ✓ shvate i podstaknu najbolje prakse kod donatora.

Koje su koristi izrade sveobuhvatnog pravnog okvira finansijske odgovornosti?

Dobro upravljanje sektorom bezbednosti zahteva uspostavljanje jasnog pravnog okvira u pogledu finansijske odgovornosti i integriteta. Isti omogućava:

- definisanje uloga, mandata i odnosa između institucija za finansijski nadzor;
- utvrđivanje ograničenja prednosti i ovlašćenja bezbednosnih i odbrambenih institucija u upravljanju javnim novcem;
- pružanje osnove za odgovornost definisanjem nezakonitog finansijskog ponašanja;
- zaštitu obaveštajaca koji prijave korupciju ili zloupotrebu javnog novca (vidi Prilog br. 25): i
- unapređenje poverenja javnosti i ojačavanje legitimnosti i integriteta institucija u sektoru bezbednosti.

Obično, parlament uspostavlja pravni okvir za finansijsku odgovornost. Međutim, ovo ne može da se desi bez učešća izvršne vlasti, koja predviđa

detaljna pravila integriteta i preduzima delotvorne mere protiv bilo kakvih zloupotreba. Akademski stručnjaci i organizacije građanskog društva mogu takođe prijaviti slučajeve korupcije, zalagati se za odgovarajuće pravne reforme i sprovođenje kampanji javnog informisanja koje imaju za cilj da poboljšaju pravnu zaštitu takozvanih "informatora" (vidi Prilog br. 24).

Kako se mogu unaprediti procesi samoocene integriteta institucija bezbednosti i odbrane?

U mnogim zemljama, izvršne vlasti sprovode svoje analize problema korupcije koji utiču na bezbednosne i odbrambene institucije. Ovo je često deo kampanji vlade za borbu protiv korupcije. Procesu samoocene u bezbednosnim i odbrambenim institucijama podrazumevaju preduzimanje širokog pristupa prema korupciji i obuhvataju:

- opisivanje institucionalnih odnosa između svih aktera u sektoru bezbednosti, uključujući glavne bezbednosne i pravosudne institucije, njihova izvršna upravna i nadzorna tela, parlament, državne revizorske institucije i građansko društvo;
- mapiranje nacionalnog pravnog i institucionalnog okvira, uključujući sve zakone i institucije koje obezbeđuju finansijsku odgovornost;
- osmišljavanje polaznih tačaka za poštovanje međunarodnih sporazuma za borbu protiv korupcije od strane države, kao što je Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije;
- identifikovanje oblasti izloženih najvećem riziku od korupcije u bezbednosnim i odbrambenim institucijama;
- praćenje primene kodeksa ponašanja u cilju ojačavanja integriteta u ponašanju bezbednosnog i odbrambenog kadra; i
- poboljšavanje transparentnih postupaka u procesima planiranja, budžetiranja, potrošnje i nabavke u sektoru bezbednosti i odbrane.

Prilog br. 24. Nedavni trendovi ka usvajanju zakonodavstva o zaštiti obaveštajaca: slučaj Kanade

Od početka 1990-ih, kanadske organizacije građanskog društva i političke stranke lobirale su za usvajanje delotvornog zakonodavstva za zaštitu obaveštajaca.

Usvojen 2005. godine, Zakon o zaštiti obelodanjivanja informacija od strane javnih službenika (PSDPA) uspostavlja interni režim za prijavljivanje prekršaja u okviru administracije. Međutim, Zakon ne čini ništa da zaštiti obaveštajce i gotovo ništa da obezbedi da se njihovi navodi istraže.

Savezna inicijativa odgovornosti za reformu (FAIR), dobrotvorno društvo koje je sačinjeno od kanadskih poslanika, predstavnika akademskog društva i građana, lobirala je za usvajanje zakonodavstva o zaštiti obaveštajaca. Oni su to uradili kako bi unapredili transparentnost, odgovornost i integritet u javnoj službi. FAIR je izradio sledećih 5 osnovnih probnih načela za ocenu zakonodavstva o obaveštajcima. Ista obuhvataju:

- potpuna prava na slobodu govora;
- pravo obelodanjivanja svih nezakonitosti i nedoličnog ponašanja;
- neuznemiravanje obaveštajaca;
- forum za rešavanje (delotvoran sudski proces za obaveštajce); i
- obavezno preduzimanje popravnih mera izvršnih organa protiv prestupnika.

Uprkos ovim nastojanjima, Kanada još uvek nema delotvorne zakone za zaštitu obaveštajaca. Međutim, zajedničko angažovanje organizacija građanskog društva i poslanika povećalo je svest javnosti o značaju zaštite obaveštajaca.

Adaptirano iz publikacije: FAIR: Protecting Whistleblowers Who Protect The Public Interest. The Canadian Experience, <http://fairwhistleblower.ca/>

Prilog br. 25. Bavljenje korupcijom u bezbednosnim i odbrambenim institucijama: Okvir samoocene integriteta organizacije Transparency International

Transparency International uspostavio je okvir za identifikovanje rizika od korupcije u bezbednosnim i odbrambenim institucijama. U skladu sa ovim okvirom, korupcija u sektoru bezbednosti i odbrane može biti:

- 1. politička.** Što je slučaj kada pojedinci ili grupe mogu uticati na odbrambenu i bezbednosnu politiku za posebna lica ili grupne interese;
- 2. finansijska.** Što je slučaj kada se budžeti za bezbednost i odbranu zloupotrebljavaju ili koriste za ispunjavanje ličnih interesa;
- 3. operativna.** Što je slučaj kada interventne ili mirotvorne snage same predstavljaju izvor korupcije u zemlji u kojoj funkcionišu podsticanjem lokalnog podmičivanja i nejasnih postupaka ugovaranja;
- 4. povezana sa nabavkom.** Ovo je slučaj kada proces nabavke opreme za bezbednosne i odbrambene institucije nije u potpunosti nadgledan; i
- 5. povezana sa bezbednosnim i odbrambenim kadrom.** Ovo je slučaj kada je proces zapošljavanja i upravljanja platnim spiskom naklonjen određenim pojedincima umesto drugih.

Na osnovu ovog okvira, Transparency International izradio je upitnik namenjen bezbednosnim i odbrambenim institucijama za samoocenu opasnosti korupcije sa kojima se suočavaju. Ova organizacija takođe je osmislila načine na koje bezbednosne i odbrambene institucije mogu da sprovedu ankete i metriku kako bi propratile i izmerile napredak u njihovim procesima izgradnje integriteta.

Vidi: Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms (London, Transparency International, 2011), http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Kako se mogu podstaći najbolje prakse zajednice donatora?

Ojačavanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti često zahteva zajedničko zalaganje zemalja u razvoju i donatorske zajednice. U mnogim zemljama u razvoju, spoljni akteri i međunarodni programi pomoći u velikoj meri finansiraju procese upravljanja i reforme u sektoru bezbednosti.

Međutim, spoljna finansijska pomoć reformi sektora bezbednosti često zaobilazi institucije za finansijski nadzor zemlje primateljke, kao što su parlament ili državni biro za reviziju. Ovo 'zaobilazanje' ima negativne posledice i može sprečiti zemlju primateljku da:

- razvije svoje procese civilno-demokratskog nadzora;
- ojača institucionalne kapacitete formalnih aktera za finansijski nadzor: i
- izgradi svoje kapacitete u osmišljavanju lokalnih prioriteta pitanja bezbednosti i odbrane.

Međutim, donatori su u sve većoj meri preuzeli obavezu da ojačaju lokalne institucije za obezbeđivanje odgovornosti. Ovo je postignuto od strane donatorskih zemalja:

- obezbeđivanjem da njihova finansijska podrška za domaće programe upravljanja i reforme u sektoru bezbednosti bude izvršena sa ciljem ojačavanja pristupa 'na nivou cele vlade' (vidi Prilog br. 26) ka reformi sektora bezbednosti;
- zasnivanjem svojih programa za koordinaciju pomoći na načelima Pariske deklaracije o delotvornosti pomoći iz 2005. godine (vidi Prilog br. 27);
- pružanjem transparentnog pregleda njihovih politika finansijske pomoći u domenu upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- pomaganjem u ojačavanju postupaka upravljanja javnim finansijama zemalja u razvoju, kao što su: računovodstvo, revizija, nabavka i praćenje;
- podržavanjem inicijativa građanskog društva koje promovišu nezavisnu analizu budžeta sektora bezbednosti, praćenje bezbednosnih operacija i troškova i pristup informacijama; i
- unapređenjem uloge parlamenta, građanskog društva i lokalnih medija u podržavanju debata o državnim politikama bezbednosti i njihovom trošku.

Prilog br. 26. Šta podrazumeva pristup 'na nivou cele vlade'?

Pristup na 'nivou cele vlade' podrazumeva uključivanje odeljenja odgovornih za bezbednost i politička i ekonomska pitanja, kao i one odgovorne za razvojnu pomoć i humanitarne aktivnosti u donošenje spoljnih i bezbednosnih politika i njihovu primenu, kako na nivou politike tako i na operativnom nivou. Pristup na 'nivou cele vlade' podrazumeva da državne političke, bezbednosne, ekonomske i socijalne sfere jesu međusobno zavisne. Jedna prednost ovog pristupa jeste da se reforme u svakoj oblasti podržavaju i reprodukuju u drugim oblastima.

Adaptirano iz: Whole of Government Approaches to Fragile States (Paris, OECD, 2006), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf

Prilog br. 27. Pet glavnih načela Pariske deklaracije o delotvornosti pomoći iz 2005

Pariska deklaracija usredsređuje se na pet uzajamno dopunjujućih načela obaveza za partnerstvo:

- 1. Vlasništvo.** Partnerske zemlje delotvorno rukovode primenom svojih razvojnih politika i strategija i koordiniraju razvojne aktivnosti.
- 2. Prilagođavanje.** Donatori zasnivaju svoju celokupnu podršku na nacionalnim razvojnim strategijama, institucijama i postupcima partnerskih zemalja.
- 3. Usklađivanje.** Donatori se obavezuju da njihove radnje budu usklađenije, transparentnije i kolektivno delotvorne.
- 4. Upravljanje rezultatima.** Upravljanje rezultatima i poboljšavanje lokalno vođenog odlučivanja u cilju ostvarivanja rezultata.
- 5. Uzajamna odgovornost.** Donatori i partneri zajednički su odgovorni za razvojne rezultate.

Kako akteri za finansijski nadzor mogu biti obučeni?

Programi za obuku i izgradnju kapaciteta od presudnog su značaja kako bi se osiguralo da formalni i neformalni akteri finansijskog nadzora postanu delotvorniji. Specijalizovane lokalne ili međunarodne organizacije često su na raspolaganju da pruže obuku ovim akterima. Ovi programi obuke mogu biti usmereni ka sledećim grupama:

- **Poslanici.** Obuka i izgradnja kapaciteta trebalo bi da bude okrenuta ka podizanju svesti poslanika o finansijskom nadzoru u sektoru bezbednosti i njihovim odgovornostima u svakoj fazi budžetskog ciklusa;
- **Skupštinski kadar.** Obuka i izgradnja kapaciteta trebalo bi da budu usmereni tako da obezbede da podrška i saveti koje skupštinski kadar pruža poslanicima budu profesionalni i sveobuhvatni;
- **Kadar vrhovnih revizorskih institucija.** Obuka i izgradnja kapaciteta trebalo bi da budu usmereni ka podizanju tehničkih sposobnosti kadra VRI u vršenju revizija u bezbednosnim i odbrambenim institucijama;
- **Građansko društvo i medijske institucije.** Obuka i izgradnja kapaciteta trebalo bi da imaju za cilj da maksimalno povećaju kvalitet građanskog društva i učešće medijskih institucija u procesima finansijskog nadzora.

Imajući u vidu visoki nivo međusobne zavisnosti između svih aktera finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti, pružaoci obuke mogu razmotriti mogućnost da uključe sve ove aktere u aktivnosti obuke.

6. Zaključak

U zaključku, ovaj vodič pružio je pregled i uvod u uspostavljanje, funkcionisanje i reformu mehanizama za finansijski nadzor u sektoru bezbednosti. Isti je predstavio proces jačanja finansijskog nadzora i neophodnost ostvarivanja saradnje između formalnih i neformalnih aktera za nadzor, kao što su parlamenti, revizorske institucije, građansko društvo i mediji.

DCAF ostaje na raspolaganju da podrži nastojanja država da uspostave ili sprovedu reformu svojih institucija i mehanizama za finansijski nadzor u skladu sa demokratskim vrednostima i međunarodnim standardima.

Bibliografija

Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. *Integrating Defence into Public Expenditure Work*. London: DFID, 2002.

<http://www.gsdr.org/docs/open/SS11.pdf>.

Pyman, Mark. *Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK, 2011.

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Schick, Allen. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?". *Journal on Budgeting*, 1, no.3 (2002): 15-42. Paris: OECD, 2002.

<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

Tagarev, Todor. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*. Geneva: DCAF and NATO, 2010

<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Wehner, Joachim and Winnie Byanyima. *Parliament, the Budget and Gender*. Geneva: IPU-UNDP-World Bank Institute and UNIFEM, 2004.

<http://www.ipu.org/english/handbooks.htm#budget>.

Wehner, Joachim. *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. Washington: World Bank, 2004.

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>.

World Bank Institute. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington: World Bank Institute, 1998.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Korisne veb stranice

Commonwealth Parliamentary Association
<http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Office, United States
<http://www.cbo.gov>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) parliamentary programme
<http://www.dcaf.ch/Programmes/Parliamentary-Oversight>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA)
<http://www.idasa.org.za>

International Budget Project
<http://www.internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)
<http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union
<http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
<http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Office, Uganda
http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=93

Parliamentary Centre
<http://www.parlcent.ca>

Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)
<http://www.pildat.org/>

Transparency International Defence & Security Programme
<http://www.ti-defence.org/>

World Bank Institute Parliamentary Program
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Završne note

1. "OECD Best Practices for Budget Transparency," OECD Journal on Budgeting, 1, br. 3, (2001): 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
2. Ibid.
3. Vidi Len Le Roux, The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting). Prepared for the SIPRI/ASDR Seminar o procesu budžetiranja troškova vojske, (2002), http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/le-roux.
4. Vidi "Best Practices for Budget Transparency," u Journal on Budgeting (Paris: OECD, 2002), 9, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
5. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN – Drucksache 16/12193 (Berlin: Deutscher Bundestag, 2009), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf>.
6. Bemerkungen 2009: zur Haushaltsund Wirtschaftsführung des Bundes (Bonn: Bundesrechnungshof, 2009), 29, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungenjahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>.
7. "Bundesrechnungshof: die Liste der vegeudeten Millionen," Spiegelonline, 8. decembar 2009, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-49584.html>.
8. Deutscher Bundestag, "Im Bundestagnotiert: Einsatz von Drohnen zur Videoüberwachung", 10. februar 2010, http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_02/2010_036/04.html.



DCAF Head Office, Geneva

By Post:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

For Visitors:

Rue de Chantepoulet 11

CH-1201 Geneva 1

Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00

Fax: +41 (0) 22 741 77 05

www.dcaf.ch