

Priručnik za odbore Skupštine Kosova o nadzoru budžeta

April, 2014.



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

SADRŽAJ

Lista skraćenica /p. 5

1. Uvod /p. 7

2. Budžetski proces na Kosovu /p. 7

2.1 Uloga radnih odbora u nadzoru budžeta /p. 10

3. Kako se vrši nadzor budžeta? /p. 11

LISTA SKRAĆENICA

SK	Skupština Kosova
OBF	Odbor za budžet i finansije
ONJF	Odbor za nadzor javnih finansija
MF	Ministarstvo finansija
SOR	Srednjoročni okvir rashoda
PR	Poslovnik o radu

1. UVOD

Ovaj priručnik upoznaje članove i osoblje odbora Skupštine Kosova (SK) sa praksama prilikom vršenja nadzora budžeta. Odbori Skupštine Kosova su u proteklim godinama proširili svoje aktivnosti nadzora vlade i nezavisnih institucija. Odbori uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i partnerskih organizacija redovno nadgledaju sprovođenje zakonodavstva. OEBS je 2012. sa ciljem da se poboljša portfolio nadzora podržao dva partnerska odbora u aktivnostima nadzora budžeta.

Ovaj priručnik je rezultat iskustva koje su partnerski odbori stekli u sprovođenju nadzora trošenja budžeta resornih ministarstava i izvršnih agencija. Priručnik pruža smernice o koracima koje treba da preduzmu odbori prilikom pripreme i vršenja nadzora trošenja budžeta resornih ministarstava. Nakon uvodnog dela, u drugom delu se govori o budžetskom ciklusu na Kosovu i opisuje se uloga Skupštine Kosova u ovom procesu. U nastavku se objašnjavaju razlozi angažovanja radnih odbora u nadzoru budžeta. Treći deo sadrži praktične savete i smernice korak po korak u procesu nadzora.

2. BUDŽETSKI PROCES NA KOSOVU

Vlada osim godišnjeg budžeta takođe priprema finansijske srednjoročne planove, srednjoročni okvir rashoda (SOR) čija svrha je da poboljša predvidljivost i održivost budžeta i koji pokriva narednu fiskalnu godinu i procene za dve naredne fiskalne godine. Ministarstvo finansija (MF) prilikom pripremanja godišnjeg budžeta objavljuje takozvane budžetske cirkularne dopise¹ koji sadrže informacije i uputstva o gornjem limitu rashoda za narednu fiskalnu godinu i određuje koordinacioni proces budžetskih organizacija sa Ministarstvom finansija. Ministar finansija na osnovu ovih budžetskih predloga priprema predloženi budžet Kosova i predloženi zakon o aproprijacijama odnosno dodatnim budžetima koji se dostavljaju Vladi na razmatranje.² Ovaj zakon sadrži detaljne odredbe o budžetu, njegovoj raspodeli budžetskim organizacijama i njegovom izvršenju. Od Vlade se traži da podnese predlog nacrta zakona na razmatranje Skupštini do 31. oktobra tekuće fiskalne godine.³

1. Budžetske cirkularne dopise objavljuje Ministarstvo finansija na svoj internet stranici <http://www.mef-rks.org>.

2. Vidi član 21, Zakona br. 03/L-221 koji menja i dopunjuje Zakon br. 03/L-048 o upravljanja javnim finansijama i odgovornostima od 13. marta 2008, 12. juli 2010.

3. Ibid, član 22.

Tabela 1: Datumi i aktivnosti za pripremanje budžeta do skupštinskog usvajanja⁴

Date	Activity
15. april	Ministarstvo finansija priprema srednjoročni okvir rashoda za naredne tri godine.
30. april	Poslednji rok kada Ministarstvo finansija dostavlja budžetske cirkularne dopise budžetskim organizacijama, a Ministarstvo finansija dostavlja srednjoročni okvir rashoda Skupštini (član 19 Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima)
15. jun	Poslednji rok kada budžetske organizacije dostavljaju svoje predloge za budžet na osnovu smernica ministarstva, prioriteta rashoda i budžetskih limita.
15. juna – 31. oktobra	Ministarstvo finansija razmatra predloge budžeta budžetskih organizacija i organizuje javna saslušanja sa budžetskim organizacijama. Ovaj proces se obično odvija u periodu od jula do avgusta. Nakon toga, Ministarstvo finansija šalje usvojeni predlog budžeta svakoj budžetskoj organizaciji i dostavlja ga zajedno sa srednjoročnim okvirom rashoda Vladi na usvajanje.
31. oktobar	Vlada usvaja predloženi budžet i dostavlja ga Skupštini. <ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo finansija dostavlja Nacrta zakona o budžetu Skupštini (čl. 22 Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima) • Pre prvog čitanja na plenumu, Odbor za budžet i finansije preispituje nacrt zakona u načelu (čl. 56 br. 2 Poslovnika o radu (PR)) • Nacrt zakona je dostavljen plenumu Skupštine na prvo čitanje • Glavni odbori predstavljaju izveštaje o Nacrtu zakona u roku od 10 dana (čl. 57 br. 8 Poslovnika o radu) • Odbor za budžet i finansije (OBF) podnosi izveštaj o nacrtu zakona najmanje 5 dana pre drugog čitanja (čl. 57 br. 9 Poslovnika o radu)
31. decembar	Poslednji rok kada Skupština treba da usvoji budžet Kosova

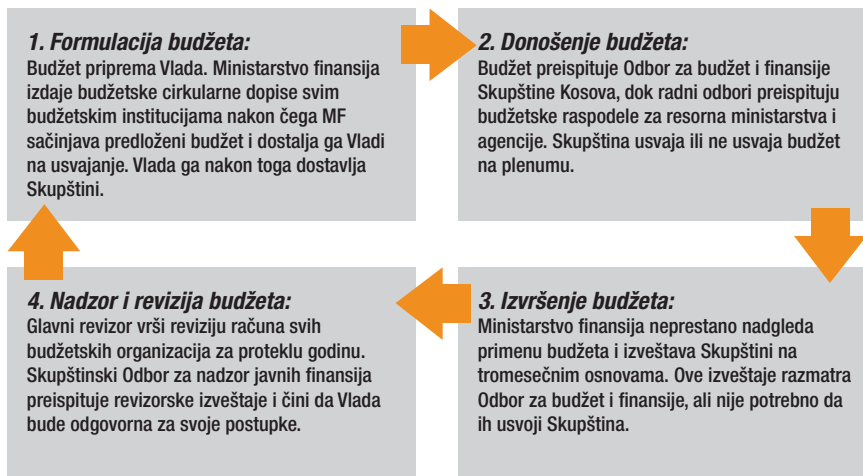
Skupština preispituje, menja, dopunjuje i usvaja budžet, dok je Odbor za finansije i budžet vodeći odbor za budžetske propise. Odbor za budžet i finansije sačinjava izveštaje i prima predložene amandmane od ustaljenih odbora i ostalih radnih odbora. U roku od dva meseca (novembar i decembar), Odbor za budžet i finansije takođe mora da obradi neposredne budžetske intervencije kosovskih nezavisnih institucija koje podnose izveštaj isključivo Skupštini i koje nemaju direktne odnose sa Ministarstvom finansija. Nezavisne institucije lobiraju za svoje budžetske prioritete kod Odbora za budžet i finansije samo onda kada je konačni predlog budžeta podnela Vlada. Skupština na kraju usvaja ili ne usvaja budžet.

4. Tabela sadrži informacije na osnovu svakodnevnih aktivnosti nadgledanja OEBS-a i odnosi se na podatke GAP Instituta, Budžet Kosova: Transparentnost i oblici budžetskog izveštavanja (mart 2013), http://www.institutigap.org/documents/84490_AnalizaperbuxhetinENGfinal.pdf, (pristupljeno oktobra 22, 2013).

Kako bi se osiguralo da se budžet primenjuje u skladu sa usvojenim zakonom o budžetu, Skupština vrši nadzor budžeta, a da bi to mogla da učini potrebno joj je iscrpno izveštavanje Vlade. Na Kosovu, Ministarstvo finansija priprema za Skupštinu tromesečne izveštaje o trošenju tekućeg budžeta.⁵ Ministarstvo finansija svake godine do 31. marta podnosi Skupštini konačni izveštaj o budžetu koji pokazuje poslanicima Skupštine Kosova do kog stepena je trenutna potrošnja za proteklu fiskalnu godinu usaglašena sa budžetom.⁶

Veoma važan alat za nadzor budžeta je uzimanje u obzir izveštaja glavnog revizora na Kosovu za dotično resorno ministarstvo.⁷ Revizorski izveštaj objedinjuje rashode sa budžetskim okvirom za određeno resorno ministarstvo i sagledava usaglašenost u potrošnji sa kriterijumima koji su navedeni u budžetu i usvojenim zakonskim propisima i efikasnim korišćenjem budžetskih resursa. Revizorski izveštaj obično sadrži skup preporuka kako bi institucija bolje izvršila budžet. Podnosi se na razmatranje Skupštini pre 31. avgusta i javno je dostupan za preuzimanje sa internet stranice Kancelarije glavnog revizora.⁸ U Skupštini, revizorski izveštaj preispituje Odbor za nadzor javnih finansija (ONJF).

Ukratko, budžetski proces na Kosovu prolazi kroz četiri faze koje su prikazane u dole navedenom dijagramu:



5. Ibid, član 45.

6. Ibid, član 46.

7. Izveštaj je sačinjen u skladu sa članom 47 Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima koji je dopunjen i izmenjen.

8. Izveštaji Kancelarije glavnog revizora su dostupni na internet stranici ove institucije na <http://www.oag-rks.org/>.

2.1 ULOGA RADNIH ODBORA U NADZORU BUDŽETA

Kao što je već opisano u prethodnom delu, dva odbora – Odbor za budžet i finansije i Odbor za nadzor javnih finansija – imaju glavnu odgovornost u nadzoru budžeta.

Odbor za budžet i finansije ima zadatak da vrši reviziju tromesečnih i godišnjih finansijskih izveštaja Vlade i nezavisnih institucija. Revizija je rutinska i brza po svojoj prirodi jer Odbor nema niti vremena niti predmetnu ekspertizu da preispita detaljno izveštaje.

Odbor za nadzor javnih finansija preispituje svake godine do 100 revizorskih izveštaja koje je pripremila Kancelarija glavnog revizora. Ovi izveštaji se usredsređuju na strukture finansijskog upravljanja resornih ministarstava i nezavisnih institucija sa zaključcima u pogledu procesa revizije i ograničenim uzorkom finansijskih dokumenata kao što su fakture i ugovori o nabavci. Odbor za nadzor javnih finansija svake godine prilikom preispitivanja više od 100 izveštaja kosovskih javnih institucija može da otkrije slučajeve lošeg upravljanja, ali nema niti vremena niti sektorsku ekspertizu da detaljno prouči bilo koju od ovih institucija.

Stoga je odgovornost radnih odbora da osiguraju da ministarstva koja su pod njihovim nadzorom obavljaju funkcije u skladu sa važećim zakonskim propisima. Radni odbori trebalo bi tokom pripreme za proces nadzora da se konsultuje sa Odborom za nadzor javnih finansija kako bi se izbegla preklapanja aktivnosti u procesu nadzora između radnih odbora i Odbora za nadzor javnih finansija.

Prednost koju radni odbori imaju u nadzoru budžeta ogleda se u njihovoj sposobnosti da se usredsrede na konkretni problem unutar svog mandata i da provedu potrebno vreme na uočenom problemu kako bi došli do srži tog problema. Velika prednost radnih odbora u odnosu na Odbor za nadzor javnih finansija ogleda se u tome što imaju više uvida u poslove resornog ministarstva za koje su odgovorni. Osim toga, radni odbori nemaju određene godišnje zadatke nadzora i stoga sprovede istrage na osnovu svog tempa. Mogu i trebalo bi da se vrate nakon nekoliko meseci ili godina na određene probleme koje su ranije utvrdili, a koji su od interesa, kako bi osigurali da su utvrđeni problemi na odgovarajući način rešavani. Ako odbor smatra da postoje sistemski problemi oko konkretnog problema koji zahteva tehničku reviziju koju ne može da sprovede, onda ima mogućnost da zatraži od Kancelarije glavnog revizora ili neke druge nadzorne institucije da sprovede detaljnu reviziju utvrđenog problema.

Radni odbori u pogledu budžeta moraju da uzmu u obzir nekoliko važnih stavki prilikom pregled učinka resornih ministarstava pod njihovom nadležnošću:

Ministarstva utvrđuju programe kako bi sprovela zakone koje je usvojila Skupština. Odbori bi trebalo da preispitaju koji su to fondovi dodeljeni svakom programu. Trebalo bi da ispitaju koji su

to rezultati u pogledu isporučenih usluga koji su bili definisani tim programima i da li su fondovi bili dovoljni da se ostvare zacrtani rezultati. Konačno, odbor bi trebalo da oceni koliko je ministarstvo bilo efikasno u ostvarivanju tih rezultata. Kada se sagledava primena budžeta resornog ministarstva po prvi put, odbor bi trebalo da pokuša da dobije uvid o tome kakav je bio učinak te institucije tokom određenog vremenskog perioda. Odbor će sagledati promene godinu za godinom. Proučavajući podatke iz godine u godinu, članovi odbora će biti u boljem položaju da shvate promene u praktičnim politikama. Značajna uvećanja ili smanjena (u iznosu većem od 10 odsto) u budžetskim stavkama su pokazatelji da je došlo do promene u prioritetima. Odbori treba da se uvere da su promene opravdane u pogledu zacrtanih rezultata relevantnih programa.

3. KAKO SE VRŠI NADZOR BUDŽETA?

Priručnik ' Funkcija nadzora parlamentarnih odbora' koji je objavila Skupština u junu 2012. pruža kratak uvod poslanicima o konceptu nadzora budžeta resornih ministarstava.⁹ Priručnik sadrži korisna rutinska razmatranja koja će pripremiti radni odbor sa malo iskustva u pogledu nadzora budžeta u obavljanju osnovnog rada za detaljniju istragu odnosno analizu.

Box 1. Routine Considerations for Functional Committees in Budget Oversight¹⁰

- Da li je institucija ostvarila svoje godišnje planirane aktivnosti? Ako nije, koje prepreke su sprečile potpuno sprovođenje plana?
- Kako je budžet trošen po kategorijama – dobra, usluge ili kapitalne investicije?
- Da li se budžet ravnopravno trošio tokom godine, ili se budžet uglavnom trošio u specifičnim vremenskim periodima? (kao što je to obično u slučaju s kategorijom kapitalnih investicija)
- Da li je budžet koji je dodeljen specifičnim institucijama dovoljan ili da li je u narednoj godini potreban dodatni budžet?
- U slučaju da se javi budžetski višaka to se objašnjava nesposobnošću institucije da upravlja svojim budžetom ili da li bi institucija trebalo da funkcioniše sa manjim budžetom?
- Kakvi su izveštaji Glavnog revizora kao i izveštaji Odbora za nadzor javnih finansija?
- Da li se redovno vrši upoređivanje revizorskih izveštaja sa finansijskim izveštajima Vlade?

9. Skupština Kosova, Priručnik o vršenju nadzora radnih parlamentarnih odbora, Prishtinë/Priština, jun 2012.

10. Ibid.

Odbor može nakon prvog rutinskog pregleda izveštaja o finansijskom poslovanju i revizorskih izveštaja odbora određenog resornog ministarstva da nastavi da započne detaljnu istragu odnosno analizu koja će detaljno ispitati određeni problem. Na primer, odbor može da preispita nabavke ili dodeljena sredstva. Ovaj selektivni pristup takođe garantuje da radni odbor ne duplira rad koji obavlja Odbor za budžet i finansijske i Odbor za nadzor javnih finansija.

U nastavku sledi opis ključnih koraka koji se preduzimaju u detaljnoj istrazi odnosno analizi tokom vršenja nadzora.

Korak 1: Sprovesti reviziju budžeta, finansijskih izveštaja i ostale relevantne dokumentacije

Odbor prilikom pripremanja analize nadzora budžeta preispituje relevantni deo vladinog programa i svaku stratešku dokumentaciju ministarstva koje se nadgleda kako bi se odredili prioriteti ministarstva za period praćenja. Odbor će nakon toga izvršiti kontrolu glavnog i dodatnih budžeta ministarstva koje se nadgleda, srednjoročni okvir rashoda zajedno sa godišnjim radnim planom ministarstva i tromesečne i godišnje finansijske izveštaje ministarstva kako bi odredio da li su ti prioriteti pretočeni u njihove rashode. Trebalo bi da bude preispitana celokupna dokumentacija u protekle dve godine. Pažnja bi trebalo da bude usmerena na velika smanjenja ili uvećanja u rashodima budžetskih stavki. Velike promene u rashodima budžetskih stavki koje ne odgovaraju objavljenim praktičnim politikama ministarstva mogu biti pokazatelj slabih upravljačkih praksi. Prilikom sagledavanja budžeta važno je da se ispita očekivana aktivnost nabavki za godinu koja bi po zakonu trebalo da se završi 60 dana pre početka nove fiskalne godine i da se uporede sa aktivnostima nabavki koje su već izvršene kao i sa obaveštenjima za nabavke koje su još uvek u toku. Za realizaciju aktivnosti koje još uvek nisu završene na kraju godine trebalo bi da se preispita treći tromesečni finansijski izveštaj ministarstva. Odbor bi trebalo da utvrdi da li postoje neke nepredviđene nabavke do kojih je došlo ili ako se odustalo od predviđanih nabavki. Nabavke koje su se realizovale u poslednjem momentu mogu da ukazuju na nepropisno planiranje ili da je Vlada odredila novi smer delovanja.

Druga značajna stavka za analizu je godišnji revizorski izveštaj o regularnosti poslovanja za resorno ministarstvo koji priprema Kancelarija glavnog revizora. Ovaj izveštaj ispituje finansijski učinak ministarstva, utvrđuje probleme i daje preporuke. Izveštaj bi trebalo da bude pregledan za protekle dve godine i Odbor bi trebalo da obrati posebnu pažnju na preporuke za tekuću godinu i nesprovođenje preporuka iz prethodne godine.

Odbor bi takođe trebalo da ispita ako su dostupne analize koje su sprovele spoljne institucije i građansko društvo. Kada su ova dokumenta preispitana, Odbor bi trebalo da ima bolje razumevanje oblasti koja bi trebalo da budu detaljno ispitana. Odbor bi u ovoj fazi trebalo da odluči na koju posebnu oblast će se usredsrediti tokom analize.

U mnogim slučajevima, Odbor će morati da se oslanja da spoljnu ekspertizu tokom planiranja analize nadzora budžeta. Finansijska sredstva za ovo mogu biti dodeljena iz fonda za angažovanje spoljnih eksperata koji su na raspolaganju odborima. Utvrđivanje relevantnih eksperata trebalo bi da bude dužnost koordinatora odbora. Baza podataka Skupštine o ekspertskim konsultantima koju vodi Direkcija Skupštine za istraživanje, biblioteku i arhiv sadrži informacije o velikom broju lokalnih eksperata koji mogu biti angažovani na određeni kraći vremenski period.

Osim toga, ima veliki broj nezavisnih institucija koje su dostavile informacije Skupštini da imaju internu ekspertizu koja stoji na raspolaganju odborima. Nekoliko ovih institucija ima nadzornu funkciju prema Vladi.¹¹ Ove institucije mogu da bude veoma vredan i koristan instrument za Odbor koji je uključen u nadzor budžeta. Odbori koji planiraju analizu u oblasti koja traži određenu ekspertizu trebalo bi da zatraže podršku tih eksperata tokom samog procesa nadgledanja.

1. Savetodavni odbor za zaštitu životne sredine (SOŽŽS)

2. Agencija protiv korupcije (APK)

3. Autoritet civilnog vazduhoplovstva (ACV)

4. Centralna banka Kosova (CBK)

5. Centralna komisija za popis (CKP)

6. Centralna izborna komisija (CIK)

7. Komisija za polaganje pravosudnog

8. Regulatorna kancelarija za energetiku (RKE)

9. Nezavisni odbor za razmatranje poreskih žalbi (NORPŽ)

10. Nezavisna komisija za rudnike i minerale (NCRM)

11. Nezavisne komisije za medije (NKM)

12. Autoritet konkurencije Kosova (AKK)

13. Savet Kosova za kulturno nasleđe (SKKN)

14. Sudski savet Kosova (SSK)

15. Sudski institut Kosova (SIK)

16. Fond za penzijsku štednju Kosova (FPŠK)

17. Kosovska agencija za imovinu (KAI)

18. Komisija za pravnu pomoć (KPP)

19. Kancelarija Generalnog revizora Kosova (KGR)

20. Institucije Narodnog advokata (INA)

21. Državna agencija za zaštitu ličnih podataka (DAZLP)

22. Nacionalni savet za nauku (NSN)

23. Kosovske agencije za privatizaciju (KAP)

24. Telo za razmatranje nabavki (TRN)

25. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN)

26. Radio Televizija Kosova (RTK)

27. Železnički regulativni organ (ŽRO)

11. Takve nezavisne institucije bi bile Uprava za reviziju nabavki, Nezavisni nadzorni odbor za javnu administraciju, Institucija narodnog advokata (ombudsman), itd.

28. Regulatorni autoritet telekomunikacije (RAT)

29. Savet Kosova za vode (SKV)

30. Regulatorni ured za vodu i otpad (RUV0)

Korak 2: Usvajanje predloga

Kada je odbor utvrdio predmet svoje analize usvojiće predlog o tome kako će ovaj konkretni proces izgledati. Predlog bi trebalo da bude precizan i konkretan. Ne bi trebalo da izgleda na primer ovako: "Odbor započinje analizu finansija Kosova", koja je suviše široka i generička; ili "Odbor započinje analizu o broju sati za koje je vozač ministra plaćen prošle godine" koja je suviše detaljna i na koju se može lako odgovoriti. Primer razumnog predloga bi bio "Ovaj odbor će sprovesti analizu korišćenja vozila ministarstva, vozača i ostalih povezanih troškova. Veoma je značajno da Odbor povede računa da je delokrug analize u saglasnosti sa njegovim mandatom, kao što je navedeno u aneksima ili Poslovniku o radu Skupštine Kosova.¹²

Korak 3: Obaveštavanje javnosti

Transparentnost postupka nadzora budžeta je takođe važna. U načelu, sastanci odbora bi trebalo da budu otvoreni za javnost i medije kako bi se ostvario najveći mogući publicitet. Kada odbor odluči da sprovede analizu o određenoj stvari, trebalo bi da objavi kratko saopštenje za medije. Ovo će pokazati rad odbora i može dovesti do informacija iz spoljnih izvora koji će na taj način postati dostupne odboru. Kada su zakazani sastanci, Odbor bi trebalo blagovremeno da obavesti medije. Upoznavanje medija unapred o predmetnoj stvari analize odbora zajedno sa informacijama o tome ko će biti svedoci je dobar način da se osigura izveštavanje ili da se izvesti o radu odbora. Bliski radni odnosi sa medijima mogu da pomognu da se osigura da se činjenična informacije prijavi, a neosnovane optužbe mogu da se demantuju pre nego što izađu u javnost. Ako na sastanku odbora prisustvuju mediji i javnost, predsedavajući bi trebalo da učini svako moguće nastojanje da sastanak ostane otvoren za javnost. Ako određena osetljiva pitanja koja bi mogla da otkriju osetljive privredne materijale mogu da se raspravljaju samo u privatnosti odnosno ako nisu za javnost onda bi ovo trebalo da se desi pred kraj vremena predviđenog za saslušanje.

12. Skupština Kosova, Poslovnik o radu, Aneks 2: Delokrug rada i odgovornosti parlamentarnih odbora, 23. april 2010.

Opciono: Sprovođenje terenskih poseta

Uobičajeno je za odbore da prilikom ispunjavanja svojih dužnosti sprovedu terenske posete kako bi stekli veće razumevanje o radu ministarstva. Generalno, terenske posete se zakazuju unapred sa unapred datim obaveštenjem o vremenu i mestu posete odbora. Odbor može u izuzetnim slučajevima da organizuje nenajavljene posete. Ovo bi trebalo da se uradi samo onda kada postoji određen ubedljiv razlog za takvu posetu. Terenska poseta može biti korisna u mnogim oblastima, ali nije zamena za zvanični sastanak odbora.

Primeri gde bi takve posete mogle da budu korisne su recimo posete gerontološkim centrima kako bi se razgovaralo o nezi odnosno zbrinjavanju i smeštaju, posete zatvorima ili drugim institucijama gde bi pojavljivanje svedoka iz tih ustanova pred odborom bilo teško. Ukoliko se posećuje mesto za popravak vozila onda bi trebalo da se istraže sve one oblasti koje ne mogu da se pokažu na sastanku odbora odnosno mogućnost da se pokaže sposobnost praćenja rezervnih delova, raspored popravke vozila i ostale oblasti. Razgovori sa zaposlenima mogu da se koriste kao svedočenje u svrhu sačinjavanja izveštaja odbora ukoliko postoje prepisi obavljenih razgovora. Ukoliko odbor odluči da je takvo svedočenje važno onda bi ovi zaposleni trebalo da budu uključeni na listu svedoka na zvaničnom sastanku.

Korak 4: Traženje dokumentacije

Odbor bi pre pozivanja svakog svedoka da svedoči trebalo da uputi zahtev ministarstvu za dostavljanje dokumentacije. Vrlo je važno navesti da bi, ukoliko je moguće, ministarstvo trebalo da dostavi dokumentaciju u elektronskom obliku.

Ukoliko se vratimo na navedeni primer kako ministarstvo koristi vozila, tražena dokumentacija bi sadržala:

Za ministarstvo za protekle tri godine:

- broj zaposlenih vozača i koliko su bili plaćeni
- marka i model kupljenih vozila i njihova cena
- troškovi goriva i popravki u svakoj od prethodnih godina
- ukoliko je bilo putovanja van vladinog poslovanja da se dostave imena vozača koji su vozili i svrha takvih putovanja

Članovima odbora trebalo bi da bude dozvoljeno da zatraže svaku dodatnu dokumentaciju koja je relevantna za analizu, a za koju smatraju da je neophodna. Kada je završen spisak ključnih dokumenata, uobičajeno je za predsedavajućeg da članovima odbora da 24 časova nakon planiranog sastanka da spisku dodaju i druga dokumenta. Zahtev za dokumentaciju bi trebalo da uključi rok za odgovor koji ne bi trebalo da bude duži od 7 do 10 dana. Koordinator odbora upućuje zahteve za dokumentaciju koji moraju da budu u pisanom obliku.

Korak 5: Preispitivanje dokumenata i pitanja

Odbor bi nakon prijema i revizije dokumenata trebalo da potraži nepravilnosti kao što su izričito visoki ili niski troškovi tokom godine. Odbor bi takođe trebalo da potraži sve troškove koji nisu povezani sa programom ministarstva, koji nisu pokriveni planom nabavki ili koji se ne mogu smatrati poslovima Vlade.

Članovi odbora ne bi trebalo da obelodane javnosti dokumentaciju koju je prikupio odbor pre nego što se izveštaj ne nađe na dnevnom redu razmatranja Skupštine. Osetljivi ili poverljivi dokumenti koji su preispitani u privatnosti ne bi trebalo nikada da budu obelodanjeni ili da se raspravlja o specifičnom sadržaju takvih dokumenata jer bi to ugrozilo sve mogućnosti odbora da funkcioniše u budućnosti. Ukoliko su odbor potrebna dodatna dokumenta trebalo bi da dostavi dopunjeni zahtev ministarstvu za dostavljanje dokumentacije. Kao i izvorni zahtev i ovaj dopunjeni zahtev podnosi koordinator odbora u pisanom obliku.

Odbor će na osnovu revizije dokumentacije sačiniti pitanja za ministra ili odgovorne više javne zvaničnike u ministarstvu i svaku spoljnu instituciju koja može da ima relevantne informacije u pogledu predmeta analize. Odbor će na osnovu spiska pitanja pripremiti spisak svedoka za javno saslušanje. Spisak svedoka bi trebalo da sadrži sve svedoke koje su predložili članovi odbora. U zavisnosti od analize možda će biti potrebno da se pozovu zaposleni nevladine organizacije, na primer, članovi građanskog društva i oni koji su dobili ili izgubili na tenderu za dodelu ugovora. Predstavnici građanskog društva ne bi trebalo da budu pozvani kao svedoci na javnom saslušanju svaki put kada odbor vrši analizu ministarstva/agencije ili programa koji bi mogli da utiču na relevantne aktere koje ove grupe predstavljaju. Dodatna korist u uključivanja grupa građanskog društva u rad odbora je da osim značajnog doprinosa koje mogu da daju postoji veća verovatnoća da može da se i dobije pozitivna pažnja medija.

Korak 6: Pripremiti i održati saslušanje o nadzoru

Kada je spisak svedoka pripremljen, odbor treba da se dogovori oko datuma i mesta održavanja saslušanja o nadzoru. Koordinator odbora će pripremiti pisane pozivnice i dostaviti ih svim svedocima koji su pozvani na saslušanje. Saslušanje bi trebalo da bude zakazano najmanje jednu sedmicu nakon slanja pozivnica kako bi se omogućilo svedocima da imaju dovoljno vremena da se pripreme. U pozivnici koordinator odbora treba jasno da navede svrhu saslušanja, da navede da li je otvoreno za javnost ili nije i da uključi privremeni dnevni red. Takođe bi pored usmenog svedočenja trebalo da uključi i zahtev za pismenu izjavu svedoka koja treba da se dostavi Odboru.

Kad god je moguće saslušanje odbora bi trebalo da bude otvoreno za javnost sa dovoljno vremena (najmanje 10 minuta) za uvodna izlaganja svedoka i pitanja koje treba da postave članovi odbora svedocima. Predsedavajući ima odgovornost da osigura da su pitanja od važnosti za temu analize.

Pitanja koja su van delokruga analize ne bi trebalo da budu uvrštena. Svedoku treba omogućiti dovoljno vremena da odgovori na postavljena pitanja.

Koordinator odbora tokom sastanka odbora mora da bude svestan toga koje svedočenje se daje i da beleži sve relevantne delove tog svedočenja. Koordinator treba da pokuša da pročita sav relevantan materijal pre početka saslušanja i treba da bude neutralan kako bi se ispunio zadatak. Koordinator odbora vodi sveobuhvatne beleške svih relevantnih svedočenja bez obzira na mišljenje o verodostojnosti izjava koje članovi odbora mogu da istaknu. Članovi odbora će odrediti verodostojnost dostavljenih dokaza kada odlučuju o njihovom uključivanju u konačni izveštaj o analizi.

Korak 7: Pripremiti i objaviti izveštaj/ analizu

Onda kada su primljena sva dokumenta, odbor bi trebalo da započne sa pisanjem izveštaja analize. Poslovnik o radu Skupštine Kosova jasno predviđa da izveštaj odbora treba da usledi nakon završetka analize odbora.¹³ Koordinator odbora će voditi beleške dotičnog svedočenja na javnom saslušanju. To svedočenje će najverovatnije činiti srž izveštaja. Osim toga, članovi odbora mogu da dodaju ostale informacije za koje smatraju da su od značaja za izveštaj.

Izveštaj bi trebalo da bude sveobuhvatan i čitljiv za sve aktere van Skupštine ili za one sa ograničenim znanjem rada odbora i predmetne oblasti. Izveštaji odbora bi uvek trebalo da prate odgovarajući standardni format. Čitaoci bi trebalo da razumeju šta se desilo tokom analize, i što je najvažnije, trebalo bi da budu u mogućnosti da razumeju zašto su sačinjene te preporuke. Završni deo izveštaja trebalo bi da sadrži zaključke i preporuke. U slučaju da izveštaj sadrži preporuke Vladi, odbor bi trebalo da zatraži od ministarstva da odgovori u roku od šest meseci u pogledu sprovođenja tih preporuka.

Dobra je praksa za Odbor da podnese nacrt izveštaja ministarstvu na reviziju dajući ministarstvu rok od 7 do 10 dana da podnese svoje komentare. Ovo garantuje otkrivanje mogućih grešaka u izveštaju. Odbor nakon toga može da odluči da izmeni ili dopuni izveštaj u svetlu tih komentara.

Onda kada je pripremljen konačan nacrt, odbor bi trebalo da posebno glasa o svakom delu izveštaja i o svakoj preporuci kako bi se obezbedila usaglašenost u svim fazama.

Ako neki članovi odbora smatraju da se neki deo izveštaja ne slaže sa njihovim stavom bilo u pogledu svedočenja ili donetih zaključaka onda mogu da dostave suprotno mišljenje koje ne može da bude duže od izvornog izveštaja. Ovo suprotno mišljenje podnosi se plenumu zajedno sa usvojenim izveštajem.

Po završetku izveštaja, predsedavajući odbora će predstaviti izveštaj Skupštini tokom plenarne sednice. Ako je predsedavajući odsutan, svaki član odbora može da predstavi izveštaj u ime Odbora.

¹³. Vidi član 67 Poslovnika o radu Skupštine Kosova 20. april 2010.

Dalji postupak nalaže da se o izveštaju može raspravljati tokom plenarne sednice i konačno da se stavi na glasanje.

U slučaju da odbor otkrije informacije koje mogu da vode do krivičnih optužbi ili građanskih parnica, odbor bi trebalo da savetuje odgovarajuće institucije kako bi one mogle da sprovedu svoju istragu. Pravilo u mnogim skupštinskim sistemima je da se svedočenja i dokumenta do kojih je došao Odbor ne mogu koristiti u krivičnim i parničnim postupcima. Međutim, ne postoji ništa što bi moglo da zaustavi nadležne institucije da sprovedu svoje vlastite istrage. Odbori bi takođe trebalo da zatraže od institucija koje nadziru proces da istraže situacije gde se sumnja na korupciju ili loše upravljanje. Ovo obično poprima oblik preporuke iz analize odbora ili kao zvanični zahtev koji je podneo Odbor.

Pošto su izveštaji odbora javna dokumenta, koordinatori odbora bi trebalo da garantuju da su izveštaji dostupni. Izveštaj bi trebalo da bude obavljen na zvaničnoj veb stranici Skupštine na oba službena jezika i na engleskom jeziku.

Korak 8: Sačiniti dosije analize za buduća upućivanja

Vođenje evidencije je od suštinske važnosti u nadzoru. Svi prikupljeni dokazi, saslušana svedočenja kao i konačni izveštaj analize trebalo bi da budu lako pristupačni. Uobičajeno je za odbor da se ponovo vrati na isto pitanje u roku od godine ili dve, tako da evidencija može da se pokaže kao veoma važna u tom pogledu.

Vođenje evidencije svih kontakata sa ministarstvom i ostalim spoljnim akterima tokom analize je dužnost koordinatora odbora. Kao pravilo, sva korespondencija bi trebalo da bude sačinjena u pisanom obliku. Koordinator odbora mora odmah da proprati svaki primljeni telefonski poziv iz ministarstva ili od svedoka elektronskom poštom ili dopisom u kojem opisuje vođeni razgovor i donetu odluku. Odgovori bi uvek trebalo da se traže u pisanom obliku sa određenim rokom za odgovor na zahtev. Ovakvi pisani tragovi štite odbor u slučaju spora i potreban je za dosije analize koji će biti potreban odboru za buduća upućivanja.

Priručnik za odbore Skupštine Kosova o nadzoru budžeta

April, 2014.

