

**СИГМА – ЗАЕДНИЧКА ИНИЦИЈАТИВА НА ОЕЦД И ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА,
ГЛАВНО ФИНАНСИРАН ОД ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА**

**ОДНОСИ ПОМЕЃУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗИРСКИ ИНСТИТУЦИИ И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ
КОМИСИИ**

ДОКУМЕНТИ НА СИГМА: Бр. 33

Боб Бонвит, раководител на програмата СИГМА: тел: 33 1 45 24 13 10; факс: 33 1 45 24 13 00;
емаил: bob.bonwitt@oecd.org или Ник Треен, Главен администратор, Ревизија и финансиска
контрола: тел: 33 1 45 24 83 56; факс: 33 1 45 24 13 00; Емаил: nicolasjohn.treen@oecd.org.

ПРОГРАМАТА СИГМА

СИГМА (SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management - Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето) во земјите од Централна и Источна Европа – е заедничка иницијатива на ОЕЦД и на Европската заедница формирана во 1992 година. Иницијативата им дава поддршка во напорите за реформи на јавната администрација на 15 земји во транзиција – десет земји кандидати за членство во ЕУ и пет земји од Западниот Балкан – и главно е финансирана од Европската Заедница.

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) е меѓувладина организација во која членуваат 30 демократски земји со напредни пазарни економии. Нејзиниот Центар за соработка со земји кои не се членки, ги насочува помошта и советите на Организацијата кон широк спектар од економски прашања за реформирање на земјите од Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз. Европската заедница обезбедува финансирање преку грантови за им дава поддршка на своите земји-партнери во Централна и Источна Европа до моментот кога ќе бидат подготвени да ги преземат обврските што произлегуваат од членството во Европската унија.

СИГМА работи во рамките на Дирекцијата на ОЕЦД за јавно владеење и територијален развој (ГОВ). ГОВ на креаторите на политиките им дава информации и експертски анализи за јавното раководење и ги олеснува контактите и размената на експертиза помеѓу раководителите од јавниот сектор од земјите членки на ОЕЦД. Потпирајќи се на контактите и резултатите на ГОВ, на земјите кориснички СИГМА им нуди пристап до мрежа од искусни јавни администратори, компаративни информации и техничко знаење.

- Главната улога на СИГМА е да ги потпомага реформите, а за да го овозможи тоа, СИГМА применува широк спектар на методи за техничка помош. Таа работи преку партнерства со земјите кориснички со цел да:
- Изврши оценка на потребите од реформи, и да утврди приоритети наспроти поставени репери и методологија која ќе биде усогласена со соодветните служби на Европската комисија, а кои ќе се потпираат на добрите европски практики и на *acquis communautaire*
- Им помага на доносителите на одлуки и на администрациите да воспостават организациски структури и постапки што се усогласени со европските стандарди и добри практики и што промовираат придржување кон европските вредности, етиката и почитувањето на владеењето на правото од страна на вработените во јавниот сектор.
- Им дава помош на земјите кориснички и придонесува кон координацијата на донаторските активности, со тоа што помага во подготовката на проекти, дава комплементарна поддршка што опфаќа премостување, дефинирање на проектни задачи, учество во комисии за оценка, а дава и паралелен придонес или дополнителни компаративни перспективи.

СИГМА за своето работење има инвестирано во алатки за комуникација, главно во вид на публикации и интернет страница, кои содржат компаративни знаења за да се промовира чувството на професионална заедница и да се рашират добрите идеи. Сепак, од 2000 година, овие алатки се одржуваат на минимално ниво. Од март 2002 година, СИГМА објавува квартален билтен на Работните групи составени од претседателите на Институциите за државна ревизија (ИДР) од

земјите кандидати за членство во ЕУ, Албанија, Хрватска и од Европскиот суд на ревизори. Билтенот и сите други публикации можат бесплатно да се преземат од интернет страницата на СИГМА.

Низ својата работа, СИГМА му дава висок приоритет на олеснувањето на соработката помеѓу владите. Оваа пракса опфаќа давање логистичка поддршка при формирањето на мрежи од практичари од јавната администрација во Централна и Источна Европа и помеѓу овие практичари и нивните партнери во други демократии.

Кандидати: Во септември 2002 година, Европската комисија и ОЕЦД договорија проектна задача за дополнително продолжување на Програмата СИГМА до крајот на 2004 година. Тим на експерти од СИГМА продолжува да работи со десетте земји кандидати за членство во Европската унија (Бугарија, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија). Активностите се насочени кон подготовка на администрациите на земјите кандидати за влез во ЕУ и опфаќаат финансиска контрола, надворешна ревизија и реформа на државната служба и администрацијата, со акцент врз обезбедувањето на здраво управување со пред-пристапните фондови на ЕУ, а се насочени кон потпомагање на твининг програмите на ЕУ. Освен тоа, за Бугарија и Романија фокусот е поширок, за да може СИГМА да одговори на посебните потреби на овие две земји.

Западен Балкан: Во 2001 година, Европската заедница договори проектна задача за Програмата СИГМА за формирање на втор тим на експерти кои до крајот на 2003 година ќе работат во пет земји од Западниот Балкан – во Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, поранешната југословенска Република Македонија и во Сојузна Република Југославија. Посебен акцент се става на реформата на државната служба и на јавната администрација, зајакнувањето на капацитетите за носење политики, управувањето со јавните расходи, финансиската контрола / надворешната ревизија, јавните набавки и концесиите. Освен тоа, Комисијата побара од СИГМА да ја покрива и даночната управа и меѓународната трговија. Овие активности се спроведуваат во соработка со Даночниот центар и Трговската дирекција на ОЕЦД.

Договорот за Западниот Балкан е особено подготвен за да им овозможи на овие земји да го искористат искуството на земјите кандидати преку мрежите од практичари во јавната администрација во Централна и Источна Европа што СИГМА ги има формирано во текот на изминатата деценија.

Турција: во рамките на посебни грантови од ЕК, СИГМА сега му дава помош и на турското Министерство за финансии за управување со јавните финансии и внатрешна финансиска контрола и во развивањето на систем за јавни набавки.

Авторско право ОЕЦД, 2002 година

Барањата за дозвола за репродуцирање или целосен или делумен превод на овој материјал треба да се доставуваат до: Раководителот на службата за публикации, ОЕЦД, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Франција.

Овој документ е подготвен со финансиска поддршка од Европската заедница. Ставовите изразени во документот се ставови на СИГМА и затоа на ниеден начин не можат да се сфатат како ставови што го отсликуваат официјалното мислење на Европската заедница или на ОЕЦД.

ПРЕДГОВОР

Овој документ на Сигма се потпира на еден извештај за односите помеѓу Врховните ревизорски институции (ВРИ) и парламентарните комисии; беше подготвен за мрежата на Претседатели на врховните ревизорски институции од земјите од Централна и Источна Европа, Кипар, Малта и Европскиот суд на ревизори, како дел од нивните напори за подготовка на земјите кандидати за конечното членство во Европската унија. Извештајот беше првенствено напишан за да го користат овие организации, но Сигма верува дека постои и поширок интерес за овој извештај. За овој документ најмногу придонесоа Врховниот совет за контрола (ВСК) на Полска и Националната канцеларија за ревизија на Малта, претставени од Јацек Мазур и Брајан Вела; со поддршка од Јан Петер Линген и Крис Кок од Европскиот суд на ревизори, експертот на Сигма Кари Хевенс, поранешниот вработен во Сигма Бо Сангберг, и Ник Треен, вработен во Сигма. Во работата на службениците за врски учествуваа и врховните ревизорски институции на Албанија, Бугарија, Хрватска, Кипар, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Малта, Полска, Романија, Република Словачка и Словенија, и сите тие придонесоа со многу вредни податоци, што послужија како основа за подготовка на овој извештај. Освен тоа, во извештајот се содржани материјали што ги подготвија врховните ревизорски институции на Канада, Данска, Ирска, Израел, Холандија, Норвешка, Португалија, Обединетото Кралство, Европскиот суд на ревизори и СИГМА.

СИГМА го објавува овој документ со верба дека информациите што се содржани во него треба да бидат од поширок интерес за оние што се вклучени или заинтересирани за овој важен сет од односи. Работата на една ВРИ и нејзините односи со парламентот, се клучните фактори на еден силен синџир на отчетност и делотворност на владеењето во јавниот сектор

СИГМА им се заблагодарува на големиот број луѓе што го дадоа својот придонес и на институциите што учествуваа во напорите вложени во прибирање на податоците што послужија како поддршка на оригиналниот извештај, во анализирањето на тие податоци, во извлекувањето корисни заклучоци и во подготовката на извештајот, како и за тоа што дозволија резултатите да бидат ставени на располагање на една поширока публика.

Овој документ беше подготвен со финансиска поддршка на Европската заедница. Ставовите изразени во него се ставови на СИГМА и затоа на ниеден начин не може да се смета дека го отсликуваат официјалното мислење на Европската заедница или на ОЕЦД.

За дополнителни информации ве молиме стапете во контакт со Боб Бонвит, Раководител на програмата Сигма, или Ник Треен, Главен администратор за ревизија и финансиска контрола, на адресата дадена подолу:

Овој и други документи на СИГМА се достапни на интернет страницата на СИГМА: www.oecd.org/sigma

SIGMA
OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
email: sigma.contact@oecd.org

СОДРЖИНА

ПРОГРАМАТА СИГМА.....	2
ПРЕДГОВОР.....	4
СОДРЖИНА.....	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	7
Заднина.....	7
Добри практики.....	7
ГЛАВА 1: ВОВЕД.....	10
Важност на односите помеѓу ВРИ и парламентот/парламентарните комисии (ПК).....	10
Опфат и цели на извештајот.....	11
Методологија.....	12
Признанија.....	12
ГЛАВА 2: СОСТОЈБАТА ВО ЗЕМЈИТЕ КАНДИДАТИ/УЧЕСНИЧКИ.....	13
Улогата на парламентот и парламентарните комисии во односите со ВРИ.....	13
Општо за односите помеѓу ВРИ и парламентот.....	13
Парламентарни комисии што имаат редовни контакти со ВРИ.....	13
Состав и начин на работа на парламентарни комисии што имаат редовни контакти со ВРИ.....	15
Состав на парламентарните комисии и застапеност на политичките партии.....	15
Честота со која парламентарната комисија се состанува да расправа по прашања од доменот на ВРИ.....	16
Примери во кои одлуките на парламентарните комисии се сметаат за валидни.....	16
Услов да се поканува раководителот на ВРИ да присуствува на состаноци на парламентарна комисија поврзани со ВРИ.....	16
Други лица што вообичаено присуствуваат на состаноци на парламентарни комисии од доменот на ВРИ.....	17
Персонал за поддршка на парламентарните комисии.....	18
Присуство на медиумите и широката јавност на состаноци на парламентарните комисии.....	18
Медиумска покриеност на состаноците на парламентарните комисии од доменот на ВРИ.....	19
Улогата на парламентарните комиси во резултатите на ВРИ.....	19
Бројот на ревизорски извештаи на ВРИ што се испраќаат до парламентот и што се разгледуваат од парламентарните комисии.....	19
Разгледување на ревизорски извештаи на ВРИ од страна на парламентарните комисии и извештаи на ПК поврзани со ВРИ.....	20
Следење на ревизорските извештаи од страна на ПК и ВРИ.....	21
Улогата на парламентарните комисии во работењето на ВРИ.....	22
Право на ПК да ја проверуваат и да влијаат врз програмата за ревизија на ВРИ и од ВРИ да бараат ревизија, истрага или други проверки.....	22
Контакти помеѓу ВРИ и парламентарните комисии пред и по состаноците на ПК.....	24
Влијание на парламентарните комисии врз ревизорската работа или врз методологија на ВРИ.....	25
Други функции на парламентарните комисии поврзани со ВРИ.....	25
Мислења и предлози на ВРИ по закони.....	25
Улогата на парламентарните комисии во разгледувањето и одобрувањето на годишниот буџет на ВРИ.....	26

Разгледување на годишниот извештај за активности на ВРИ од страна на парламентарните комисии	27
Улогата на парламентарните комисии во ревизијата на ВРИ.....	27
Други функции на парламентарните комисии	27
ГЛАВА 3: ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ	29
Препораки што треба да ги разгледаат ВРИ	30
Прашања за кои раководствата на ВРИ би сакале да разговараат со пратениците.....	33
Дејствија што имаат директно влијание врз односите помеѓу ВРИ и парламентот	33
Активности што пошироко можат да ја зајакнат улогата на парламентарните комисии	35
АНЕКС 1: КУС ДОКУМЕНТ НА СИГМА ЗА ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ И ПАРЛАМЕНТИТЕ	38
Додаток А: Факти за комисиите за јавни финансии	43
Додаток Б: Листа за проверка за прашања што треба да се земат предвид кога ќе се формира парламентарна комисија за ревизија.....	46
АНЕКС 2: ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ЕВРОПСКИОТ СУД НА РЕВИЗОРИ И КОМИСИИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ.....	49
АНЕКС 3: ОДНОСИ ПОМЕЃУ ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ И КАНЦЕЛАРИЈАТА НА ГЛАВНИОТ РЕВИЗОР НА КАНАДА	54
АНЕКС 4: ОДНОСИ НА ВРИ И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ВО ДАНСКА.....	59
АНЕКС 5: ОДНОСИ МЕЃУ ВРИ И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ВО ИРСКА	62
АНЕКС 6: ИНТЕРАКЦИЈА МЕЃУ ДРЖАВНИОТ КОНТРОЛОР И КОМИСИИТЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ (ИЗРАЕЛ).....	66
АНЕКС 7: ОДНОСИ МЕЃУ СУДОТ НА РЕВИЗИЈА НА ХОЛАНДИЈА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ	71
АНЕКС 8: ОДНОСИ НА КАНЦЕЛАРИЈАТА НА ГЛАВНИОТ РЕВИЗОР НА НОРВЕШКА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ	75
АНЕКС 9: ОДНОСИ ПОМЕЃУ СУДОТ НА РЕВИЗОРИ НА ПОРТУГАЛИЈА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ.....	79
АНЕКС 10: ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО: КОМИСИЈА ЗА ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	81
АНЕКС 11: КУС ТРУД НА СИГМА ЗА ЕКСПЕРТСКАТА РАБОТНА ГРУПА НА СЛУЖБЕНИЦИ ЗА ВРСКИ, ЗА ОДНОСИТЕ МЕЃУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ И ПАРЛАМЕНТОТ (СО ПОСЕБЕН АКЦЕНТ НА СОСТОЈБИТЕ ВО САД И АВСТРАЛИЈА).....	84

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Заднина

Извештајот¹ според кој е подготвен овој документ на СИГМА, го подготвија ВРИ на Малта и Полска, во соработка со врховните ревизорски институции (ВРИ) од земјите на Централна и Источна Европа, Кипар, Малта и со Европскиот суд на ревизори, со поддршка од СИГМА. Извештајот е резултат од активностите на соработка спроведени во рамките на мрежата на претседатели на овие ВРИ. Целта беше да се испитаат односите помеѓу ВРИ од земјите учеснички и нивните соодветни парламенти (особено, односите со комисиите за ревизија во тие парламенти) и да се предложат начини на кои овие односи можат да се подобрат, од што полза ќе имаат обете страни .

Информациите за тековната состојба од ВРИ што учествуваа беа собрани преку прашалници. Одговорите покажаа значителна разноликост (види Глава 2). Исто така, беа собрани податоци и за други земји (види ги анексите 1-11), за да се идентификуваат добри практики од чија примена може да се извлече некаква полза (види глава 3).

Претседателите на овие ВРИ (за време на нивниот годишен состанок што се одржа во 2001 година во Лимасол, Кипар), решија да ги објават резултатите од својата работа за широката јавност и СИГМА го подготви овој документ како поддршка на оваа цел.

Добри практики

Извештајот содржи два сета со признаени добри практики, што се претставени во Глава 3, а се подготвени врз основа на анализата на собраните информации. Првиот сет од добри практики е насочен кон ВРИ и нивната цел е да се подобри општата делотворност на ВРИ и да се обезбеди тие да бидат целосно подготвени да работат заеднички со парламентот и со неговите комисии. Овие добри практики ги опфаќаат следниве работи:

- Да се воведат и да се усвојат соодветни ревизорски политики и стандарди и да се гарантира нивната примена.
- Ревизорските извештаи да се пишуваат на јасен и концизен, праведен и практичен начин, со избегнување на политички изјави.
- Да се усвојат и да се спроведуваат соодветни етички стандарди.
- Да се обрне соодветно (но не и исклучиво) внимание на интересите на парламентот во поставувањето на ревизорски приоритети.
- Да постои селективност во одлучувањето кои ревизорски извештаи ќе се испраќаат до парламентот, со тоа што ќе се праќаат само оние извештаи кои јасно заслужуваат внимание од парламентот и кои содржат јасна изјава со причините зошто тој извештај се испраќа до парламентот.

1 . Целосната верзија на извештајот е достапна на: www.nik.gov.pl

- Да се разгледа можноста од формирање на посебно одделение или лице одговорно за координирање на контактите на ВРИ со парламентот, со што ќе се олесни комуникацијата и ќе се помогне ВРИ да се запознаени со потребите и интересите на парламентот.
- Активно и методично да се следи постапувањето по претходните ревизорски наоди и да се информира парламентот за евентуални повторувања или непреземања мерки за важни проблеми.
- Да се избегнува директно коментирање на владини политики, но да се препознае дека обелоденувањето на проблемите со спроведувањето може да покрене одредени прашања во врска со политиките од кои тие потекнуваат.

Вториот сет од сугестии опфаќа активности што може да ги преземе парламентот за да ги подобри своите работни односи со ВРИ и надзорот врз владините активности. Кога разговараат за овие прашања со пратениците во парламентот, ВРИ треба да бидат внимателни, совесно да избегнуваат било каков привид дека му даваат упатства на парламентот како да ги извршува своите уставни одговорности. Овие сугестии ги вклучуваат следниве работи:

- Во државното законодавство за ревизијата да се обезбедат гаранции дека ВРИ ќе биде независна, како од владата, така и од парламентот.
- Раководителот на ВРИ да се назначува на начин што ќе гарантира широка доверба и поддршка во парламентот.
- Да се определи парламентарна комисија (ПК) која ќе ги надгледува финансиите на ВРИ (без мешање од страна на владата) и ќе го преиспитува, но не и насочува, нејзиното работење. Парламентот треба да гарантира дека врз самата ВРИ ќе се врши независна ревизија согласно истите стандарди што ги применува ВРИ врз нејзините субјекти на ревизија.
- Јасно да се наведат типовите на ревизорски извештаи што ќе се доставуваат до парламентот, но да се биде селективен и по можност, да се препушти на самата ВРИ да одлучува за задачата.
- Да се информира ВРИ за интересите на парламентот, вклучувајќи и предложени теми за ревизија, но конечната одлука за ревизорските приоритети да се препушти на ВРИ.
- Да се бара сите ревизорски извештаи, освен ако тоа не е ограничено од конкретни причини, да бидат објавени во разумен временски период.
- Заради важната улога што ја играат парламентарните комисии во користењето на резултатите од работата на ВРИ и во надзорот над владите, да се воведат правилници за работа на парламентарните комисии (погледни ја практичната листа за проверка на СИГМА во Анекс 1, Додаток Б) и да им се обезбеди соодветна поддршка во персоналот.
- Да се гарантира соодветните парламентарни комисии брзо да се информираат за ревизорските извештаи на ВРИ.

- Состаноците на парламентарните комисии можат да бидат важно средство за привлекување внимание кон проблемите што се откриени во ревизорските извештаи на ВРИ. Состаноците на парламентарните комисии треба да бидат отворени за јавноста и за медиумите (освен ако од конкретни причини тоа не е ограничено) и, за да се максимизира нивната делотворност, на нив треба да присуствуваат службеници од ВРИ и од субјектот на ревизија. Членовите на ПК треба да се подготват за таквите состаноци, со тоа што ќе подготват прашања што треба да се постават и со тоа што ќе ги соберат дополнителните информации што сметаат дека се потребни.
- По завршувањето на состаноците на парламентарните комисии, ПК може да смета дека, како реакција на ревизорскиот извештај на ВРИ, ќе биде соодветно да покрене сопствени дејствија. Би требало (доколку е можно), таквите дејствија да отсликуваат едногласна согласност помеѓу членовите на ПК, бидејќи со тоа би се максимизирала нивната делотворност. По потреба, треба да се побара и техничка поддршка од ВРИ. Владата треба да биде обврзана да одговори на извештаите и на другите активности што ги презеле ПК и ВРИ, а ПК и ВРИ треба да ги следат преземените владини активности.

Овие препораки за ВРИ и сугестии за парламентите потекнуваат од тоа што се препознава дека, идеално, треба да постои симбиотски однос помеѓу ВРИ и парламентите до кои тие ги поднесуваат своите извештаи. Овие две важни, но посебни институции, имаат улоги кои меѓусебно се подржуваат во гарантирањето на делотворно владеење. Парламентот своите витални надзорни функции најефикасно може да ги врши кога ја користи (и кога може да се потпре на) ревизорската работа на ВРИ. Слично на тоа, ВРИ можат да бидат многу поделотворни кога парламентот и неговите комисии служат како форум на кој се презентираат и се претресуваат важните ревизорски резултати на ВРИ и кога ПК се потенцијален сојузник за преземање соодветни мерки или за охрабрување некој друг да преземе соодветни корективни дејствија.

ГЛАВА 1: ВОВЕД

1. Претседателите на врховните ревизорски институции (ВРИ) на земјите од Централна и Источна Европа, Кипар и Малта и претседателот на Европскиот суд на ревизори, на нивниот состанок во Софија одржан на 7 и 8 декември 2000 година, побараа од Врховниот совет за контрола на Полска и од Националната канцеларија за ревизија на Малта (Брајан Вела од Малта и Јацек Мазур од Полска беа именувани како ко-известители), да подготват извештај за односите помеѓу врховните ревизорски институции и парламентарните комиси. Извештајот беше презентираан на следниот состанок на претседателите што се одржа на Кипар во ноември 2001 година.

Важност на односите помеѓу ВРИ и парламентот/парламентарните комиси (ПК)

2. Отчетност, транспарентност и добиена вредност за парите во користењето на јавните средства, се основните елементи на демократското владеење. Од извршната власт се очекува, на избраните претставници во парламентот и општо на јавноста, да им поднесува отчет за начинот на кој управува со парите на даночните обврзници. Во овој процес на управување, ВРИ можат многу да придонесат, со тоа што ќе обезбедат независен преглед, информации, гаранции и совети за пресметките што ги поднесува извршната власт, како и за спроведувањето на програмите, проектите, иницијативите и другите активности што ги преземала владата.

3. Затоа, во демократските земји ширум светот, ВРИ прават напори да осигурат дека ќе известуваат слободно и независно, дека нивните ревизорски наоди и препораки ќе го добијат должното внимание и дека врз основа на нив ќе се преземат одредени дејствија. Идеално, и ВРИ и парламентите се елементи на еден урамнотежен систем на отчетност на владата. Владата дава отчет дека националниот буџет го извршува онака како што го донесол парламентот.

4. Како дел од неговата задача за контрола и преиспитување, парламентот го проверува извршувањето на државниот буџет, или формално (како што е случајот со постапката за ослободување), или неформално (имплицитно) дава политичко мислење за начинот на кој владата го извршила буџетот. ВРИ придонесува кон оваа улога на парламентот со тоа што до него ги доставува резултатите од своите ревизии.

5. Централната цел на овој систем на отчетност, во кој ВРИ треба да игра пресудна улога како професионална и независна организација, е да се гарантира дека јавните средства се трошат на регуларен и ефикасен начин и дека евентуалните недостатоци се отстрануваат на навремен и делотворен начин. Политичкото внимание од парламентот, кога е потребно, помага да се изврши соодветен притисок врз владата и придонесува да се постигне поволно опкружување за следење на ревизорските опсервации.

6. Односите помеѓу ВРИ и парламентите во различните земји во светот во голема мера се разликуваат. ВРИ можат да бидат дел, или од законодавната или од извршната власт, или пак да бидат независни од обете власти. Големите варијации ги отсликуваат историските, културните, политичките, или пак некои други фактори или влијанија. Фактички сите ВРИ, независно од различната организациска структура и формалната местоположба во државната структура, ја признаваат важноста од нивната гарантирана независност, истовремено обезбедувајќи нивните ревизорски резултати да го добијат соодветното парламентарно внимание, што претставува суштински чекор за преземање на корективни мерки во врска со проблемите што се откриени во текот на процесот на ревизија.

7. Во делот 16 (1) од *Декларацијата од Лима за упатства за ревизорски правила* се вели дека:

Врховната ревизорска институција со Устав ќе биде овластена и од неа ќе се бара, за своите наоди да поднесува годишни извештаи и тоа да го прави независно од парламентот или од некое друго одговорно јавно тело; овие годишни извештаи ќе бидат објавувани. Со ова ќе се обезбеди широка дистрибуција и дискусија и ќе се зголемат можностите за спроведување на наодите на врховната ревизорска институција.

8. Овој концепт дополнително е разработен во Деловите 56 до 63 од Ревизорските стандарди на ИНТОСАИ, што се однесуваат на односите помеѓу ВРИ и парламентите/парламентарните комисии.

9. Во препораката број 5 од извештајот: *Препораки во врска со функционирањето на врховните ревизорски институции во контекст на европската интеграција* (усвоени на Состанокот на претседателите во Прага во октомври 1999 година) се вели дека:

Врховните ревизорски институции мора да бидат во можност да известуваат слободно и без ограничувања за резултатите од нивната работа. Извештаите можат да се доставуваат до парламентот и да бидат јавни.

10. Важноста на односите помеѓу ВРИ и парламентот/парламентарните комисии исто така е истакната и во теоријата за владина ревизија.

11. Парламентарни комисии што имаат контакти со ВРИ се формирани во голем број земји. Нивната главна цел наспроти ВРИ, е детално да ги претресуваат ревизорските извештаи, со тоа што ќе се земаат предвид опсервациите, наодите и препораките на ВРИ и што нивните коментари и препораки во врска со владините активности што ги преиспитувала ВРИ ќе се претставуваат пред парламентот. ПК често се сметаат за средство за подобрување на јавната отчетност и зајакнување на улогата на ВРИ.

Овој извештај се заснова на концептите споменати погоре.

Опфат и цели на извештајот

12. Извештајот се однесува на 14 земји кандидати/учеснички кои во моментот се вклучени во процес на ЕУ интеграција. Тие учествуваат на состаноците на претседателите на ВРИ и на службениците за врски и на состаноците на работните групи кои редовно се организираат за ВРИ од овие земји. Опфатените земји се Албанија, Бугарија, Хрватска, Кипар, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Малта, Полска, Романија, Република Словачка и Словенија.

13. Цел на овој извештај е:

- да направи преглед на состојбата со односите што постојат помеѓу ВРИ и парламентарните комисии, кои редовно ги користат, или расправаат за ревизорските извештаи на ВРИ и/или за други работи поврзани со ВРИ. Следниве области беа одбрани за оваа студија:

- Да се дадат препораки за најдобрите практики во врска со односите помеѓу ВРИ и парламентарните комиси.
- Да се претстават студии на случај за односите помеѓу врховните ревизорски институции и парламентарните комисиии од неколку земји членки на ЕУ и од други земји што имаат напредни системи на ВРИ/ПК, вклучувајќи и документи на СИГМА на оваа тема. Овие студии треба да послужат како смерници за земјите што сакаат да ги преиспитаат своите системи на односи помеѓу ВРИ и ПК.

Методологија

13. До сите ВРИ што учествуваа беше испратен прашалник за да се соберат податоци за тековната состојба, заедно со писмо во кое беа објаснети заднината и целите на оваа студија. Сите ВРИ соодветно ги пополнија прашалниците и ги доставија одговорите. Резиме на одговорите е даден во Глава 2.

14. Европскиот суд на ревизори и ВРИ од земјите за кои се смета дека имаат традиција на силни ВРИ со добри работни односи со парламентите и нивните комисиии, исто така беа замолени да дадат кус извештај за односите помеѓу ВРИ и парламентарните комисиии во нивните земји кои ќе послужат како студии на случај во овој извештај. Одговорија речиси сите овие ВРИ. СИГМА кон оваа студија придонесе со своето сопствено искуство со ВРИ кои имаат богата традиција од областа на ВРИ/ПК. Придонесите што ги дадоа ВРИ и СИГМА се дадени во анексите кон овој извештај.

15. Студијата, заедно со препораките и сугестиите за добрите практики што се дадени во Глава 3, главно се заснова на придонесот на СИГМА, на анализата на пополнетите прашалници и на документите за поединечните земји. Исто така се посочува и на документи на ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ и на друга литература.

Признанија

16. Коизвестителите од ВРИ на Малта и Полска им се заблагодаруваат на сите ВРИ од земјите кандидати/учеснички што одговорија на прашалниците и за нивниот корисен придонес кон оваа студија, како и на ВРИ на Канада, Данска, Ирска, Израел, Холандија, Норвешка, Португалија, ОК и на Европскиот суд на ревизори за нивниот придонес. Сигма даде свој писмен придонес, поддршка и совет, што особено ги опфаќа: извршното резиме и главата за добри практики, документите за односи помеѓу ВРИ/ПК во Австралија и САД, како и документите од други земји и други широко прифатени експертски совети и детални препораки на оваа тема.

17. Посебна благодарност до: Јан Пиетер Линген и Крис Кок од ЕСР; СИГМА, особено на Ник Треен, Естер Брајт, Бо Сендберг и Хари Хевенс; и на Иан Џонстон кој ја претставуваше Комисијата за контакт со работната група на ЕУ за соработка со земјите кандидати. Нивната поддршка, совети и помош беа од огромна вредност. Коизвестителите исто така им се заблагодаруваат на сите свои колеги од ВРИ на Малта и Полска, кои помогнаа во овој документ, особено на Елжбиета Сикорска и Влодзимерз Кржиновек.

ГЛАВА 2: СОСТОЈБАТА ВО ЗЕМЈИТЕ КАНДИДАТИ/УЧЕСНИЧКИ

18. Во оваа глава се сумираат тековните размени на искуства за односите со парламентите, за кои известија ВРИ на земјите кандидати за членство во ЕУ и на другите земји учеснички.

Улогата на парламентот и парламентарните комисии во односите со ВРИ

Општо за односите помеѓу ВРИ и парламентот

19. Низ светот, начинот на кој се воспоставува врската со парламентот може да се прикаже во различни форми, барем што се однесува до општиот статус на ВРИ:

- Некои ВРИ формално и припаѓаат на извршната власт, но најголемиот дел од нивната работа е насочена кон парламентот.
- Голем број ВРИ се сметаат за независни како од парламентот така и од владата. Ова, барем во Европа, веројатно е најшироко распространетиот модел. Таквиот модел не исклучува, работата што ја вршат, понекогаш и во значителна мера, исто така да биде насочена кон парламентот.
- Други ВРИ јасно се дел од законодавната власт. Некој од овие ВРИ на почетокот биле формирани во рамките на извршната сфера, но подоцна биле пренесени во законодавната власт.

20. Односите помеѓу ВРИ и парламентот во неколку земји станаа значително посилни во текот на последните две или три децении. Претходно таквите односи беа многу ретка појава; често пати, тие се однесуваа само на презентација на годишниот извештај (често со задоцнување), и можеби повремено и на по некој детален ревизорски извештај. Сепак, во последниве години, овие односи станаа посуштински, понекогаш дури и од секојдневен карактер. Оваа промена доведе до проширување на знаењата на пратениците за теми од областа на ревизијата. Тоа исто така му помогна на парламентот, својата функција на надзор на извршната власт да ја извршува поефикасно и поефективно.

21. Во најголемиот дел од земји кандидати за членство во ЕУ и земји учеснички, ВРИ имаат тесни врски со своите парламенти. Врските можат да се воспостават преку именување и разрешување на раководителот на ВРИ, расправа за ревизорските извештаи, расправа за нацрт законодавство (особено во областа на финансиската контрола), расправа за годишната ревизорска програма и годишните активности на ВРИ, барање за ревизии на конкретни тематски области, усвојување на буџетот на ВРИ, расправа по предлог закони поврзани со ВРИ, итн. Односите можат да бидат директно со парламентот или пак со парламентарни комисии.

Парламентарни комисии што имаат редовни контакти со ВРИ

22. Тековните односи помеѓу ВРИ и парламентите во голема мера се однесуваат на разгледување на годишните ревизорски програми и активности, и разгледување на активностите што следат како резултат на ревизорските наоди. Овие функции првенствено ги вршат парламентарните комисии.

23. ВРИ на земјите кандидати/учеснички соработуваат со следниве парламентарни комисии²:

- Комисии што се одговорни за различни гранки на администрацијата и економијата, т.е. комисиите со конкретен опфат на одговорност, како што се комисиите за економија, транспорт, земјоделство и здравствена заштита (што се нарекуваат грански комисии). Главната функција на овие парламентарни комисии е да разгледуваат и подготвуваат прашањата што во моментот се предмет на парламентарната дебата и да дадат свое мислење за прашања што до нив ги упатил парламентот или неговиот претседател. Во рамките на опфатот определен со уставот и законите, комисиите исто така работат како тела за парламентарен надзор за конкретни области од владините активности.
- Комисиите одговорни (исклучиво или главно) за прашања поврзани за државната ревизија (што се нарекуваат ревизорски комисии) можат да бидат поделени на два типа:
 - Комисии за јавни финансии, одговорни главно за испитување на сите прашања поврзани со јавните финансии наведени во Уставот или упатени до нив од страна на парламентот, министерот или раководителот на ВРИ (Кипар, Малта).
 - Комисии за државна ревизија кои во име на парламентот ја прегледуваат работата на врховната ревизорска институција. Тие даваат мислења за годишните ревизорски програми и активности, вршат оценка на секојдневното работење на ВРИ, разгледуваат некои од ревизорските извештаи и прават обиди да ги координираат активностите помеѓу ВРИ и другите парламентарни комисии. Понекогаш тие исто така се одговорни и за преиспитување на функционирањето на сите останати инспекциски и контролни тела во државата, како и за координација на овие тела со ВРИ (Државната комисија за ревизија во Унгарија, Државната комисија за контрола во Полска). Делумно слично решение е и формирањето на постојана поткомисија за ревизија во рамките на комисијата за буџет, чија цел е разрешување на прашања поврзани со системот на ревизија, особено за активностите и статусот на ВРИ (Чешката Република).
- Комисии конкретно одговорни главно за прашањата поврзани со буџетот на ВРИ: одобрување на буџетот на ВРИ, назначување на надворешни ревизори што ќе извршат ревизија на ВРИ и што ќе ги прегледаат ревидираните сметки (Националната комисија за ревизија на сметките во Малта; слична комисија во Романија).

24. ВРИ одржуваат редовни врски со една или повеќе парламентарни комисии. Можат да се разликуваат следниве модели:

- Соработка со различни грански комисии (Хрватска, Естонија, Летонија, Литванија, Романија).
- Соработка со различни грански комиси и со комисијата за државна ревизија (Унгарија, Полска).

2 Во случајот на дводомни парламенти, се мисли на домот што има право да врши надзор над владата.

- Соработка со една или главно со една, гранска комисија – особено со комисијата што постапува по прашања поврзани со јавните финансии (Албанија, Бугарија, Република Словачка, Словенија).
- Соработка главно со комисијата за јавни финансии (Кипар, Малта) или со постојаната поткомисија за ревизија во рамките на комисијата за буџет (Чешката Република)

Состав и начин на работа на парламентарни комисии што имаат редовни контакти со ВРИ

Состав на парламентарните комисии и застапеност на политичките партии

25. Парламентарните комисии што одржуваат редовни контакти со ВРИ се формираат во согласност со општи принципи, слични на оние што го раководат основањето и на други постојани комисии. Тие се составени единствено од пратеници. Други лица можат да учествуваат на состаноците на парламентарната комисија, на покана или на барање на комисијата. Вообичаено, пратениците што не се членови на комисијата можат слободно да учествуваат на состаноците на ПК, но немаат право на глас.

26. Бројот на членови на комисијата може да биде фиксен (одреден со некоја постојана одредба во деловникот на парламентот или со посебно решение), или може да биде одреден со решение при нивниот избор. Во практиката, бројот на членови на парламентарните комисии, во различните комисии во разните земји кандидати/учеснички варира помеѓу 7 и 40 пратеници, вклучувајќи и претседател и еден или повеќе потпретседатели.

27. Составот на парламентарните комисии е резултат на процеси на консултации што се водат помеѓу парламентарните групи и обично се заснова на принципот на пропорционална застапеност. Назначувањето на функцијата претседател или потпретседател вообичаено е прашање на политички договор. Во практиката, парламентарните групи се исто така одговорни и за назначување на другите членови на парламентарната комисија, иако ова треба да биде усвоено преку одлука на парламентот. Како резултат на тоа, составот на комисиите често ја отсликува политичката структура на парламентот, при што мнозинството членови на комисијата често се претставници на владејачката партија или коалиција.

28. Улогата на парламентот и неговите парламентарните комисии многу често е од политичка природа. Сепак, исто така постојат и функции што не се, или што не би требало да бидат од политички карактер, кога, на пример, парламентарните комисии расправаат по прашања од доменот на ВРИ. Следните фактори помагаат да се обезбеди деполитизација на состаноците поврзани со ВРИ: а) организација на работата на ПК во согласност со постојан пропис на парламентот, б) учество на состаноците на ПК на службеници одговорни за прашања што се предмет на дискусија и на други експерти, в) учество во парламентарните комисии на членовите од сите политички партии и право секој член да може да земе збор, г) заклетва што ја дава секој пратеник, која гарантира придржување и почитување на уставот и на другото законодавство, д) во некои од земјите, пратениците прават напори да се избегне политизирање на состаноците на ПК, кога се расправа за прашања од доменот на ВРИ, ё) во случај кога комисиите се исклучиво или главно одговорни за прашања од доменот на државната ревизија, на функцијата претседател понекогаш се наоѓа претставник на опозициона партија (Чешката Република, Малта, Полска) или пак претставник на опозициона партија се наоѓа на функцијата потпретседател.

Честота со која парламентарната комисија се состанува да расправа по прашања од доменот на ВРИ

29. Во најголемиот број земји не постои традиција на чести или периодични состаноци помеѓу ВРИ и парламентарните комисии. Таквите состаноци се одржуваат во парламенти каде постојат комисии што се исклучиво или главно одговорни за прашања од доменот на државната ревизија (Кипар, Унгарија, Малта), или каде што постои установена традиција на разгледување на ревизорските извештаи од страна на повеќето парламентарни комисии (Полска). Бројот на годишни состаноци на ПК закажани за расправа по прашања од доменот на ВРИ варира, од еден до три во Албанија, Бугарија, Летонија и Литванија; неколку во Хрватска, Чешката Република, Естонија, Романија, Република Словачка и Словенија; околу дваесет во Унгарија и Малта; до приближно 75 такви одржани состаноци на Кипар и помеѓу 70-100 во Полска. Ретко се случува целите состаноци да се посветени на прашања од доменот на ВРИ – најчесто тие прашања се застапени со само една точка од дневниот ред. Траењето на овие состаноци главно зависи од обемот и тежината на темите што се предмет на расправа.

30. Вообичаено во ниеден од парламентите не постои посебна постапка за постапување по прашања од доменот ВРИ. Ревизорските извештаи се разгледуваат во согласност со слични постапки што се однесуваат и на други документи што доаѓаат од владата или од некој друг државен орган. Вообичаено, законските одредби не бараат таквите извештаи да се разгледуваат од страна на парламентот, освен оние што се однесуваат на ревизија на извршувањето на државниот буџет. Во такви околности на состаноците на парламентарните комисии се разгледуваат само некои од ревизорските извештаи.

Примери во кои одлуките на парламентарните комисии се сметаат за валидни

31. Вообичаено, состаноците на парламентарните комисии се валидни ако на нив присуствува мнозинството членови (Албанија, Хрватска, Кипар, Унгарија, Литванија, Малта, Република Словачка), но понекогаш присуството на само една третина од членовите на комисијата претставува доволен кворум (Чешката Република, Естонија, Полска). За да се донесат одлуки од страна на ПК, потребно е мнозинство од гласовите на присутните пратеници (Албанија, Бугарија, Хрватска, Кипар, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Литванија, Малта, Полска, Романија, Словенија). Во еден случај (Летонија), се бара квалификувано мнозинство од присутните членови, а во друг пример (Република Словачка) потребно е апсолутно мнозинство од сите членови, не само од оние што се присутни.

Услов да се поканува раководителот на ВРИ да присуствува на состаноци на парламентарна комисија поврзани со ВРИ

32. Раководителите и другите претставници на Врховните ревизорски институции вообичаено присуствуваат на сите состаноци на парламентарни комисии на кои се разгледуваат документи што доаѓаат од ВРИ (особено кога се разгледуваат ревизорски извештаи). Во најголемиот број земји, вообичаено е раководителот на ВРИ лично да присуствува на состаноците на парламентарните комисии што се однесуваат на ВРИ, иако е можно тој/таа да делегира некој од своите заменици, или некој друг претставник да присуствува наместо него. Рангот на претставникот на ВРИ вообичаено е од повисоко ниво и зависи од природата на темата (сериозност или чувствителност на прашањето или ревизијата што е предмет на расправа).

33. Прашањето во однос на правото, или обврската, да се присуствува ретко е конкретно наведено и зависи од секојдневната практика. Најчесто, парламентарната комисија го кани раководителот на ВРИ да присуствува на состанокот. Се претпоставува дека тој/таа, или пак претставник, на таквиот состанок можат да присуствуваат во придружба на други вработени во ВРИ за кои тие сметаат дека е соодветно да присуствуваат. Во такви околности, од правна гледна точка, учеството на раководителот на ВРИ или на негов претставник не е задолжително. Сепак, од раководителот на ВРИ или од неговиот претставник главно се очекува да присуствуваат на таквите состаноци, а за ВРИ е од личен интерес да биде застапена. Само во неколку земји присуството на состаноци на кои се расправа за прашања од доменот на ВРИ се смета за задолжително (Албанија, Литванија, Полска), или задолжително ако тоа го побара ПК (Чешката република).

34. Во практиката, како што претходно е наведено, во голем број земји кандидати/учеснички парламентарните комисии не ги разгледуваат редовно документите што ги доставува ВРИ. Затоа, претставниците на ВРИ не се често присутни на состаноци на комисиите. Состаноците на парламентарните комисии поврзани со врховните ревизорски институции, во некои земји, се ограничени на разгледување на годишниот извештај за ревизорските активности и извештајот на извршување на државниот буџет. Почести состаноци се одржуваат во парламенти каде постојат комисии што, било исклучиво или претежно, се одговорни за прашања поврзани со државната ревизија (Кипар, Унгарија, Малта), или каде што постои установена традиција за разгледување на ревизорските извештаи од страна на најголемиот број ПК (Полска). Ситуацијата во Полска е различна бидејќи таму ВРИ – Врховниот совет за контрола (ВСК), е известен за сите состаноци на парламентарните комисии. Според тоа, од темата на состанокот зависи дали некое лице ќе има право или обврска да присуствува: претседателот на ВСК (или овластен претставник на ВСК) е обврзан да присуствува на состаноци по прашања од доменот на ВСК; што се однесува до други прашања, ВСК добива покана за состаноците (во практиката претставници на ВСК учествуваат на околу 60-70 % од сите состаноци на ПК).

Други лица што вообичаено присуствуваат на состаноци на парламентарни комисии од доменот на ВРИ

35. Во сите земји кандидати/учеснички високи претставници на соодветните министерства, вклучувајќи го и министерството за финансии, учествуваат на речиси сите состаноци на ПК од доменот на ВРИ. Вообичаено, кога ПК тоа ќе го побараат, министри и раководители на други државни канцеларии и институции се обврзани да поднесуваат извештаи и да даваат информации. Тие се обврзани да учествуваат на состаноци на ПК на кои ќе се разгледуваат прашања од нивната област на работа; во практиката, во најголемиот дел тие се претставени од своите заменици. Во согласност со општото право, ПК има право да побара информации поврзани со нивните обврски и тие информациите треба да ги обезбедат во усна или писмена форма, а постои и услов дека тие што присуствуваат на состанок парламентарната комисија треба да ја зборуваат вистината и дека не смеат да одбијат да дадат или да сокријат информации што ПК ги сметаат за корисни во врска со прашањата што се предмет на нивно разгледување. Од министрите и раководителите на други државни тела се бара да дискутираат за ревизорските извештаи и да одговараат на прашањата што ги поставиле членови на ПК (тие со себе можат да поведат експерти, или да бидат претставени од своите заменици или од овластени претставници). Присуството на овие владини претставници (откако ќе се поканат) е задолжително, иако нивното неприсуство не е „казниво“ (медиумите можат да го привлечат вниманието на јавноста за нивното отсуство, а понекогаш таквите службеници може да поднесат и политичка одговорност пред парламентот). Во случајот на Малта, не е вообичаено од министер да се бара да присуствува на состанок на ПК; вообичаено постојаниот секретар (раководителот на министерството) или раководителот на некоја друга јавна организација,

е тој што е обврзан да присуствува на таквите состаноци, бидејќи тоа се лицата што се примарно одговорни за прашања од доменот на ревизијата.

36. Освен тоа, парламентарната комисија може да покани и други лица, како на пример, претставници на професионални, социјални, па дури и политички организации, за да ги обезбедат потребните информации или објаснувања. ПК исто така има право да покани и експерти, било на повремена или постојана основа, кои можат да делуваат во функција на советници. Кога на состанок на ПК се поканетите невладини експерти, од нив се очекува да присуствуваат на состанокот.

Персонал за поддршка на парламентарните комисиии

37. Секоја ПК обично има по едно лице (ретко две или три), кои се одговорни за административни задачи (организациски прашања, координација и административни обврски). Кога на комисијата и е потребна професионална експертиза, вообичаено постојат три решенија: во некои земји припадниците на професионалниот персонал покрај административни извршуваат и советодавни задачи (Албанија, Кипар, Естонија); во други земји, комисиите или имаат свои сопствени советници (Бугарија, Унгарија, Летонија, Литванија), или пак можат да побараат советодавна помош од високо специјализиран персонал на парламентарниот секретаријат (Албанија, Хрватска, Полска). Освен тоа, ПК можат да ангажираат и надворешни експерти.

Присуство на медиумите и широката јавност на состаноци на парламентарните комисиии

38. Од формален аспект, во парламентите на земјите кандидати/учеснички, постојат две ситуации во врска со присуството на претставници на медиумите и широката јавноста на состаноци на ПК:

- состаноците на ПК се јавни и според тоа на нив може да присуствуваат медиумите и јавноста, освен во многу ретки прилики кога состаноците можат да бидат затворени за јавноста од причини што се многу специфични (Бугарија, Хрватска, Кипар, Чешката Република, Унгарија, Летонија, Малта, Романија, Република Словачка, Словенија)
- состаноците на ПК не се јавни, но претставници на медиумите и други заинтересирани страни можат слободно да добијат дозвола да присуствуваат на тие состаноци (Албанија, Естонија, Литванија, Полска).

39. Во практиката, претставниците на медиумите и широката јавност обично можат да присуствуваат на состаноците на ПК, без разлика дали тие се јавни или не. Соодветна парламентарна служба работи на тоа да создава соодветни услови за да овозможи такво присуство, на пример ја информира широката јавност за датумот на состанокот и за дневниот ред.

40. Во стварноста, оваа можност не се користи често. Во најголемиот број земји, медиумите и јавноста ретко присуствуваат на таквите состаноци (медиумите се секогаш присутни во Кипар и Малта, а многу често во Полска). Во одредени земји парламентарните служби прават напори да ја информираат јавноста за текот на таквите состаноци, главно преку објавување на билтен во кој се опишуваат и се даваат детали за секој од тие состаноци (Летонија, Литванија, Полска).

Медиумска покриеност на состаноците на парламентарните комисии од доменот на ВРИ

41. Медиумската покриеност вклучува телевизиски и радио извештаи, статии во весниците и списанијата, а исто така и покривање на интернет. Обемот на медиумска покриеност на состаноците на ПК од доменот на ВРИ зависи од тоа колку се темите релевантни за широката јавност. Новинарите ретко учествуваат на таквите состаноци и нивните статии се куси. Состаноците што се однесуваат на прашања од суштински јавен интерес добиваат поголема покриеност, а понекогаш се прават и интервјуа со учесниците на таквите состаноци на ПК. Новинските агенции редовно објавуваат суштински информации. Само во неколку земји обемот на медиумската покриеност на состаноците на ПК од доменот на ВРИ се смета за соодветен (Кипар, Словенија).

Улогата на парламентарните комиси во резултатите на ВРИ***Бројот на ревизорски извештаи на ВРИ што се испраќаат до парламентот и што се разгледуваат од парламентарните комисии***

42. Крајниот производ на ВРИ се ревизорски извештаи, кои опфаќаат материјални ревизорски наоди и (кога е соодветно) можни препораки поврзани со нив. Ревизорски извештаи се прават за вкупните или за поединечни владини финансиски извештаи, за финансиските извештаи на јавните претпријатија, за компании или за други субјекти. Се прават извештаи за добиена вредност за парите, за истраги, се даваат совети за нацрт законодавство, а се подготвуваат и други извештаи и документи за теми што спаѓаат во доменот на работните задачи на една ВРИ. Најчест тип на извештаи што ги подготвуваат ВРИ се финансиски извештаи/извештаи за усогласеност и, извештаи за добиена вредност за парите/извештаи за успешност. Во последните години, ревизиите за добиена вредност за парите/успешноста почнаа сè повеќе да добиваат на важност кај најголемиот број ВРИ. Во своите годишни извештаи ВРИ исто така даваат отчет и за своите активности.

43. Некои ВРИ издаваат поединечен извештај за секој од материјалните ревизорски наоди. Други ВРИ издаваат ревизорски извештај за неколку ревизорски наоди истовремено. Намерата не е да се прават споредби помеѓу една и друга ВРИ, бидејќи бројот на прашања за кои се известува во ревизорскиот извештај можат многу да се разликуваат од една до друга ВРИ, па дури и од еден до друг извештај на иста ВРИ. Освен тоа, обемот на работа исто така зависи и од големината на поединечната ВРИ. Бројот на вработени во различните ВРИ (вклучувајќи ги и регионалните канцеларии) значително се разликува и варира помеѓу помалку од 100 (на пр. Кипар, Естонија, Малта) до неколку стотини (на пр. Чешката Република, Унгарија) или дури и повеќе од тоа (Полска, Романија). Бројот на вработени во ВРИ во голема мера зависи од големината на засегнатата земја и од опфатот на надлежностите на ВРИ дефинирани во уставот и законите.

44. Во поглед на уставот или законите, ВРИ вообичаено имаат обврска до парламентот да поднесуваат главен ревизорски извештај, особено годишен извештај за своите активности, ревизорски извештај за извршување на државниот буџет и извештаи за ревизии извршени на барање на парламентот (онаму каде што тоа е применливо). Во некои случаи исто така се поднесува и мислење за јавните финансии, извештај за употребата и заштитата на државните средства и извештај за јавниот долг. Во Чешката Република ВРИ е обврзана до парламентот да ги доставува сите свои ревизорски извештаи.

45. Парламентарните комисии не ги разгледуваат сите ревизорски извештаи што на парламентот му ги испраќаат ВРИ. Парламентарните комисии првенствено редовно ги разгледуваат оние ревизорски извештаи чие разгледување од страна на парламентот е задолжително. Освен тоа,

парламентарните комисии редовно ги разгледуваат извештаите од побараните (каде тоа е применливо) или предложените ревизии.

46. Во најголемиот број земји парламентарните комисии не разгледуваат повеќе од една половина од добиените ревизорски извештаи. Постојат следниве типови на ситуации:

- Парламентарните комисии секоја година добиваат значителен број ревизорски извештаи (на пример околу 40, 60 или 200) и детално го разгледуваат најголемиот број од нив во текот на неколку состаноци преку целата година (Кипар, Унгарија, Полска). Слично на тоа, во Малта, Годишниот ревизорски извештај (составен од неколку делови, кои претежно се однесуваат на ревизијата на Финансискиот извештај на владата и на поединечни финансиски ревизии) и посебните извештаи за добиена вредност за парите и истражувачките извештаи се разгледуваат на околу 20 состаноци. Во 2001 година беа усвоени нови процедури, при што ПК и ВРИ заеднички одлучија дека, покрај другите поединечни извештаи, ПК треба да испитува само неколку од ставките што се наоѓаат во Годишниот извештај (прашања за кои се смета дека се од клучна важност).
- Парламентарните комисии добиваат значителен број ревизорски извештаи (на пр. околу 20,40 или 100), а разгледуваат само мал дел од нив (Чешката република, Естонија, Летонија, Република Словачка).
- Во некои од земјите, годишниот извештај и/или ревизорскиот извештај за извршување на државниот буџет, содржат значително мнозинство од ревизорските наоди. Парламентарните комисии нив ги разгледуваат во текот на еден, два или три состанока (Албанија, Бугарија, Романија).
- Понекогаш парламентарните комисии разгледуваат голем број ревизорски извештаи во текот на неколку состаноци (на пример околу 70, 120 или 900). Најголемиот број од нив се од детален карактер (на пример се однесуваат на ревизија на финансиски извештаи и финансиски трансакции на локалната самоуправа или на владини единици). Во такви случаи, мал број од нив се разгледуваат длабински (Хрватска, Литванија, Словенија).

Разгледување на ревизорски извештаи на ВРИ од страна на парламентарните комисии и извештаи на ПК поврзани со ВРИ

47. Цел на разгледување на ревизорските извештаи од страна на парламентарните комисии е да се земат предвид опсервациите, наводите и препораките на ВРИ и/или, да се претстават нивните гледишта и препораки за да им се помогне на парламентот и на субјектот на ревизија да донесат соодветни одлуки и да преземат соодветни дејствија. На овој начин, се врши притисок врз владата и врз субјектот на ревизија да преземаат навремени и неопходни мерки за отстранување на недостатоците. Преку таков систем на разгледување, исто така се зголемува и отчетноста на субјектите на ревизија.

48. Во сите земји кандидати/учеснички, парламентарните комисии ги разгледуваат, оценуваат и анализираат ревизорските извештаи (или барем ги нотираат без дискусија). Во практично сите случаи, постапката е иста како кога на состаноците се разгледуваат и кога се расправа за други документи. По правило, ревизорските извештаи се доставуваат пред состанокот, за членовите на

ПК да можат да се запознаат со предметните ревизорски извештаи. Понекогаш пред состанокот ПК бараат дополнителни информации и документација.

49. По разгледувањето на ревизорските извештаи, одредени ПК подготвуваат сопствени извештаи со свои ставови, коментари и препораки до парламентот (Хрватска, Романија, понекогаш во Кипар), или формулираат нацрт одлука за парламентот (Летонија). Во овие случаи, ПК исто така мора да известат и за мислењата на малцинството од членовите на ПК, ако малцинството инсистира на тоа. Во Унгарија, ПК донесуваат формална одлука за усвојување или отфрлање на извештај на ВРИ и таа одлука потоа се испраќа до парламентот. Други ПК ги разгледуваат ревизорските извештаи, но не донесуваат формални решенија/одлуки, бидејќи таквите одлуки би биле претпоставени во расправите на парламентарните комисии (Албанија, Бугарија, Естонија, Литванија, Малта и Словенија). Во случајот на Малта, се прават стенограми од состаноците на комисијата за јавни финансии (КЈФ). Еден примерок од стенограмот се испраќа до ВРИ, а извадоци од него се испраќаат и до субјектот на ревизија. Други парламентарни комисии ги земаат на знаење ревизорските извештаи, но формално не расправаат за нив (Република Словачка). Во Чешката Република, извештаите на ВРИ ги разгледува поткомисијата за буџет и предлага нацрт одлука; комисијата вообичаено презема мерки по предлозите на поткомисијата и доставува нацрт одлуки до парламентот. Во други примери, одлуки се донесуваат само за годишните извештаи за активности, но не и за ревизорските извештаи (Бугарија, Словенија).

50. Во Полска релевантната ПК може да земе предвид извештај преку донесување одлука. Сепак, во практиката ова ретко се прави (тоа вообичаено се подразбира, што и се наведува во записникот од состанокот). Освен тоа, зависно од содржината и заклучоците од ревизорскиот извештај, ПК може да донесе:

- *Десидератум* со постулати на ПК. *Десидератумот* може да биде упатен до Советот на министри, до поединечни министри или до други централни државни тела. Примателот е обврзан да одговори на *десидератумот* и, за своето мислење во рок од 30 дена да го известува спикерот на Сејмот (парламентот) во писмена форма.
- „Мислење“ со ставовите на ПК по одредено прашање. Мислењето може да се испрати до истите тела како и *десидератумот*. Одговор не е задолжителен, но ПК може да побара документ со став по прашањата покренати во мислењето (исто така во рок од 30 дена).

51. ПК често донесуваат *десидератуми* и мислења што следат по разгледувањето на ревизорски извештаи, а тие понекогаш содржат директно упатување на ревизорскиот извештај на ВСК. Одговорите на *десидератумите* и мислењата, како и извештаите на државните тела за нивното работење, се разгледуваат на состаноците на ПК. Ако навреме не се добие одговор или ако одговорот се смета за незадоволителен, ПК можат повторно да го испратат *десидератумот* или мислењето, да поднесат претставка до спикерот на Сејмот со кој се одбива одговорот како незадоволителен, или да поднесат нацрт на соодветната одлука за Сејмот.

Следење на ревизорските извештаи од страна на ПК и ВРИ

52. Во најголемиот број земји кандидати/учеснички, ВРИ или ПК, или пак обете тела, вршат некој тип на следење на извештаите (Хрватска, Кипар, Чешката република, Унгарија, Малта, Полска, Романија, Република Словачка и Словенија). Други ВРИ и парламентарни комисии не ги следат извештаите на ВРИ по правило.

53. Формите на следење се различни и нивниот тип, опфат и степен се разликува од една до друга земја:

- Ревизорите се обврзани да проверуваат каков напредок е направен кај состојбата во субјектот на ревизија од претходната ревизија (во голем број земји оваа задача е вклучена во ревизорските методи и во процедурите за планирање на ВРИ).
- Ако некое прашање за кое е известно во ревизорски извештај не е решено, предметот може да биде вклучен во годишниот извештај за следната година (на пример Кипар, Унгарија).
- ПК може да побара од различни државни тела да поднесат извештај во врска со ревизорските наоди и препораки. Врз основа на ревизорски извештај, ПК може да усвои решение во кое ќе истакне одредени барања до владата, министрите или другите органи на централната државна администрација. Особено, може да побара да се отстранат недостатоците што ги утврдила ВРИ, а ПК да биде информирана за преземените корективни мерки и за резултатот од нив. Органот до кој е испратено таквото решение, треба да ја пренесе информацијата или да достави објаснување до ПК во рамките на предвидениот временски рок (на пр. Чешката Република, Полска, Република Словачка).
- Извештајот на ПК до парламентот може да содржи конкретни предлози за следење на мерките што ги предложила ВРИ (на пр. Романија).
- Во голем број земји, корисниците на јавните средства, чие работење, нерегуларности или неефикасности биле обелоденети, треба да поднесе извештај до ВРИ за преземените корективни мерки за обелоденетите нерегуларности или неефикасности (повратен извештај).

Улогата на парламентарните комисии во работењето на ВРИ

Право на ПК да ја проверуваат и да влијаат врз програмата за ревизија на ВРИ и од ВРИ да бараат ревизија, истрага или други проверки

54. Практично сите ВРИ реално имаат разумен степен на независност во подготовката на својата годишна програма за ревизија. Врз некои ВРИ парламентот или парламентарните комисии на ниеден начин немаат никакво влијание во подготовката на нивните работни планови, (Албанија, Кипар, Чешката република, Естонија, Малта). Кај други ВРИ, постои влијание до одредена мера. Сепак, најголемиот дел од работата што ја вршат ВРИ во голема мера зависи од нивните приоритети и одлуки.

55. Влијанието на парламентот и на ПК врз програмата за ревизија на ВРИ може да биде во форма на нивно право да ја проверат (или усвојат) годишната програма за ревизија, или да побараат дополнителни ревизии. Затоа, мора да се истакнат неколкуте примери на влијание врз годишната програма за ревизија на ВРИ:

- Во Хрватска, согласно одредбите од Законот за државна ревизија, Претставничкиот дом треба да ја потврди годишната програма на ВРИ на нејзин предлог (во практиката, никогаш немал никакво влијание врз годишната програма на ВРИ).

- Во Словенија, ВРИ е обврзана во својата работна програма да вклучи пет предлози од парламентот, од кои два треба да дојдат од опозициските пратеници и два од парламентарните комисии.
- Во Унгарија, Претседателот на ВРИ ја утврдува содржината на Годишната програма за ревизија по консултации со Комисијата за државна ревизија.
- Во Полска, во согласност со Законот за ВСК, „ВСК ги извршува своите задачи врз основа на периодични планови кои се испраќаат до Сејмот“. Државната комисија за контрола го разгледува годишниот план за ревизија откако ќе го одобри ВСК.
- Во Чешката Република, откако ќе се усвои, планот за ревизорски активности заради нивно информирање се доставува до Претставничкиот дом и до Сенатот (Претседателот на ВРИ исто така лично поднесува извештај за планот на ревизорски активности пред Комисијата за буџет).

56. Во некои од земјите, исто така постои и можност да се побараат и дополнителни ревизии:

- Во некои случаи, само еден од домовите на парламентот може да побара ревизија или друга контрола, но не и поединечните парламентарни комисии (Бугарија – до три ревизии годишно, Хрватска, Литванија, Унгарија, Романија и Република Словачка). Можно е парламентарните комисии да се обратат и на пленарна седница на парламентот, за да □ се наложи на ВРИ да го измени годишниот план за ревизија или да вклучи нова тема во работниот план. Сепак, во практиката ваквите барања се ретки.
- Во Полска, во согласност со Законот за Врховниот совет за контрола, „ВСК врши ревизии на барање на Сејмот или на неговите тела“. Барањата за ВСК се обврзувачки. ПК наложува барање, кога ПК ќе донесе решение со кое се бара ВСК да изврши некоја ревизија. Во 1999 година на барање на Сејмот и на неговите тела беа извршени 14 ревизии, а во 2000 имаше пет такви ревизии.
- Во Летонија, комисија за парламентарни истраги, во согласност со задачите што ги добиваат од Саеима (парламентот), има право да побара да се изврши ревизија.

57. Освен ова, во многу од земјите кандидати/учеснички, постои неформална практика парламентарните комисии (или дури и поединечни пратеници), да даваат предлози за теми за ревизија. Раководителот или советот на ВРИ, можат нив да ги вклучат во програмата за ревизија по сопствено наоѓање. Иако таквите предлози не се задолжителни, ВРИ нив сериозно ги разгледува и на нив соодветно одговара. Предлозите често се доставуваат по претходни консултации со ВРИ. Некои ВРИ истакнуваат дека никогаш не одбиваат такви предлози, сè додека тие се разумни и се во рамките на нивниот мандат. На пример, од 1996 до 2000 година, ВРИ на Чешката Република примила вкупно 24 предлози, главно од поединечни ПК, од кои 13 биле прифатени. Во Полска, во првата половина на секоја година, претседателот на ВСК бара од претседателот на Сејмот да предложи субјекти за ревизија за наредната година. ПК често ја користат оваа прилика – во 2000 година тие поднеле 46 предлози од кои 43 биле делумно или целосно земени предвид (исто така, парламентарните комисии имаат влијание врз ревизорските активности на ВСК преку барања за ревизија).

58. Во ниедна од земјите не постојат очигледни докази дека парламентите или ПК ги спречуваат ВРИ да испланираат или да извршат одредени ревизии. Теоретски, ова може да се направи било на формален или на неформален начин, на пример, преку вршење политички

притисок врз ВРИ, или преку закани за доделување на буџетски средства. Се чини дека не постојат примери за формално овластување за вето. Сепак, ако ПК е под контрола на владејачката политичка партија/коалиција, неформалните начини на убедување можат да претставуваат сериозен проблем, бидејќи може да постои интерес да се избегнат ревизии кои владата може да ги смета за политички штетни. Овој ризик зависи од политичката зрелост на владејачката гарнитура.

Контакти помеѓу ВРИ и парламентарните комисии пред и по состаноците на ПК

59. Во најголемиот број земји, помеѓу ВРИ и ПК постојат контакти пред и по состаноците на ПК. Тие контакти се однесуваат на расправите во ПК по теми поврзани со ВРИ и со други прашања. Одредени ВРИ имаат малку такви контакти (Кипар, Чешката Република, Естонија, Летонија, Литванија, Малта, Литванија, Република Словачка). Други ВРИ имаат почеста комуникација со ПК (Албанија, Хрватска, Унгарија, Полска и Словенија).

60. Контактите се поврзани со добивање подетални информации за извештаите на ВРИ што треба да бидат на дневен ред на следниот состанок на ПК (Албанија, Хрватска), соработка и подготовка за состаноците (Романија, Република Словачка, Словенија), вклучување на список на прашања предложени од страна на ВРИ до ПК пред состанокот (Малта), барање за дополнителна документација, информации или појаснувања (Летонија, Полска), и прелиминарно разгледување на извештаите на ПК (Бугарија). Во Унгарија, ВРИ ја информира ПК за ревизорски извештај шест месеци пред крајот на ревизијата и пред доставувањето на соодветниот извештај до ПК.

61. Главната област на контакти помеѓу ВРИ и ПК се однесува на ревизорските извештаи. Заклучоците што произлегуваат од ревизорските активности понекогаш ги инспирираат ПК да преземат дејствија по одредени проблеми. Освен тоа, ВРИ понекогаш даваат дополнителна помош и поддршка, што може да биде во форма на коментари за нацрт законодавство, што □ било доставено на ВРИ на разгледување (Бугарија, Чешката република, Литванија, Полска), дискусија по посебни прашања (Хрватска), подготовка на дополнителни аналитички документи (Литванија, Полска), презентации и упатства за професионални прашања (Унгарија) или давање на други информации што ги побарале ПК (Романија, Република Словачка). Во Чешката Република, на барање на Претставничкиот дом или на Сенатските комисии што биле назначени да разгледуваат одредено нацрт законодавство, Претседателот на Државниот завод за ревизија може привремено да именува член на ДЗР или вработен на ДЗР, кој има експертиза во релевантната област, да учествува во дискусиите во врска со таквите нацрт документи.

62. Типично, контактите се помеѓу претседателот на ПК и раководителот на ВРИ, но во некои земји, исто така, и единици на ВРИ (одделенија, дирекции итн.), имаат директни контакти со релевантните ПК (Албанија, Бугарија, Естонија, Унгарија, Летонија, Полска, Република Словачка). Тие контакти можат да бидат преку доста неформална усна, или поформална писмена комуникација помеѓу членовите на ПК и членовите на ВРИ. Тие можат да се однесуваат на барања за дополнителни детали, појаснувања или други информации за одредени прашања од ревизорскиот извештај, или тоа да биде соработка во поширока смисла. Кога постојат контакти, тие вообичаено се помеѓу претседателот на ПК или членови на ПК и заменик на раководителот, помошници на раководителот или со директори во ВРИ. Во некои случаи, известителот на комисијата одговорен за конкретен ревизорски извештај, во подготовката на својот извештај до комисијата, стапува во контакт со некој претставник или директор на ВРИ, или пак со ревизорите што учествувале во ревизијата. Ова се прави заради појаснување на одредени прашања што произлегле од ревизорскиот извештај. Во други земји, одделенијата на ВРИ немаат директни контакти со ПК.

Влијание на парламентарните комисии врз ревизорската работа или врз методологијата на ВРИ

63. Сите 14 ВРИ се изјаснија дека ПК не можат да се мешаат во ревизорската работа и во методологијата на ВРИ. Беше забележано дека активностите, организацијата или методологијата што ќе се применува, се во исклучителна надлежност на ВРИ. Ревизорските процедури на ВРИ понекогаш се дефинирани со закон, така што ниеден надворешен субјект не може да влијае врз ревизорската постапка. ПК не можат да влијаат врз ревизорската методологија. Методологијата може да биде опишана во законските прописи, а детално да се развива, поединечно за секоја ревизија на ВРИ.

Други функции на парламентарните комисии поврзани со ВРИ

Мислења и предлози на ВРИ по закони

64. Еден од критериумите за ревизиите што ги вршат ВРИ е критериумот на законитост. Оценката на активностите на субјектите на ревизија од аспект на законитоста, им овозможува на ВРИ широка основа за формулирање на забелешки и заклучоци за законот што е на сила или за потребни измени. Ова особено се однесува на законодавството за кое ВРИ се најзасегнати. Имено, тоа е она законодавство што се однесува на јавните финансии или на други прашања што подлежат на ревизија, т.е. законите за буџет, законите за јавни набавки, законите за финансиска контрола, законите за сметководство, даноци и царини, законите за ВРИ, итн. Во различните документи што се генерираат во текот на ревизијата (на пр. работни документи, ревизорски протоколи, пост-ревизорски изјави), како и во ревизорските извештаи, се појавуваат опсервации и забелешки во врска со постоечкото законодавство и совети за негови можни измени.

65. Најголемиот дел од ВРИ, повремено своите предлози ги претставуваат во форма на барања од типот *de lege ferenda*, иако некои од нив избегнуваат тоа да го практикуваат, бидејќи сметаат дека така преминуваат во областа на политиките; „ВРИ не може да коментира по прашања од областа на политиките“ – Малта. Во практиката, законските предлози вообичаено не ги доставуваат директно самите ВРИ, туку тоа се прави преку други тела, главно преку соодветните парламентарни комисии (Албанија, Бугарија, Хрватска, Унгарија, Летонија и Полска). Ниедна ВРИ нема овластување да поднесува предлог закони до парламентот, а само во исклучителни случаи им е дозволено свои нацрт закони да доставуваат до владата. Според тоа, ако некоја ВРИ сака да се направат некакви законски измени, таа пред сè се обидува да се консултира со релевантната парламентарна комисија за да □ укаже на недостатоците во постојните законски прописи. Ако парламентарната комисија се согласува со предлозите на ВРИ, таа може да поднесе предлог закон на пленарна седница на парламентот. Сепак, треба да се истакне дека оваа практика не е многу честа.

66. Поприсутно решение е ВРИ да даваат свое мислење по нацрт закони што ги поднесуваат други субјекти. Ова може да се направи во текот на владина (Бугарија, Чешката република, Естонија, Летонија, Малта и Полска) или на парламентарна постапка. Вообичаено, ваквите мислења се презентираат на седници на парламентарните комисии (Бугарија, Чешката република, Летонија, Полска, Романија и Словенија). Во различни земји постојат различни процедури, вклучувајќи: а) општо право на ВРИ да учествува на сите состаноци на комисиите и можност да го изрази своето мислење по предлог закони (само во Полска); б) подготовка на мислење за даден предлог закон на барање на парламентот или на негови тела (Чешката република, Летонија и Романија) и, в) делегирање на експерти од ВРИ како консултанти на расправи, на барање на соодветната ПК

(Чешката република). Во некои земји за особено важно се смета дел од мандатот на ВРИ да биде таа да дава свои коментари на предлог државниот буџет (Естонија и Унгарија).

67. Вреди да се спомне дека некои ВРИ свои мислења даваат не само за нацрт закони, туку, исто така, и за нацрт подзаконски акти, особено во фазата на надворешни консултации во рамките на извршната власт. Во принцип, коментирање на нацрт законски прописи подготвени од страна на владини министерства, или од други тела на централната администрација, не е обврска на ВРИ, но таквите активности тие ги сметаат како дел од своите напори за промовирање на принципите на правилно финансиско управување во државната администрација (Чешката Република, Естонија и Полска).

Улогата на парламентарните комисии во разгледувањето и одобрувањето на годишниот буџет на ВРИ

68. За да го исполни својот мандат, ВРИ мора да има на располагање соодветни финансиски средства. Буџетот на врховните ревизорски институции во сите земји кандидати/учеснички, зазема посебна глава во државниот буџет. Самите ВРИ го подготвуваат својот нацрт буџет, а потоа тој се доставува до владата (или евентуално директно до парламентот) за да биде вклучен во вкупниот предлог државен буџет. Во некои земји (Кипар, Естонија, Летонија), владата има право да го смени предлог буџетот на ВРИ. Предлог државниот буџет потоа се доставува до парламентот на усвојување.

69. Според тоа, парламентот и владата, често влијаат врз одлуките во врска со големината на буџетот на ВРИ. ПК играат значителна улога во овој поглед во речиси сите земји. Постојат два главни модела:

- Нацрт буџетот на ВРИ го разгледува буџетска комисија во рамките на општиот процес на усвојување на предлог државниот буџет (Албанија, Бугарија, Кипар, Чешката република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Република Словачка, Словенија). Во овој поглед, ситуацијата во Полска е малку поразлична, т.е. Сејмот го упатува предлог државниот буџет на расправа во Комисијата за јавни финансии. Релевантните ПК исто така разгледуваат одредени делови од нацрт буџетот. Што се однесува до нацрт буџетот на ВСК, релевантната парламентарна комисија е Државната комисија за контрола. По разгледувањето на нацртот, парламентарните комисии, своите ставови заедно со мислењата или предлозите за измени и оправдувањата за нив, ги испраќаат до Комисијата за јавни финансии. По разгледувањето на посебните делови од предлог државниот буџет и на ставовите што ги доставиле ПК, Комисијата за јавни финансии го презентира својот извештај на пленарна седница на Сејмот.
- Нацрт буџетот на ВРИ го разгледува комисија, основана главно за таа намена. Во Малта, Комисијата за сметки на Националниот завод за ревизија, го разгледува буџетот на Националниот завод за ревизија како и неговото спроведување и за тоа поднесува извештај до парламентот. Врз основа на извештајот на ПК, парламентот потоа го усвојува буџетот на Националниот завод за ревизија.

70. Во практиката, ПК во оваа постапка многу често играат одлучувачка улога, бидејќи можат да предложат зголемување (во повеќето земји), или намалување на висината на буџетот на ВРИ, а понекогаш тоа и го прават. Повремено, тоа се прави под влијание на владата, бидејќи самата влада

нема мандат да го менува нацрт буџетот на ВРИ, но сепак може да го убеди парламентот да го стори тоа.

Разгледување на годишниот извештај за активности на ВРИ од страна на парламентарните комисии

71. Во некои од земјите кандидати/учеснички, ПК немаат право да го разгледуваат и оценуваат годишниот извештај за активности на ВРИ (Бугарија, Кипар, Естонија, Летонија, Романија, Република Словачка, Словенија). Во други земји ПК имаат такво право (Албанија, Хрватска, Чешката Република, Унгарија, Литванија, Малта, Полска), особено кога ова разгледување е подготовка за дополнителна расправа што треба да се води во парламентот.

72. Досега, резултатите од оценките практично секогаш биле позитивни. Сепак, треба да се додаде, дека можната негативна оценка всушност не би имала влијание врз ВРИ. Ова не значи дека таквата негативна оценка не би била земена предвид – во таквата оценка ПК веројатно би □ дала упатства и охрабрувања на ВРИ да ги отстрани проблемите и да го подобри работењето и, евентуално, по потреба, да побара и професионална помош. Во повеќето земји, во светло на клаузулата за независност во Уставот и во законодавството, ВРИ формално не би била обврзана да ги следи таквите препораки, (со тоа вообичаено се гарантира дека ВРИ нема да биде под надлежност или под притисок од некое лице или тело). Сепак, во практиката ВРИ веројатно повторно ќе се обиде да ги земе предвид препораките на ПК.

Улогата на парламентарните комисии во ревизијата на ВРИ

73. Во некои од земјите кандидати/учеснички законот предвидува ПК да има право да назначи или да предложи надворешни ревизори кој ќе извршат годишна ревизија на ВРИ (Албанија, Естонија, Унгарија, Малта, Словенија). Во други земји надворешниот ревизор го избира самата ВРИ (Чешката република, Летонија) или пак самата си врши ревизија на себе (Бугарија, Хрватска, Кипар). Во Република Словачка, ревизијата ја врши Министерството за финансии. Во Полска – во согласност со Законот за врховниот совет за контрола – Сејмот врши надзор врз спроведувањето на буџетот на ВСК. Слично решение постои и во Литванија.

74. Во некои од земјите, резултатите од годишната ревизија на ВРИ се доставуваат до релевантната ПК заради нивно информирање или на разгледување (Албанија, Чешката република, Унгарија, Малта, Романија). Најчесто, ревизијата на ВРИ е финансиска ревизија (Кипар, Чешката република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Малта, Република Словачка, Словенија); само во ретки случаи, исто така, се врши и ревизија на успешноста (Албанија, се планира во Бугарија и Естонија).

Други функции на парламентарните комисии

75. Во некои земји ПК извршуваат и други функции поврзани со ВРИ:

- Тие имаат право да расправаат за кандидатите за функцијата раководител на ВРИ или за други раководни функции во ВРИ, вклучувајќи и право, всушност, да предлагаат и кандидати за таквите функции (Унгарија, Романија) или да даваат мислења за кандидатите пред парламентот да ја донесе конечната одлука (Чешката Република, Полска).

- Тие имаат право да му дадат мислење на претседателот на Сејмот во врска со внатрешните правни акти на ВРИ, што тој/таа ги усвојува (Полска).

ГЛАВА 3: ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ

76. Каква било дискусија за односите помеѓу ВРИ и парламентот и за чекорите што можат да се преземат за подобрување на тие односи, мора да започне со признавање на симбиотскиот однос што во идеални услови постои помеѓу овие важни, но посебни институции. Парламентот своите витални надзорни функции најефикасно може да ги врши кога ја користи (и кога може да се потпрена) ревизорската работа на ВРИ. Слично на тоа, ВРИ може да бидат многу поделотворни кога парламентот и неговите комисии служат како форум на кој се презентираат и се претресуваат важните ревизорски резултати на ВРИ, и кога ПК се потенцијален сојузник за преземање соодветни мерки или за охрабрување некој друг да преземе соодветни корективни дејствија.

77. Целта на овој дел од извештајот е да се идентификуваат добрите практики во односите помеѓу ВРИ и парламентарните комисии. Овие добри практики се потпираат на информациите што се добиени за состојбата во земјите учеснички, како што е опишано во Глава 2, на искуствата од земјите во кои постојат системи на односи помеѓу ВРИ и ПК, кои се детално опишани и за кои детално се дискутира во анексите и, на професионалното просудување и анализа.

78. Препораките може да се сметаат како можни упатства за ВРИ. Формалните и правните односи помеѓу ВРИ и парламентите нашироко се разликуваат во различните земји. Секако, секоја ВРИ мора препораките да ги гледа во контекст на својата конкретна ситуација и околности, како и во контекст на парламентарниот систем на засегнатата земја.

79. Фактички сите ВРИ, независно од различната организациска структура и формалната местоположба во државната структура, ја признаваат важноста од:

- Гарантирање на независноста на ВРИ при поставувањето на ревизорски приоритети и при праведното, фактичкото и објективното известување за ревизорските резултати.
- Привлекување соодветно внимание кај парламентот за ревизорските резултати, што е клучен чекор за постоење на корективни дејствија за проблемите откриени во текот на процесот на ревизија.

80. Урамнотежувањето на овие цели бара внимателно одење по жица. Премногу близок однос со парламентот може да претставува закана за независноста на ВРИ, што е клучен темел на нејзиниот кредибилитет. Ако односот е премногу оддалечен, парламентот може да ги игнорира важните ревизорски наоди. Со оглед на уникатните околности што постојат во државите, секоја ВРИ мора самата да одлучи како најдобро да одржува соодветна рамнотежа.

81. Препораките дадени подолу треба да се гледаат од перспектива на ВРИ. За одредени препораки, сепак, можеби треба внимателно да се разговара со засегнатите ПК, каде тие препораки имаат директно влијание и во голема мера се однесуваат на ПК.

82. Препораките дадени во оваа глава се поделени во две главни групи. Првата група опфаќа дејствија што ВРИ треба да размислуваат да ги преземат (ако досега не ги презеле). Тоа се чекори што ќе гарантираат дека ВРИ се целосно подготвени да му дадат делотворна и сигурна поддршка на парламентот и на неговите комисии во надзорот над владините активности. Во принцип, во најмала мера, тоа се дејствија што треба да бидат во доменот на ВРИ, иако некои од нив можеби треба да ги усвои парламентот или бараат дополнителни буџетски ресурси.

83. Втората група препораки опфаќа дејствија што би можеле да ги преземат парламентот и неговите комисии (ако досега не ги презеле), за да ја зајакнат својата надзорната функција и употребата на ревизорската работа во таа смисла. Овој извештај се однесува на ВРИ и во него се препознава дека ВРИ немаат овластувања (ниту пак треба да имаат) да му даваат инструкции на парламентот како да ги извршува своите уставни одговорности. Според тоа, овие препораки најдобро треба да се разберат како прашања за кои раководството на ВРИ можеби би требало да разговара со парламентарните лидери или со некои други кои би поддржале посилен парламентарен надзор врз владините активности.

Препораки што треба да ги разгледаат ВРИ

84. Ова се чекори што можеби ВРИ ќе сакаат да ги преземат (ако веќе не ги презеле) за да ја подобрат делотворноста на ревизијата и потенцијалната корисност што ВРИ можат да ја имаат во парламентарниот надзор.

85. ВРИ мора да му докаже на парламентот и на неговите комисии дека тоа е професионално тело, кое е подготвено да им помага на професионален начин. За да го постигне тоа, ВРИ мора да осигури дека нејзиниот персонал, како колектив, ги има потребните знаења, вештини и способности за вршење на широка палета ревизии што можат да им бидат од полза на парламентот и на неговите комисии. Зависно од околностите во конкретната ВРИ, за ова може да биде потребно делумно или целосно исполнување на следниве работи:

- Усвојување на соодветни ревизорски стандарди;
- Развивање и усвојување на ревизорски прирачници во кои ќе бидат отсликани тие стандарди;
- Обука на персоналот со која ќе се гарантира дека стандардите и процедурите се добро разбрани и дека можат да се применуваат;
- Вработување на персонал кој ќе ги пополни критичните празнини во потребните вештини;
- Внатрешна и надворешна проверка (од колеги – peer review), со што ќе се гарантира дека ревизорска работа навистина е во согласност со стандардите и процедурите.

86. ВРИ исто така мора да осигури дека нејзиниот персонал своите задачи ги извршува со соодветна објективност и професионализам. За ова може да биде потребно делумно или целосно исполнување на следниве работи:

- Усвојување на соодветни етички стандарди и внатрешни прописи со кои се спроведуваат тие стандарди, а кои меѓу другото покриваат и избегнување на лични и финансиски конфликти на интереси и несоодветно влијание на партиски политички фактори.
- Обука за стандардите и за важноста на објективноста и професионализмот во вршењето ревизија и известувањето за ревизорските резултати.
- Постапки за проверка, со кои ќе се обезбеди почитување на стандардите.

87. ВРИ треба да обрнат соодветно внимание на интересите на парламентот кога ги поставуваат своите ревизорски приоритети. Иако ВРИ треба да делува независно, нејзините врски со парламентот, особено со посебни парламентарни комисии, се често интензивни. Неизбежно е (и пожелно) ВРИ да биде запознаена со потребите и интересите на парламентот и на извршната власт и нив да ги зема предвид кога ги поставува своите приоритети, истовремено обезбедувајќи дека ги извршува и своите други одговорности. ВРИ што сакаат да промовираат потесни работни врски со парламентите и нивните комисии, треба да бидат отворени и да ги земаат предвид парламентарните ставови за целите и приоритетите на ревизијата. Тоа може да се олесни со формирање на одделение за врски, за кое се зборува во точката седум подолу. Сепак, од пресудна важност во таа смисла е парламентарните ставови да не бидат единственото нешто што се зема предвид и ВРИ да ја задржи својата самостојност во прифаќањето или одбивањето на предлозите што доаѓаат од парламентот, а ревизијата да ја врши врз основа на сопствена иницијатива, без оглед на ставовите на парламентот. Една од причините за тоа е што, ако ВРИ стане премногу насочена кон задоволување на парламентарните интереси, нејзината работа може да стане искривена од партиски интереси, со што ќе се поткопа перцепцијата за независност на ВРИ, а со тоа и нејзиниот кредибилитет. Друга причина е тоа што пратениците можат да имаат прилично краткорочни агенди со што постигнувањето на долгорочни подобрувања во финансиското управување и други високо приоритетни прашања за ВРИ можат да добијат понизок приоритет.

88. Начинот на кој ВРИ известува за ревизорските резултати може значително да влијае врз реакцијата на парламентот кон тие извештаи. До онаа мера до која ВРИ има слобода во таа смисла, треба да биде доста селективна во изборот на извештаи што ги презентира пред парламентот и неговите комисии. Вообичаено, пратениците се многу зафатени луѓе, што за читање добиваат многу повеќе материјал отколку што навистина можат да прочитаат. Многу од ревизорските извештаи содржат административни прашања, со кои најдобро може да се постапи преку работа со засегнатото министерство или со министерството за финансии, наместо да се бара вниманието на парламентот. Општо земено, за да се избегне преоптоварување на пратениците, би било подобро ревизорските извештаи за овие прашања да се претставуваат пред засегнатото министерство, со повремено испраќање на резимеа до парламентот и до релевантните парламентарни комисии заради нивно информирање. Во принцип, ВРИ до парламентот треба да доставува извештаи само за оние прашања што според нивно уверување навистина заслужуваат парламентарно внимание. Тоа можат да бидат ревизорски извештаи во кои се откриваат конкретни проблеми од огромна важност и за чие разрешување е потребен притисок од парламентот или некакво законодавно дејствие. Или пак, тоа можат да бидат извештаи што откриваат постојана шема од непреземање корективни дејствија кај едно или повеќе министерства за недостатоците што биле откриени во ревизиите. Освен тоа, може и со закон да се бара одредени извештаи да се испраќаат до парламентот.

89. Ревизорските извештаи на ВРИ, за кои се смета дека се материјални, пред парламентот или пред релевантната комисија треба да се презентираат со јасна изјава за причините поради кои се верува дека извештаите го заслужиле парламентарното внимание. Избрани извештаи што спаѓаат во рамките на овој концепт на материјалност за парламентот, можат да вклучуваат наоди, опсервации, коментари и препораки за некоја од следниве работи:

- Ревизија на владини финансиски извештаи;
- Ревизија на регуларност/усогласеност;
- Ревизии на добиена вредност за парите / ревизии на успешност;
- Истраги;

- Анализи на претходни ревизорски извештаи од општа природа;
- Советодавни документи;
- Предлози и коментари за нацрт законодавство;
- Упатства за добри практики;

90. Стилот на кој се напишани ревизорските извештаи исто така може да игра важна улога во креирањето интерес по тоа прашање кај пратениците и кај други лица. Извештаите треба да бидат јасни и концизни, но да содржат доволно докази за да го убедат објективниот читател, вклучувајќи ги и членовите на ПК, во валидноста на ревизорските наоди. Некои ВРИ се увериле дека во оваа смисла е особено корисно извештајот да содржи кусо извршно резиме, за да може централните наоди и препораки брзо да се пренесат до зафатените читатели. Ревизорските извештаи исто така треба да се пишуваат на праведен и фактички начин и на време да се осврнуваат на важните прашања, за да ги уверат ПК дека ВРИ ја извршила ревизијата и го напишала ревизорскиот извештај професионално и на сериозен начин. Со тоа, се зајакнува кредибилитетот на ревизорските резултати. Извештаите треба да бидат урамнотезени, непартиски, без идеологија и напишани во рамките на законодавството со што ќе се избегнат контроверзии со парламентарните комисии. Ревизорските извештаи вообичаено се однесуваат на финансиската контрола, соодветното управување со јавните средства и владиното спроведување на своите политики, но не се однесуваат на самите владини политики. ВРИ треба да бидат целосно аполитични. Во принцип, ВРИ треба да избегнуваат да ги коментираат владините политики. Во практиката, сепак, обелоденувањето на проблеми во спроведувањето на тие политики може да предизвика неизбежни прашања во врска со самите политики.

91. Голем број ВРИ утврдиле дека е корисно да се формира посебно одделение или да се назначи лице за координирање на контактите помеѓу ВРИ и парламентот. Ова одделение, меѓу другото, може да биде одговорно за одржување секојдневни контакти и комуникација со релевантните ПК. Во таа функција, одделението за врски со парламентот може да биде гаранција дека ВРИ е запознаена со тековните интереси и грижи на парламентот, што би можеле да се земат предвид при подготовката на годишната програма за ревизија на ВРИ. Тоа одделение, исто така, може да осигури заинтересираните пратеници да бидат информирани за работата на ВРИ за која би можеле да имаат материјален интерес. Одделението за врски исто така може да послужи и како корисен канал преку кој пратениците можат до ВРИ да ги пренесуваат своите ставови за прашања од взаемен интерес. Информациите што одделенијата за врски ги собираат за парламентарните ставови во врска со работа на ВРИ, треба да се споделат со остатокот од раководството на ВРИ. Одделението за врски исто така може да помогне и во координирање на работата на различните одделенија на ВРИ со ПК.

92. Следењето на материјалните ревизорски прашања од претходните години треба да биде вклучено во годишната програма за ревизија на ВРИ за да се обезбеди дека субјектот на ревизија преземал соодветни мерки. Резултатите од оваа проверка треба да се стават на располагање на релевантната парламентарна комисија, особено ако се открие повторено непреземање дејствија за важни прашања. Исто така, ВРИ треба да биде подготвена, ако е тоа соодветно, да помага на релевантната ПК да ги разгледува прашањата поврзани со следењето.

Прашања за кои раководствата на ВРИ би сакале да разговараат со пратениците

93. Прашањата кои се разгледуваат во овој дел, опфаќаат активности што се целосно во доменот на парламентот. Во погодни прилики, на раководството на ВРИ може да му биде од полза да разговара за овие прашања со раководството во парламентот и со други пратеници кои се заинтересирани за подобрување на парламентарниот надзор. Сепак, важно е да се истакне, дека ВРИ секогаш треба да избегнува да создава каков било привид дека се обидува да му дава инструкции на парламентот како да ги извршува своите уставни одговорности. Наместо тоа, ВРИ треба да ја истакне симбиотската природа на односот помеѓу парламентот и ВРИ, чекорите што ВРИ ги преземала да стане покорисна за парламентот, а дури потоа да ги спомне подолу спомнатите ставовите како дејствија што парламентот би можел да ги преземе за да ја подобри корисноста на ВРИ во поглед на парламентарниот надзор.

Дејствија што имаат директно влијание врз односите помеѓу ВРИ и парламентот

94. Јасно дефинирање, во законодавството со кое се регулира државната ревизија, на типот на ревизорски извештаи и други документи од ВРИ што треба да се презентираат пред парламентот. Идеално, треба да се изберат мал број на нужни извештаи, за кои се знае дека се важни државни документи што заслужуваат (или бараат) внимание од парламентот. Таков пример е ревизијата на извршување на државниот буџет. Други ревизорски извештаи треба да се презентираат пред парламентот, или пред некоја негова комисија, само на нивно барање или ако ВРИ смета дека го заслужуваат вниманието на парламентот.

95. Да се донесе такво законодавство за државна ревизија со кое ВРИ никако нема да биде подредена на извршната власт, туку ќе одговара единствено пред парламентот. ВРИ мора да биде независна од други институции, бидејќи таа независност заедно со компетентноста и интегритетот на нејзиниот персонал, се клучните темели за кредибилитетот на ВРИ, а следствено на тоа и на нејзиното влијание врз парламентот, извршната власт и јавноста воопшто.

96. Раководителот на ВРИ да се именува на таков начин што ќе ужива најголем можен консензус во парламентот. Ова може да се направи преку спроведување на широки консултации помеѓу сите партии застапени во парламентот, пред раководителот на ВРИ да се избира со едноставно или квалификувано мнозинство од сите пратеници. Освен тоа, не смее да биде лесно да се разреши раководителот на ВРИ за време на вршењето на функцијата, освен заради наведени валидни причини, како што се здравствени причини, злоупотреба на службената должност, измама или неспособност за извршување на задачите. За дополнително да се заштити раководителот на ВРИ од било каков можен политички притисок и неправедно разрешување, може да се бара за каков било предлог за такво разрешување да се постигне широк консензус (на пример двотретинско мнозинство) во парламентот.

97. Ако ВРИ сака да има кредибилитет и најмногу да му помогне на парламентот во извршувањето на неговата надзорна функција, на ВРИ мора да се гледа, како во парламентот така и на други места, како на независен субјект, кој самостојно расудува за прашањата од доменот на негова одговорност. На односот помеѓу парламентот и неговите комисии и ВРИ, треба да гледа како на однос на соработка. Во тој поглед, ВРИ мора да има овластување самата да избира кои прашања ќе бидат предмет на ревизија (освен оние што се бараат со закон) и да одлучува како најдобро да ги извршува тие ревизии. Истовремено, парламентот и неговите комисии имаат легитимен интерес за програмата за ревизија на ВРИ воопшто, но и да бараат ревизијата да покрие и други прашања што се од посебен интерес за нив. Парламентарните комисии би требале да можат на ВРИ да сугерираат теми за ревизија кои тие сметаат дека се од особен интерес, а ВРИ треба на

таквите предлози да им обрнува сериозно внимание. Притоа е важно парламентарните комисии да го препознаваат фактот дека секој предлог за вклучување во годишната програма за ревизија на ВРИ, или секое барање што е надвор од програмата за ревизија, ВРИ мора да го разгледува во светло на нејзините сопствени приоритети за ревизорски прашања, расположливиот буџет и ограничувањето во персонал и, дека конечната одлука е во рацете на ВРИ.

98. Контактите помеѓу ВРИ и ПК треба да бидат јасно дефинирани, со што ќе се воспостават доследни работни односи помеѓу двете тела. Во некои земји, особено во оние во кои ВРИ интензивно соработува со повеќе парламентарни комисии, заклучиле дека е корисно да се подготват пишани процедури што ќе го раководат тој однос, а кои заеднички ги подготвиле ВРИ и раководството на парламентот. Обемот на контакти помеѓу ВРИ и ПК многу зависи од потребите на претседателите на ПК и на нивните членови. Тие контакти можат да се движат од контакти на високо ниво (помеѓу претседателот на ПК и раководителот на ВРИ), до контакти на многу пониско ниво (на пример, помеѓу службите на ПК и ревизорите од ВРИ што директно биле инволвирани во предметниот ревизорски извештај).

99. Да се воведат јасни парламентарни правила и постапки за начинот на кој парламентот и неговите комисии ќе постапуваат со ревизорските извештаи на ВРИ презентирани пред нив. Ако нема најмалку една парламентарна комисија која е јасно одговорна да постапува со ревизорските извештаи, парламентот можеби ќе сака да размисли за придобивките од постоењето на една или повеќе такви комисии. Постоењето на една или повеќе парламентарни комисии одговорни да одговараат на ревизорските извештаи, помага вниманието на владата и на јавноста да се насочи кон наодите и препораките што произлегуваат од ревизорските извештаи и на тој начин да се врши притисок таквите препораки да се спроведуваат. Одлуката дали треба да има една специјализирана парламентарна комисија која ќе постапува по ревизорските извештаи или неколку такви комисии (во зависност од предметот на разгледување), е во рацете на парламентот на засегнатата земја. Обата системи имаат свои позитивни страни. Моделите на делотворни системи на ПК во земји со слични политички и социјални традиции треба да се користат како примери на добра практика што треба да се преземат. Во анексите приложени кон овој извештај се дадени примери на земји со напредни и делотворни системи на односи помеѓу ВРИ и ПК.

100. Да се назначи ПК која ќе постапува (не мора да значи дека тоа ќе биде нејзината единствена задача) по финансиските извештаи и активностите на ВРИ, со што ќе се обезбеди парламентот да може да врши мониторинг врз ВРИ, а не само да постапува по нејзините извештаи. Функциите на една таква комисија (што постојат во неколку земји) можат да вклучуваат:

- Разгледување и усвојување на нацрт буџетот на ВРИ.
- Назначување на надворешни ревизори што ќе вршат ревизија на финансиските извештаи на ВРИ и проверка и усвојување на така ревидираните финансиски извештаи.
- Евалуација на ревизорските активности на ВРИ.

101. Јасно дефинирање, во законодавството, на правото на ВРИ јавно да ги објавува ревизорските извештаи во разумен рок по презентацијата на таквите извештаи пред парламентот или, зависно од случајот, пред други тела. Истовремено, одредени ревизорски извештаи (претставени или непретставени пред парламентот), во одредена мера, можат да бидат чувствителни во однос на националната безбедност, да бидат комерцијално чувствителни, да бидат во рамки на судска надлежност или на друг начин да бидат од тајна или чувствителна природа, за кои би било најдобро да не се дискутира јавно заради штетните последици што не се во интерес на јавноста. Иако треба да постојат што помалку такви случаи, мора да биде можно ВРИ да има овластување да одбие јавно да објави такви извештаи. Доколку ПК веќе однапред не одлучиле да ќе

преземаат такви мерки, ВРИ можат да им сугерираат на релевантните ПК, некој таков извештај, или извадоци од него, да се разгледуваат без присуство на јавноста.

Активности што пошироко можат да ја зајакнат улогата на парламентарните комисии

102. Следниве прашања, што исто така можат да им се понудат на пратениците за размислување, се однесуваат на начините на кои ќе се подобри функционирањето на парламентарните комисии од кои може да биде побарано да постапуваат по ревизорски извештаи на ВРИ, но со кои исто така ќе се зајакне и делотворноста на парламентарните комисии во другите области на делување. Бидејќи составот и начинот на работа на парламентарните комисии значително се разликува од една до друга земја, некои од овие предлози може и да не се соодветни.

103. Елементите кои постојат во најголемиот број парламентарни комисии и кои се сметаат за особено важни за функционирање на парламентарните комисии (кои вообичаено се регулирани со постојани правила на парламентот или со закон) вклучуваат:

- Утврден кворум за седница на ПК да се смета за валидна и да може да донесува одлуки.
- Овластување на ПК да повика кое било лице да сведочи на нивните седници и да побара каква било информација релевантна за предметното ревизорско прашање.
- Право ПК да побара дополнителни писмени информации од кое било лице што е релевантно за предметното ревизорско прашање.
- Составот на парламентарните комисии да го отсликува политичкиот состав на политичките партии во парламентот. Истовремено, да се обезбедат заштитни механизми, што ќе гарантираат парламентарните комисии, колку што е можно повеќе, да функционираат на неполитички начин, како на пример, претседателот на комисијата (особено на комисијата која е одговорна за надзор врз ВРИ) да биде пратеник од опозициската партија. Поинаков пристап е да се гарантира членовите на ПК што не се согласуваат со мнозинството да имаат право да поднесат малцински извештај.

104. Да се обезбеди соодветен помошен персонал што ќе им помага на парламентарните комисии во извршувањето на нивните задачи. Парламентарните комисии треба да можат да користат независни експерти, кога и како што сметаат за потребно. Ова може да вклучува привремен трансфер на најмалку еден вработен на ВРИ кој ќе □ помага на ПК во нејзините функции за известување. Ова може да биде особено важно во подготовката на извештаи на парламентарните комисии за следење на ревизорските наоди и препораки.

105. Во многу земји, се смета дека е корисно да им се овозможи на широката јавност и на медиумите да присуствуваат на состаноците на ПК, за да се охрабри транспарентност и да се запознае широката јавност со прашањата што се предмет на расправа. Најважниот исклучок од ова правило, треба да бидат состаноците на кои се расправа за прашања на затворена седница заради нивна чувствителност или заради можните последици врз националната безбедност.

106. Искуството од неколку ВРИ покажува дека влијанието на ревизорските извештаи врз владата е поголемо кога ПК веднаш ги разгледува извештаите. Така, кога ВРИ ќе ја извести релевантната ПК за некој важен извештај што претстои, ПК треба да се обиде извештајот да го разгледа во разумен временски рок, за да се избегне наодите од ревизорскиот извештај да застарат.

107. Исто како што и ВРИ треба да се подготви за состаноците на ПК, може да се покаже корисно и претседателот на ПК исто така да има подготвителна седница. ВРИ може да помогне така што ќе му помогне на персоналот на службата на ПК да ги подготви прашања во врска со главните теми во ревизорскиот извештај и нив да ги достави до претседателот на ПК пред нејзината седницата. Треба да им се остави на претседателот и на членовите на ПК самите да одлучат дали таквите прашања ќе ги искористат на следната седница на ПК или не.

108. Пожелно е раководителот на ВРИ, и/или пак некој нејзин повисок службеник, да присуствува на седницата на ПК на која се расправа за ревизорските извештаи на ВРИ. Исто така, добра практика е високи претставници и технички експерти од субјектите на кои се однесува ревизорскиот извештај што е предмет на расправа на седницата, да бидат присутни, за да можат да одговорат на евентуалните прашања што би можеле да ги покренат членовите на ПК. Иако парламентарната комисија на седницата има право да испрашува лица, вклучувајќи и лица од ВРИ, корисно е прашањата упатени кон нив да бидат подготвени така што ќе се истакнат или ќе се зајакнат ревизорските наоди.

109. ПК треба да има право да побара дополнителни информации пред или по нејзината седница за да може да ги добие сите информации што смета дека се потребни или корисни за расправата по ревизорскиот извештај или за други прашања.

110. Многу парламентарни комисии сметаат дека е корисно да се воведат процес на следење на ревизорските извештаи од страна на ВРИ, што ќе придонесе да се гарантира дека ревизорските наоди и препораки ќе го добијат должното внимание и да се гарантира дека ќе се отстранат сите недостатоци што биле утврдени кај телото што било подложено на ревизија.

111. Голем број парламентарни комисии практикуваат во разумен рок да подготват свој сопствен извештај за разгледаниот ревизорски извештај на ВРИ и врз основа на наодите и препораките на ВРИ да дадат сопствени препораки до владата. ВРИ може да □ помогне на ПК во подготовката на таквите извештаи. ПК може своите препораки да му ги достави на парламентот на усвојување. Оваа процедура става дополнителен акцент врз ревизорските наоди и препораки со кои се согласила парламентарната комисија. Сепак, таа постапка е најделотворна кога членовите на парламентарната комисија едногласно го усвоиле издадениот извештај на ПК. Таа едногласност полесно се постигнува ако пратениците отворено разговараат за сите разлики што можат да произлезат и ако потоа дојдат до решение кое е прифатливо за сите во ПК. Ова ќе придонесе корективните дејствија (предложени од ПК), кои извршната власт на крајот ќе ги преземе врз основа на ревизорските наоди, на ниеден начин да не бидат ослабени.

112. Извештаите на парламентарната комисија и на ВРИ ќе бидат поинтересни и поприфатливи за владата ако вклучуваат препораки свртени кон иднината и засновани на поуки извлечени од минатото. ВРИ, исто така, би можела да издава упатства за добри практики врз основа на ревизорски извештаи разгледани во минатото.

113. За ПК може да биде корисно ако постои формален систем со кој ќе се бараат и ќе се очекуваат одговори од владата за извештаите на ВРИ или на ПК.

114. Многу парламенти сметаат дека е корисно нивните комисии да бараат техничка помош од ВРИ во подготовката на предлог закони, особено на закони кои се однесуваат на државната ревизија, финансиското управување и прашања кои биле предмет на поголеми ревизии. Оваа помош може да опфаќа подготовка на првични нацрти на предлог закони и давање коментари на нацрти кои веќе биле подготвени од некој друг. Во конечната анализа, ВРИ треба да биде заинтересирана за зајакнување на добрите работни односи со парламентот и со парламентарните

комисии. Таков работен однос единствено е можен ако ВРИ и ПК соработуваат по прашања од заеднички интерес и ако се взаемно согласни по таквите прашања.

АНЕКС1: КУС ДОКУМЕНТ НА СИГМА ЗА ОДНОСИТЕ ПОМЕГУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ И ПАРЛАМЕНТИТЕ³

Формалните и законските односи помеѓу врховните ревизорски институции (ВРИ) и парламентот значително се разликуваат помеѓу докажаните демократии. Во некои случаи, ВРИ формално припаѓа кон парламентот. Оваа поврзаност може да биде многу блиска. Во САД, Главната канцеларија за сметководство правно е опишана како независна агенција во рамките на законодавната (парламентарната) власт. Во други случаи, како на пример во Франција, ВРИ е суд со важни квази судски функции и е правно независна, како од парламентот, така и од владата. Во ОК Главниот контролор и ревизор, кој се наоѓа на чело на Националната канцеларија за ревизија, е опишан како „функционер“ на Долниот дом, за цврсто да ја постави и прикаже својата независност од државната служба. Главниот контролор и ревизор работи во тесна соработка со Комисијата за јавни финансии на Долниот дом (КЈФ). Во Шведска, ВРИ официјално е агенција на Владата (но тоа во моментот активно се преиспитува).

Причините за ваквите големи разлики можат да се најдат во уникатната историја и култура на секоја од земјите. Во многу случаи, институцијата што станала ВРИ, започнала како инструмент во служба на монархот и преминала на нејзината сегашна позиција дури откако било увидено дека постои потреба од независни способности за контрола над владата во име на поширокото избирачко тело.

И покрај различната организациската структура и формалната местоположба во државната структура, практично сите ВРИ ја признаваат важноста од:

- обезбедување независност на ВРИ при поставувањето на ревизорските приоритети и при праведното, фактичкото и објективното известување за резултатите од ревизијата.
- добивање соодветно парламентарно внимание за ревизорските резултати, како пресуден чекор при преземањето корективни дејствија за проблеми што биле откриени во текот на процесот на ревизија.

Урамнотежувањето на овие цели бара внимателно одење по жица. Премногу близок однос со парламентот може да претставува закана за независноста на ВРИ, што е клучен темел на нејзиниот кредибилитет. Ако пак односот е премногу оддалечен, парламентот може да ги игнорира важните ревизорски наоди. Со оглед на уникатните околности што постојат во државите, секоја ВРИ мора самата да одлучи како најдобро да одржува соодветна рамнотежа.

Исто како што ВРИ имаат различна структура и правна местоположба, парламентите исто така се разликуваат по начинот на кој се организирале да постапуваат по извештаите и другите информации што доаѓаат од ВРИ. Овие варијации, исто така, ја отсликуваат уникатната историја и политичката култура на секоја од земјите. За да се разбере како парламентите се однесуваат со ревизорската функција, потребно е да се признае постоењето на една вградена тензија. Парламентите првенствено се политички институции и, во најголем дел, се составени од професионални политичари. Тие по природа се наклонети на работите да гледаат преку партиска или идеолошка рамка и да ставаат низок приоритет на прашањата што им се чини дека не се политички важни. Ревизијата, како таква, во огромна мера служи за чесно, ефикасно и делотворно

³ Документот е објавен на 27 ноември, 2000 год. на интернет страницата на SIGMA Q&A: <http://www.oecd.org/sigma>

раководење, а не за прашања од доменот на политиките. Ревизијата мора да биде професионална и објективна, ефективна и со кредибилитет, внимателно избегнувајќи секаков привид дека зазема страна по партиски или идеолошки прашања.

Парламентите на различни начини се справуваат со оваа тензија. Сè поприсутен е пристапот да се назначи една комисија, која често се нарекува Комисија за јавна ревизија (КЈР), која ќе ги прима и ќе ги разгледува сите или повеќето од извештаите што ги подготвува ВРИ. Во повеќето случаи, јасно се очекува членовите на КЈР со ревизорските извештаи да постапуваат на објективен, професионален и непартиски начин. Ова самото по себе е тешко за професионалните политичари, особено во нови демократии во кои нема поделба помеѓу политиката и администрацијата. Сепак, во докажаните демократии постојат бројни докази дека непартиско постапување со ревизорските резултати е можно, ако тоа се смета за доволно вредна цел и ако е можно да се преземат чекори за зајакнување на тоа очекување за непартизирање.

Земји членки на ЕУ⁴

Данска

Во Данска, на пример, постои политичка култура на многу партии и традиција на коалициски влади. Пратениците високо го ценат членството во КЈР кое приближно пропорционално е поделено според големината помеѓу најголемите четири до шест партии, вклучувајќи ги и оние што се дел од владината коалиција и оние што не се. Претседателот на КЈР традиционално доаѓа од партија што не е дел од коалицијата.

Извештаите на Националната канцеларија за ревизија (НКР) ги објавува само КЈР и тие содржат заклучоци на КЈР во врска со ревизијата. И покрај фрагментираното партиско членство на КЈР, традицијата на непартизирање е таква што сите извештаи на КЈР се едногласни.

Франција

Кога се зборува за француските аранжмани во овој контекст, од пресудна важност е да се истакне дека ВРИ на Франција (Cour des Comptes – ЦдЦ/ЦдЦ) е суд со квази судски функции. Според Уставот, таа е независна како од парламентот така и од владата. Уставот обезбедува дека ЦдЦ „им помага на парламентот и на владата во надзорот над извршувањето на националниот буџет“ и, од 1996 година, „во надзорот и спроведувањето на законите кои го регулираат финансирањето на социјалната заштита“. Сè до неодамна, во парламентот не постоеше еквивалент на КЈР. Односите помеѓу ЦдЦ и парламентот беа доста оддалечени (поднесување на годишни извештаи) и само понекогаш прераснуваа во тесни работни односи, на пр. кога Горниот или Долниот дом побарале од ЦдЦ да поднесе извештај за конкретно прашање, барање што ЦдЦ сè уште има слобода да го прифати или одбие.

Во јануари 1999 година, парламентот ја формираше Мисијата за оценка и контрола (Mission d'Evaluation et de Controle) (МЕК) како поткомисија на Комисијата за јавни финансии на Националното собрание, со намера таа да функционира како еквивалент на КЈР. За да се минимизира партизацијата на работата на МЕК, партиите се еднакво застапени во комисијата и со неа претседаваат двајца копретседатели, еден од главната мнозинска партија и еден од главната

4 Види ја и табелата во Додаток А.

малцинска партија. Извештаите на МЕК, кои се потпираат на ревизорските извештаи на ЦдЦ, заедно со другите информации што ги собрала МЕК (вклучувајќи и расправи што ги водела самата МЕК) се подготвуваат од известител на МЕК кој тесно соработува со релевантниот ревизорски тим на ЦдЦ.

Би било предвременно со сигурност да се суди за делотворноста на овој нов аранжман, но првобитните знаци се повољни. Се покажа дека парламентот и ЦдЦ можат тесно да соработуваат без да ја доведат во опасност независноста на ЦдЦ. МЕК можеше да функционира на доста непартиски начин и, во целина, луѓето во ЦдЦ доста повољно реагираа на соработката со МЕК.

Португалија

Португалскиот Суд на ревизија, исто како неговиот француски пандан, е суд со важни судски функции и со устав е одделен од парламентот и од владата. Во минатото, неговиот однос со парламентот главно се состоеше од испраќање одредени задолжителни извештаи и други извештаи што Судот сам избрал да им ги испрати и, од одговарање на барања за информации и совети што ги побарал парламентот.

Не постои КЈР туку Комисијата за економија, јавни финансии и планирање (КЕЈФП) има дел од одговорностите што во други земји ги има КЈР. Комисијата ги прима и ги разгледува ревизорските извештаи и може да побара релевантни информации, совети и посебни ревизии во име на парламентот. КЕЈФП е најголемата комисија во парламентот, со претставници од сите партии, а со неа претседава пратеник од најголемата опозициска партија.

Судот на ревизија препознава дека има потреба од потесни и посилни врски со парламентот. Судот игра проактивна улога, промовирајќи состаноци и размена на информации и давајќи □ совети на комисијата. Судот исто така апелира да се формира КЈР. На тоа не се гледа како на закана за независноста на судот заради уставниот статус што тој го ужива.

Обединето Кралство (ОК)

Во ОК, Комисијата за јавни финансии е една од најпрестижните комисии во Долниот дом на парламентот, а нејзината работа е високо ценета. Постои силна традиција членовите при работата во КЈФ да се водат независно од партиските интереси. Членството во КЈФ се распределува пропорционално со големината на политичките партии застапени во Долниот дом. Претседателот, по традиција, е постар член на опозициската партија, вообичаено со претходно министерско искуство во Министерството за финансии. КЈФ својот извештај вообичаено го издава по сослушувањето на сведоци во врска со извештајот на НКР. И покрај партискиот состав на КЈФ, нејзините извештаи се секогаш едногласни. Оваа непартиска традиција е поддржана од два други фактори. Прво, НКР доследно избегнува да коментира за прашања што се сметаат за „политички“ по природа. Второ, постои традиција дека за фактите што се обелоденуваат во ревизијата, помеѓу НКР и субјектот на ревизија мора да се постигне согласност дека се „праведни и фактички“ пред да се издаде ревизорскиот извештај (што не мора да значи дека тоа се однесува и на заклучоците и препораките). Со ваквите практики, значително се намалува потенцијалот за партиско несогласување на седниците на комисијата и потоа при подготовката на извештаите на КЈФ.

И покрај тесните врски помеѓу НКР и парламентот, мал е ризикот да се намали нејзината независност. Постојат неколку фактори што ја зајакнуваат таа независност. Главниот контролор и ревизор, иако е функционер на долниот дом, се именува на неполитички начин со доживотен

мандат. Освен тоа, долниот дом има долготрајна традиција на почитување на независноста на НКР заради вредноста што пратениците му ја придаваат на јавниот кредибилитет на НКР.

Западни земји што не се членки на ЕУ

Австралија

Во Австралија постојат одредени основни сличности со аранжманите во ОК, но исто така постојат и важни разлики. Во австралиската Заедничка комисија за јавни финансии и ревизија членуваат пратеници и од Сенатот и од Претставничкиот дом. Мнозинството членови доаѓаат од владејачката партија и со неа претседава пратеник од таа партија. Сепак, потпретседателот секогаш е од опозициската партија. Комисијата ги разгледува сите извештаи на НКР, но покрај тоа, може да разгледува и прашања по сопствена иницијатива или како одговор на други барања од парламентот. На комисијата во работата □ помага сопствен Секретаријат, а □ помагаат и набљудувачи и лица привремено делегирани од Министерството за финансии и од НКР. Како и во повеќето други земји во кои постои КЈФ или нејзин еквивалент и покрај партиската припадност на нејзините членови, традицијата на непартизирање е многу силна. Сите освен три, од 359-те извештаи што ги издала комисијата од 1953 година наваму, биле едногласни.

Соединети Американски Држави

И покрај овие (и многу други) примери на високо делотворни, непартиски КЈФ, тие не постојат насекаде. Во Соединетите Американски Држави, на пример, не постои вистински еквивалент во Конгресот. Генералната канцеларија за сметководство – ГКС (USGAO) мора да се потпира на голем број комисии во Сенатот и во Претставничкиот дом, како и на мнозинските и малцинските членови на тие комисии. Не постои силна традиција на непартизирање, иако постои традиција (што во моментот е послаба од порано) на соработка помеѓу двете партии по прашања што не вклучуваат политички теми. Границата помеѓу „политички“ и „неполитички“ теми може да биде многу нејасна, зависно од тоа за какво прашање се работи. Овие фактори често пати многу ја отежнуваат работата на ГКС, бидејќи не постои јасно идентификувана комисија што ќе биде заинтересирана и отворена за резултатите од ревизијата. Често пати е неопходно, за да го привлече вниманието на конгресот, ГКС да настапува на начини што на некои други ВРИ или парламентарци можат да им изгледаат премногу агресивни. На пример, за важните ревизии можат да бараат внимание од медиумите и јавноста, како начин кај Конгресот да побудат интерес за својата работа.

Заклучок

Не постои единствен начин ефикасно да се привлече вниманието на парламентот за ревизорските резултати. Една од главните пречки е што парламентот во целина, бидејќи е политички по природа, за жал може да има тенденција да става релативно низок приоритет врз своите одговорности за „неполитичките“ прашања од сферата на раководењето, администрацијата и финансиската контрола. Формирање на КЈФ може да биде многу корисен чекор за надминување на оваа пречка, бидејќи може да помогне вниманието и одговорноста да се насочат кон разгледување на ревизорските извештаи и кон последователни корективни мерки.

За КЈФ да биде најделотворна, важно е нејзините членови својата работа да ја сметаат за важна и по природа полатички непартиска. Ова, пред сè и најмногу, зависи од односот на пратениците. Непартиската традиција на КЈФ со текот на времето може самата да зајакне, но (барем на

почетокот) бара свесни напори кај членовите да ја одвојат својата работа во КЈФ од партиската припадност. Така, еден од важните чекори е при изборот на членовите да се посвети големо внимание на тоа како се очекува тие да пристапат кон работата. Целта за непартизирање може дополнително да се истакне со обезбедувањето на широка, релативно урамнотежена партиска застапеност во КЈФ. Раководството на КЈФ е исто така од пресудна важност. Се чини дека е корисно кога претседателот или потпретседателот се високи и почитувани членови на партијата која не е поврзана со владата. Сепак најважно е, раководството да биде цврсто посветено кон постигнување на целта на објективност и непартизирање, како на пример, со сериозни напори да се бара едногласност во дејствијата што ги презема КЈФ.

Иако голем дел од оваа дискусија беше насочена кон она што парламентите треба да го направат за поделотворно да ги користат ревизорските резултати, ќе биде грешка да се претпостави дека целата одговорност му припаѓа на парламентот. ВРИ исто така носат значителна одговорност во помагање на парламентот да ја користи нивната работа. За да се охрабри делотворен однос, ВРИ треба:

- До парламентот да известуваат само за прашања што навистина заслужуваат парламентарно внимание.
- Да известуваат јасно и концизно, но со доволно докази за да го убедат објективниот читател во валидноста на ревизорските наоди.
- Да гарантираат дека ревизорските резултати се праведни и фактички и дека навремено се осврнуваат на важните прашања.
- Да бидат подготвени, по завршувањето на ревизорскиот извештај, да работат заедно со пратениците, за да се осигури тие да ја разберат природата и значајноста на ревизорските наоди и да им помогнат да подготват соодветни корективни мерки, без притоа да се жртвува независноста на ВРИ.
- Да се воведат цврсти процедури за владата да мора формално да одговори на препораките на парламентот и на ВРИ.

Повеќе информации

Кон овој документ е приложена табела со факти, во која се сумирани главните карактеристики на некои од постоечките КЈФ во земји членки на ЕУ и во западни земји што не се членки на ЕУ (Додаток А).

Исто така, приложена е и куса листа за проверка/упатство за некои практични прашања што сугерираме да се земат предвид кога ќе се формира парламентарна комисија за ревизија (Додаток Б).

Додаток А: Факти за комисиите за јавни финансии

Земја	Законодавство	Број на членови	Постапка за назначување	Политичка припадност на претседателот и членовите	Врски со ВРИ
Австралија	Мешовита комисија за јавни финансии и ревизија, формирана врз основа на закон, во кој се наведени и големината и основните задачи. Со постојани правила усвоени од обата парламентарни дома на комисијата можат да □ се доделат и други задачи.	Според законот, 16 члена, 6 од Сенатот и 10 од Претставничкиот дом.	Ги назначуваат Сенатот и Претставничкиот дом.	Претседателот и мнозинството членови се од владејачката партија.	Сите ревизорски извештаи на АНКР ги приимаат во МКЈФР. АНКР исто така делегира персонал што помага во работата на Комисијата.
Данска	КЈФ е формирана со Уставот. Со закон се регулираат големината и одговорностите на КЈФ. Со второстепено законодавство (постојан пропис на Парламентот) се регулираат постапките за именување и разрешување на КЈФ.	Со закон 4-6 члена. Во последните години 6.	Именувани од Парламентот со 4 годишен мандат. Членовите добиваат надоместок за функцијата.	Застапени 4-5 најголеми партии во Парламентот. Претседателот го избираат колегите од КЈФ и традиционално не е од владината коалиција.	Во Законот за главен ревизор (ГР) (функционер на Парламентот) се вели дека ГР ќе □ помага на КЈФ и ќе делува на барање на КЈФ. Препораките на КЈФ се потпираат исклучиво на извештаите и наодите на ГР.
Франција	МЕК се формира со решение на бирото на Народното собрание. За неа важи општиот деловник за телата на	15 кои се именуваат секоја година.	Ги именува комисијата за јавни финансии од своите членови + неколку претставници од други комисии.	Сите партии во Националното собрание се еднакво застапени. Копретседавање од	ВРИ (Cour des Comptes-ЦдЦ) е целосно независна од парламентот и од владата, но им помага

	Народното собрание.			мнозинството и малцинството.	на обете. ВРИ (ЦДЦ) ја информира МЕК за темите на ревизија што се важни или од посебен интерес, подготвени за постапка во парламентот. Персонал на ВРИ учествува во работата (подготовка на расправи, следење од МЕК). Препораките на МЕК се потпираат претежно, но не и исклучиво, на извештаите и наодите на ВРИ.
ОК	<i>Комисија за јавни финансии</i> , формирана во 1861 год., според парламентарна постапка за проверка „на сметките на кои се прикажани трошењата на износите усвоени од Парламентот за извршување на јавните расходи и ... други такви пресметки доставени до Парламентот кои комисијата ги смета за погодни“.	Претседател и 15 члена, кворум 4	Именувани со ист мандат како и секој од парламентите.	Претседателот е постар член на опозициската партија. Членовите се именуваат пропорционално на силата на партијата во Парламентот. Извештаите се сметаат за неполитички и се однесуваат само на административни прашања, а не и на политики.	Поголемиот дел од работата на Комисијата сега се состои од извештаи за проверка на добиената вредност за парите изготвени од Главниот контролор и ревизор и од Главниот контролор и ревизор на Ирска, во врска со приходите и расходите на владата.
САД	Не постои КЈФ или нешто слично. ГКС работи со сите комисиии на Сенатот и на Претставничкиот дом, и со припадници, како	Формирани со правилата на Сенатот и Претставничкиот дом и се разликува од една до друга комисија.	За бројот на членови од секоја партија одлучува мнозинската партија во тоа тело. Членовите за тие тела се избираат од соодветните партии.	Претседателот и мнозинството членови на секоја од комисиите се од мнозинската партија. Тоа може, но не мора да биде партијата на	Најголемиот дел од ревизорската работа на ГКС е како одговор на барањата на комисиите или членовите. Резултатите се

	од мнозинството, така и од малцинството.			Претседателот на САД.	испраќаат до комисијата или членот што ги побарале или до комисијата што е законски надлежна. ГКС исто така соработува и со релевантната комисија при што бараат корективни дејствија.
--	--	--	--	-----------------------	--

Додаток Б: Листа за проверка за прашања што треба да се земат предвид кога ќе се формира парламентарна комисија за ревизија

Парламентарните комисии за ревизија (ПКР) се дел од структурирана рамка за отчетност и сметководство на владата, при што парламентот однапред ги одобрува расходите и добива доволни информации за да може од извршната власт да бара отчетност за трошењето и доброто управување со јавните пари, приходи и средства. Во тие рамки, целта на парламентарната комисија за ревизија е да се подобри начинот на кој се трошат јавните пари, преку процес на прибирање докази, укажување на слабостите и давање непристрасни и непартиски технички препораки, засновани цврсто и праведно на фактите, за да се избегне повторување на несоодветно или неразумно трошење на јавните пари. Во тој контекст, главните карактеристики што треба да се земат предвид при формирањето на парламентарна комисија за јавни финансии се:

Одговорности

Најдобро е одговорностите на комисијата формирана за проверка на јавните финансии и ревизорските извештаи да ги дефинира законодавецот, по можност во форма на решение или во постојани одредби/правила, наместо во посебно законодавство.

Примарната одговорност на комисијата треба да биде проверка на финансиските и ревизорските извештаи на јавните тела и субјекти што се презентирани пред парламентот. Вообичаено ВРИ е таа што ги обезбедува таквите извештаи. Исто така, комисијата треба да има широк интерес за сите прашања поврзани со финансиското управување и контрола.

Од комисијата исто така може да се очекува во име на парламентот да покаже интерес за работењето на ВРИ, можеби преку коментирање на нејзините планови и буџети, но без да се меша во уставната независност на главниот ревизор.

Уредување

По можност, комисијата треба да биде уредена со пропис, во рамките на постојаните прописи на законодавецот и во тој пропис треба да биде наведена нејзината големина и минималниот број на членови што се потребни за кворум.

Членовите на комисијата треба да бидат номинирани, веројатно по спроведени консултации помеѓу главните политички групи, што е можно поскоро по првата седница на законодавниот дом по парламентарните избори. Политичката рамнотежа во составот на комисијата е од клучна важност за да се обезбеди да се добиваат конструктивни и непристрасни извештаи, засновани на факти. Именувањето на претседавачот треба да биде оставено на комисијата и може да биде корисно ако тој е постар и искусен пратеник од опозицијата.

Веројатно е дека членовите на комисијата ќе бидат поделотворни во нивната служба во комисијата, ако, наместо да се обновува годишно, нивниот мандат се поклопува со мандатот на парламентот.

Програма

Комисијата, однапред, треба сама да ја определи својата програма за работа, можеби по совет на врховната ревизорска институција. Сите членови треба да учествуваат во изборот на теми за

расправа. Работната програма во голема мера ќе се потпира на извештаите што ВРИ планира да ги изготви.

Честотата на одржување седници и нивното траење треба да зависи од квалитетот на материјалите што □ се на располагање на комисијата, но треба да □ се даде доволна можност на комисијата да ги зема предвид доказите и да известува за своите наоди додека работите се сè уште актуелни.

Процедура

Корисно е комисијата пред да заседава да има информативен документ, во кој ќе се постават важните теми од ревизорскиот извештај и во кој е бидат идентификувани можни прашања.

Овој информативен документ би можеле да го подготват претседателот/главниот ревизор или нивниот еквивалент. Други форми на информирање што можат да бидат корисни се усните презентации од ревизорите.

Комисијата треба да има широки и сеопфатни овластувања да повикува лица да даваат докази и информации за темите што ги разгледуваат, а исто така по потреба и да бара информации и документи. Иако не се очекува да биде редовна карактеристика на работата на комисијата, треба да биде можно тие самите да вршат инспекции на терен.

Сите членови на комисијата треба да имаат можност да поставуваат прашања. Можеби ќе треба да се воведат временско ограничување за да се гарантира дека сите членови ќе ја добијат таа можност.

Во подготовката на следните извештаи од постапките на комисијата ќе помогне водење на прецизен записник.

- Комисијата треба однапред да одлучи кои сведоци сака да ги повика. Бидејќи акцентот на работата на комисијата е на спроведувањето на политиките, наместо на самите политики, клучни сведоци треба да бидат високи државни службеници, а не политичари.
- Комисијата треба да очекува сведоците да бидат доволно информирани за предметот на расправа. Сепак, би било неразумно од нив да се очекува да можат да одговорат на секое прашање, особено за широки теми. Корисно е сведоците да ја имаат поддршката од своите функционери и комисијата да прифаќа писмени докази во случај кога одговорот на нивното прашање не е веднаш достапен.
- Присуство на претставник од Министерството за финансии на седниците на комисијата може да помогне да се обезбеди одговор на широки прашања за финансиската рамка, иако ова веројатно не е од пресудна важност.
- За комисијата е важно да присуствуваат претседателот/главниот ревизор, за да одговараат на прашања за ревизорската работа и да даваат технички совети и информации.
- Подобрно е седниците со изведување докази да се одржуваат јавно, ако се сака тие да придонесат кон јавниот и отворен процес на отчетност. Може да постојат исклучоци кога ќе се појават доверливи прашања, но комисијата треба да одлучи за што може, а за што не може да се дебатира јавно.

Известување

Комисијата треба да издава извештаи за предметите за кои прибира докази. На овие извештаи треба да се гледа како на урамнотежени и непристрасни, во кои се коментираат добрите работи, но и оние за кои постои оправдана критика, и во кои се забележува кога комисијата не е задоволна од добиените докази. Извештаите треба да се концентрираат на давање конструктивни препораки и на укажување на пошироки поуки што треба да се извлечат. Тие треба да се усвојуваат со консензус на комисијата.

- Извештајот на комисијата може да се потпира на докази што □ биле доставени (ова ќе бидат главно извештаи од претседателот/главниот ревизор), со посебно укажување на поентите што ги направиле сведоците во своите усни сведочења.
- Претседателот/главниот ревизор може да ги подготвува првичните нацрт извештаи на комисијата. Потоа комисијата може да го разгледува и да го менува нацрт извештајот на затворен состанок со главниот ревизор. Комисијата може да одобри објавување на извештајот, во согласност со процедурите на законодавниот дом со кои се регулираат таквите прашања.
- Корисно е извештаите од комисијата да се појавуваат во најскоро време по седницата на сведочење, бидејќи прашањата можат да бидат сè уште актуелни и препораките да имаат непосредно влијание.
- Можеби комисијата ќе сака објавувањето на извештајот да го проследи со соопштение за јавноста за да потпомогне пошироко медиумско покривање; во соодветни случаи, претседателот можеби ќе посака тоа да го дополни и со прес конференција.
- Владата треба да биде обврзана формално и јавно да одговори на препораките што се дадени во извештајот на комисијата.
- Исто така од клучна важност е кога одговорот што комисијата го добила од владата не е задоволителен, комисијата да има овластување да одржува дополнителни седници за сведочење.
- За да се затвори кругот на отчетност, целиот законодавен дом треба да има редовна можност да ги разгледува и да дебатира за извештаите на претседателот/главниот ревизор и на комисијата и за одговорите од владата.

АНЕКС 2: ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ЕВРОПСКИОТ СУД НА РЕВИЗОРИ И КОМИСИИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ⁵

1. Генерална улога и цели на Парламентот и Парламентарните комисии во однос на ЕСР

Европскиот парламент (ЕП) има важни овластувања во однос на европскиот буџет и Европскиот суд на ревизори (ЕСР). Делокругот на односите помеѓу ЕП и ЕСР не се однесува само на извештаите на Судот, туку опфаќа и широк спектар на други области поврзани со финансиското управување со буџетите на ЕУ.

Најнапред, ЕП, заедно со Европскиот совет, е буџетска власт за генералниот буџет на Европската заедница и, како таков, го усвојува буџетот за секоја година, вклучувајќи го и делот поврзан со ЕСР. Второ, по препорака на Советот, ЕП го одобрува дотогашното работење на Европската комисија и за таа цел, Советот и ЕП го испитуваат годишниот извештај, изјавата за почитување и специјалните извештаи на ЕСР (Член 276 од Спогодбата за ЕУ). ЕСР особено ќе им помага на Советот и на ЕП при извршувањето на нивното овластување за контрола врз извршувањето на буџетот (Член 248 став 4 од Спогодбата за ЕУ). Третата улога е поврзана со донесувањето на правни акти за финансиската регулатива, методи и процедури со кои буџетските приходи ќе се стават на располагање на Комисијата, како и на правила во врска со одговорноста на финансиските контролори, службениците за одобрување и службениците од сметководството, како и во однос на соодветните аранжмани за инспекции (Член 279 од Спогодбата за ЕУ). ЕП треба да биде консултиран во однос на овие правни акти, а ЕСР треба да изрази мислење пред Советот да може да ги усвои (види, исто така, точка 6). Конечно, ЕП е консултиран и за предлагање на членови на ЕСР, кои се именувани од Советот.

Во рамки на Европскиот парламент, со овластувањата поврзани со овие функции се занимаваат две постојани комисии. Тоа се Комисијата за буџети (КБ) и Комисијата за буџетска контрола (КБК). Главна комисија што се занимава со извештаите на ЕСР е КБК. КБ се занимава со буџетските прашања на ЕСР. Задачите поврзани со усвојувањето на правните акти се поврзани со било која од двете комисии. Обете комисии, освен задачите што се поврзани со ЕСР, исто така, имаат и други, а КБК има одговорност за прашањата поврзани со:

- (а) Контролата на финансиските, буџетските и административните мерки за спроведување, поврзани со општиот буџет на Европската унија (вклучително и Европскиот фонд за развој).
- (б) Контролата врз финансиските и административните активности на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) и финансиските активности на Европската инвестициска банка извршени врз основа на инструкции од Комисијата.
- (в) Финансиската регулатива во врска со прашањата поврзани со извршување, управувањето и контролата на буџетите (Член 279 од Спогодбата за ЕУ).
- (г) Одлуката за одобрување на дотогашната работа, донесена од Парламентот и мерки што ги придружуваат или спроведуваат ваквите одлуки (Член 276 од Спогодбата за ЕУ).
- (д) Сметките и билансите на состојба поврзани со одлуки во врска со затворање, презентирање и ревизија на приходите и расходите на Парламентот, како и мерки што ги

⁵ Извештај примен на 26 јуни 2001 година од Европскиот суд на ревизори.

придружуваат или спроведуваат овие одлуки, особено како дел од интерната постапка за одобрување на дотогашното работење.

(е) Затворањето, презентирањето и ревизијата на сметките и билансите на состојба на Европските заедници, нивните институции и сите тела финансирани од нив, вклучително и дефинирање на расходите што ќе се пренесуваат и порамнување на билансите.

(ж) Следењето што го придружува извршувањето на тековните буџети, врз основа на периодични извештаи поднесени од Комисијата и мерките преземени за таквото извршување, со специјалистички комитети или на друг начин, без задирање во овластувањата на специјалистичка комисија според овие Правила.

(з) Проценката на делотворноста на различните форми на финансирање на Заедницата, координација на различните финансиски инструменти и оценка на односот цена-придобивка (cost-benefit) во спроведувањето на политиките финансирани од Европската унија.

(и) Разгледувањето на кредитните услови, механизмите за финансирање и административните структури осмислени за нивно спроведување, преку испитување на случаи на измама и неправилности.

(ј) Збирките на правила или нивни делови, што се однесуваат на извршување на буџетите.

(к) Организацијата на проверките, спречувањето, гонењето и казнувањето на измами и неправилности што се одразуваат врз буџетот на Европската унија и ја засегаат заштитата на финансиските интереси на Унијата во општа смисла (Член 280 од Спогодбата за ЕУ).

(л) Разгледувањето на извештаи и мислења на Судот на ревизори (Член 248 од Спогодбата за ЕУ).

(љ) Односите со Судот на ревизори и именувањето на неговите членови, без задирање во овластувањата на Претседателот на Парламентот (Член 247 од Спогодбата за ЕУ).

КБ е одговорна за прашања поврзани со:

(а) Дефинирањето и извршувањето на буџетските овластувањата на Парламентот (Членови 268 до 273 од Спогодбата за ЕУ) и на правилата за таквото извршување што се однесуваат на формирањето на буџетот.

(б) Буџетите на Европската унија вклучувајќи го и буџетот на ЕЗЈЧ и буџетирањето на Европскиот фонд за развој.

(в) Повеќегодишните проценки на приходите и расходите на Унијата, интер-институционалните аранжмани склучени по овие прашања и спроведувањето на буџетското порамнување.

(г) Финансиските ресурси на Унијата.

(д) Финансиските активности на ЕИБ и на другите финансиски и буџетски инструменти на Европските заедници и на земјите членки (Членови 266 и 267 од Спогодбата за ЕУ).

(е) Финансиските импликации на актите на Заедницата, без задирање во овластувањата на специјалистичките комисии.

(ж) Проблемите поврзани со административното и сметководственото управување и со персоналот на Европската унија, сè додека тие немаат значителни импликации врз правниот статус на функционерите.

(з) Трансферот на расходите

(и) Буџетот, администрацијата и сметките на Парламентот (Правило 183).

(ј) Финансиските прописи, со исклучок на прашањата поврзани со извршувањето, управувањето и контролата врз буџетите, (Член 279 од Спогодбата за ЕУ).

2. Состав и начин на работа на Парламентарните комисии наспроти ЕСР

Според Член 152 од Деловникот на ЕП, составот на комисиите, во границите на можностите, ќе го отсликува составот на Парламентот. КБК, како комисија одговорна за односите со ЕСР и разгледување на извештаите на Судот е составена од 21 член и 21 заменици на членовите, а КБ од 45 члена и 43 заменици на членовите.

КБК се состанува редовно (еднаш или двапати месечно, на по еден или два дена), а член од службите го претставува ЕСР на сите овие состаноци. Во специфични пригоди, членовите на ЕСР ги претставуваат своите извештаи пред КБК. Претседателот на ЕСР, пред КБК секоја година го претставува годишниот извештај на ЕСР на пленарна сесија на ЕП.

Како и Комисијата за буџетска контрола и Комисијата за буџети се состанува еднаш или двапати месечно на по еден или два дена. ЕСР обично не е застапен на овие состаноци и присуствува само при претставувањето на сопствениот буџет.

3. Улогата на Парламентарните комисии при разгледувањето на извештајот и на другите продукти на ЕСР

Според Член 276 од Спогодбата за ЕУ, Европскиот парламент мора да ги земе предвид извештаите на Европскиот суд на ревизори (ЕСР) за да го одобри дотогашното работењето на Европската комисија. Според тоа, одлуката на Европскиот парламент за одобрување може да содржи и согледувања и препораки засновани врз извештаите на Европскиот суд на ревизори.

4. Степен на независност на ЕСР наспроти Парламентарните комисии

Во поглед на своите ревизорски активности, ЕСР е целосно независен наспроти сите институции на ЕУ пред КБК. Ова опфаќа избор на сфери на ревизија, методологија за ревизија и известување за наодите од ревизијата. Парламентарните комисии, а особено КБК, може да побараат ЕСР да изврши определени истраги, но од ЕСР зависи дали ќе ги прифати тие предлози или пак ќе даде приоритет на некои други сфери на ревизија.

ЕП е главна буџетска власт за усвојување и извршување на буџетот на ЕСР, што значи дека тој го усвојува својот буџет и врши политичка контрола врз неговото извршување. При усвојувањето на годишниот буџет на ЕСР, ЕП, исто така, го усвојува и бројот на службеници кои работат во ЕСР. Согласно законската рамка, ЕСР е целосно независен при извршувањето на својот буџет. (види, исто така, точка 6)

5. Улогата на Парламентарните комисии во работењето на ЕСР во области како што се:

- (а) Програмата за ревизија на ЕСР.
- (б) Барањето на Парламентарната комисија ЕСР да спроведе ревизии/истраги.
- (в) Тип на помош што ЕСР им ја дава на Парламентарните комисии.
- (г) Влијанието на Парламентарната комисија врз ревизорската методологија на ЕСР.

ЕСР на Парламентарните комисии помошта им ја дава главно преку пишани извештаи. Сепак, во случај Комисијата за буџет или некоја друга специјализирана комисија да има натамошни прашања поврзани со согледувањата и препораките дадени од ЕСР, ЕСР дава дополнителни детали и објаснувања.

6. Други можни функции, како:

- (а) Функции на ЕСР наспроти законодавниот процес.
- (б) Одобрување на годишниот буџет на ЕСР.
- (в) Оценка на работата на ЕСР од страна на парламентарна комисија.
- (г) Ревизија на ЕСР (и тип на извршена ревизија).
- (д) Именување или разрешување на Раководител на ЕСР, одобрување на законодавството за ЕСР, и сл.

Според Член 279 од Спогодбата за ЕУ, ЕСР мора да изрази свое мислење, пред Советот да ги усвои Финансиските прописи, процедурите со кои на Комисијата се ставаат на располагање сопствените ресурси на Комисијата, мерките за задоволување на условите за готовински средства, како и правилата во однос на одговорноста на финансиските контролори, службениците за одобрување и сметководствените службеници, како и во врска со аранжманите за инспекција (види точка 1 погоре).

Проценката на својот годишен буџет ЕСР ја предлага до Европската комисија, која потоа ги консолидира предлозите од сите институции и има формално право кон нив да приложи мислење. Комисијата го доставува ова како првичен нацрт буџет пред Советот, кој може да отстапи од овој првичен нацрт по консултации со Комисијата и, кога е соодветно, со други институции како ЕСР. Откако Советот ќе го утврди нацрт буџетот, тој се проследува до Европскиот парламент. Обете институции, Советот и Европскиот парламент, имаат право да го модификуваат делот на нацрт буџетот поврзан со ЕСР. Сепак, конечното гласање за овој дел од буџетот е во рацете на ЕП. Со цел да се подготви гласањето во Парламентот, Комисијата за буџети, а особено нејзините известители, дискутираат со ЕСР за делот поврзан со расходите на ЕСР.

ЕСР го извршува својот дел од буџетот на своја одговорност (Член 274 од Спогодбата за ЕЗ и Член 22 ФР), иако, формално Комисијата останува целосно одговорна за извршувањето на целокупниот буџет. Согласно Спогодбата за ЕЗ, ЕСР е, истовремено, свој сопствен надворешен ревизор. Со цел да се разреши потенцијалниот конфликт на интереси што се појавува како резултат на ова, ЕСР склучи договор со приватна ревизорска фирма, за ревизија на своите сметки. Ревизорскиот извештај се објавува секоја година во Службениот весник на ЕУ.

Откако кандидатите биле предложени од земјите членки, се вршат консултации со Европскиот парламент за номинирање на членови на ЕСР. Тој ги разгледува сите членови пред да ја проследи резолуцијата до Советот, кој конечно ги именува членовите на ЕСР.

АНЕКС 3: ОДНОСИ ПОМЕЃУ ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ И КАНЦЕЛАРИЈАТА НА ГЛАВНИОТ РЕВИЗОР НА КАНАДА⁶

1. Општа улога и цели на Парламентот и парламентарните комисии во однос на врховната ревизорска институција

- Комисијата за јавни финансии на Долниот дом има мандат да ги испитува извештаите на Главниот ревизор, како и буџетот на Канцеларијата.
- Националната комисија за финансии на Сенатот исто така има мандат да ги испитува извештаите на Главниот ревизор.
- Најмногу контакти има со комисиите на Долниот дом, а најголем дел од тие контакти е со Комисијата за јавни финансии (КЈФ). КЈФ се состанува со Главниот ревизор и неговиот/нејзиниот персонал приближно 20 до 25 пати секоја година. Две од овие седници се одржуваат за да се дискутира за нашите „Планови и приоритети“ и „Извештајот за работењето“.
- веднаш по објавувањето на извештаите на врховната ревизорска институција, на сите постојани комисии на Долниот дом им се доставуваат збирни информации за секое од поглавјата што спаѓаат под надлежност на комисијата. Голем број од овие комисии ги канат претставниците на ВРИ да се појават пред нив и да одговараат на прашања поврзани со поглавјата. Повремено, кога Главниот ревизор се појавува пред други постојани комисии (освен КЈФ) и министерството што се споменува во тоа поглавје исто така присуствува за да даде свој исказ.

2. Состав и начин на работа на Парламентарните комисии *наспроти* ВРИ (постојат ли некои обичаи, принципи, правила или прописи за да го осигурат и зачуваат неполитичкиот карактер на активностите на ПК *наспроти* ВРИ?)

Согласно вообичаената пракса и правилата на Домот, КГР има посебен однос со Постојаната комисија за јавни финансии. КЈФ е една од 16-те постојани комисии на Долниот дом. Во деловникот на Домот се пропишува автоматско и постојано проследување на извештаите на Главниот ревизор и на Јавните сметки на Канада до КЈФ, штом тие извештаи ќе се поднесат до Долниот дом. За тоа, што ќе прави Комисијата со овие документи и дали ќе поднесе некои извештаи до Домот одлучува самата комисија. Основните овластувања на КЈФ се исти како и на другите комисии во Домот: да повикува сведоци, да бара документи и да го известува Домот.

Во моментот во КЈФ има 17 члена. Од 1958 година, со комисијата претседава пратеник од официјалната опозиција, а двајца потпретседатели се од власта. Комисијата, генерално работи на непартиски начин, фокусирајќи се на јавната администрација и на спроведување на политиките, а не на квалитетот на владините политики. Главниот ревизор, исто така, на непартиски начин соработува со сите членови на комисијата. Понатаму, комисијата го повикува заменикот на раководителот на министерство, а не министерот, да се јави како сведок. На најголемиот број седници, Главниот ревизор се појавува како присутен сведок истовремено со сведокот од министерството.

⁶ Извештај примен на 27 април 2001 година од Канцеларијата на Главниот ревизор на Канада.

Последниве години, Комисијата до Домот годишно поднесува 10 до 15 извештаи. Овие извештаи се од материјална природа и содржат препораки упатени до конкретни Министерства кој учествуваат на предметните седници, до Владата и до Главниот ревизор.

3. Улогата на Парламентарната комисија при разгледувањето на извештаите и другите продукти на ВРИ

Иако извештаите на Главниот ревизор, кога се објавуваат привлекуваат значително внимание кај медиумите, нивните долгорочни ефекти се чувствуваат дури кога тие ќе се испитаат од КЈФ. Комисијата поверува дали јавните финансии се потрошени за одобрените намени, со водење сметка за ефикасноста, економичноста и ефективноста. Голем дел од нејзината работа почива врз Извештаите на Главниот ревизор. Во текот на целата година, комисијата одржува седници за да ги разгледа ревизорските наоди. По седницата, комисијата поднесува извештај во Долниот дом, со препораки до Владата или до некое министерство. Владините министерства имаат рок од 150 дена да поднесат повратен извештај до комисијата за она што го сториле во врска со овие препораки. Министрите даваат одговори во име на Владата. Во тек на овој процес, КЈФ обезбедува затворање на кругот на отчетност.

Во случаите кога некое поглавје не се става за тема на седница, КЈФ продолжува да го следи случајот со министерството, со барање тоа да даде писмен извештај за состојбата или план за поправање на недостатоците идентификувани од страна на Главниот ревизор. Овој процес на следење вообичаено се врши еднаш годишно.

Како што е кажано претходно, исто така и други постојани комисии на Домот или на Сенатот одржуваат седници за поглавја од извештајот. Главниот ревизор присуствува на 15 до 20 вакви седници годишно.

Покрај ова, КЈФ ги разгледува и буџетските документи на Главниот ревизор (види дел 6).

4. Степен на независност на ВРИ наспроти Парламентарните комисии

Парламентарниот интерес за која било дадена тема рутински се зема предвид во тек на планирањето на темите што ќе бидат предмет на ревизија. За време на седниците и на неформални средби, парламентарните комисии се поканети да ја известат ВРИ за своите интереси и загрижености. Канцеларијата сериозно ги разгледува препораките на комисијата да изврши ревизија на конкретно прашање. Сепак, во крајна линија, ВРИ има мандат независно да ги одбере темите за ревизија.

5. Улогата на Парламентарната комисија во работењето на ВРИ во области како што се:

- **Ревизорска програма на ВРИ:** Планирањето започнува со разгледување на широки теми и сеопфатни приоритети, потреби и очекувања на Парламентот и на други клучни чинители, како и на распределените ресурси. Придонес од надвор кон овој процес се добива со неформални консултации со пратениците, замениците министри и со надворешни советници.
- **Барање на Парламентарната комисија за ревизии/истраги од страна на ВРИ:** Доколку канцеларијата го смета тоа за соодветно, барањата на комисиите се разгледуваат и се врши ревизија на тематската област. На пример, како резултат на

барањето од Комисијата за јавни финансии, канцеларијата врши ревизија на грантовите и придонесите на ниво на целата влада. Канцеларијата, исто така, врши подетална ревизија на управувањето со грантовите и придонесите на ниво на Канцеларијата за развој на човечките ресурс на Канада земајќи ги предвид интересите на Комисијата за развој на човечки ресурси. Резултатите од ревизијата на целата влада ќе се објават подоцна во текот на годината. Без оглед на желбата на Канцеларијата да ги задоволи пратениците и да одговори на барањата на комисиите, одлуката дали ќе се вршат ревизии е целосно во рацете на Главниот ревизор и неговата/нејзината независност е обезбедена.

- Типови на помош што ВРИ им ја дава на Парламентарните комисии.
- Сведочење на седници, средби со истражувачкиот персонал на комисиите за да се разгледаат извештаите пред седницата (врз основа на оваа дискусија, персоналот на истражувачките служби подготвува забелешки за информирање за членовите на комисијата).
- Влијание на Парламентарната комисија врз ревизорската методологија на ВРИ.

6. Други можни функции, како што се:

- **Функции на ВРИ наспроти законодавниот процес:** Канцеларијата на ВРИ, генерално не е вклучена во ниеден аспект од законодавниот процес, освен во оние пригоди кога е конкретно побарано од неа да коментира некој предлог закон што е на разгледување во Парламентот. И во тие пригоди, ВРИ обично зборува за законот само доколку тој има влијание врз нејзиниот мандат. Сепак, владините функционери се поттикнуваат заедно со нас да ги разгледуваат нацрт предлозите со кои се менува основното законодавство, како на пример Законот за финансиска администрација.
- **Одобрување на годишниот буџет на ВРИ:** КЈФ одржува седница за да го разгледа буџетот на Канцеларијата (седница за „Планови и приоритети“). Врз основа на таа седница комисијата издава извештај (се поднесува примерок од релевантните записници од постапките). КЈФ никогаш не препорачала промена на буџетот на Канцеларијата. Деловникот на Долниот дом ги ограничува овластувањата на постојаните комисии при разгледувањето на буџетите на следново: да се усвои како што е поднесен, да се намали или да се отфрли. Ако буџетот би се намалил, тоа би се сметало за недостиг на доверба во владата, што би можело да доведе до нејзино паѓање.
- **Оценка на работата на ВРИ од страна на КЈФ:** КЈФ ја оценува севкупната успешност на Канцеларијата во тек на седницата за нејзиниот годишен Извештај за работењето (дел од процесот на проценување). КЈФ издава извештај со конкретни препораки во врска со подобрување на информациите што ВРИ ги дава за својата работа и ефектите од неа. Посредно, комисиите ја оценуваат работата и секогаш кога претставниците на ВРИ се пред нив како сведоци и им поставуваат прашања за ревизорската работа.
- **Ревизија на ВРИ (и тип на ревизија):** Постои надворешна финансиска ревизија на Канцеларијата која се врши секоја година. Во канцеларијата, исто така, неодамна беше направена и проверка од колеги (peer review) на нејзините практики на финансиска

ревизија. Слична проверка од колеги во моментот се планира и за нејзините ревизии на добиената вредност за парите.

- **Именување или разрешување на раководителот на ВРИ, одобрување на законодавството за ВРИ:** Трезорскиот одбор е обврзан да даде препорака до Кабинетот, за избор на Главниот ревизор. Пратениците не се систематски вклучени во процесот на селекција. Сепак, одлуката за разрешување на Главниот ревизор бара тоа да го одобрат Сенатот и Долниот дом. Во смисла на законодавство за ВРИ, обата дома треба да се согласат за сите евентуални измени. Главниот ревизор се именува со мандат од десет години.

7. Воочени силни страни и слабости на сегашниот систем

Востановената пракса на Комисијата за јавни финансии да свикува седница со Канцеларијата и со сведоци од Министерствата за секое од поглавјата претставува една од најдобрите карактеристики на системот. Оваа пракса им дава голема тежина на препораките на ВРИ, бидејќи КЈФ генерално ги поддржува, преку извештај што Претседателот го поднесува до Долниот дом. Владата е должна да даде формален одговор за извештаите на КЈФ, во рок од 150 дена.

Како што е кажано претходно, дури и ако поглавјето не се постави како тема на седница, КЈФ ја има можноста да побара да се достави акциски план како одговор на препораките на ВРИ.

8. Други корисни практики за јакнење на парламентарните односи востановени од Канцеларијата

Процедури за денот на поднесување: На денот на кој извештајот се поднесува до Парламентот, на пратениците и на нивните истражувачки служби им се овозможува претходно да го погледнат извештајот, пред тој формално да се поднесе. „Домакин“ на овој доверлив претходен преглед е Претседателот на КЈФ заедно со Канцеларијата. На денот на поднесувањето, до КЈФ се испраќа писмо во кое се предлагаат приоритетните теми за седниците, за КЈФ да ги земе предвид при подготовката на својот план за седници. Два дена по поднесувањето на извештајот, КЈФ ќе одржи јавна седница за тукушто поднесените извештај и за приоритетите предложени од Главниот ревизор.

Писма до комисиите: Кусо време по поднесувањето на извештајот до Парламентот, се испраќаат писма до одделни Парламентарни комисии, за да се информираат за поглавја од извештајот кои можеби се во нивната сфера на надлежност. Се дава и кус опис на главните прашања. Се очекува дека по овие писма ќе се закажат седници.

Писма за транзиција: По изборите, се подготвуваат писма за транзиција за сите постојани комисии на Долниот дом, за да се информираат за сета работа што била извршена во Министерствата што спаѓаат под нивна надлежност. Во нив се истакнуваат прашањата што останале отворени од претходниот законодавец. Главниот ревизор може, исто така, да пише и до комисиите на Сенатот.

Средби со пратениците: Веднаш по изборите, Главниот ревизор се обидува да одржи состаноци со мали групи пратеници од различни партии, за да разговараат за улогата и мандатот на Канцеларијата. Главниот ревизор, исто така, редовно се среќава со мали групи пратеници за да разговараат за теми од заеднички интерес.

Писма од пратеници: Покрај ова, Канцеларијата одговора и на бројни писма од пратениците. Тие можат да се однесуваат на разновидни теми, вклучувајќи и прашања за мината или тековна работа на Канцеларијата и да бараат да се изврши ревизија на одредени прашања. Поединечните ревизорски тимови треба да ги земат предвид овие писма кога ќе ја планираат својата работа.

Средби со комисиите: Сите помошници на Главниот ревизор се поттикнуваат неформално да се среќаваат со членовите на постојаните комисии кои се совпаѓаат со нивната ревизорска одговорност. Средбите со членовите на постојаните комисии помагаат на Канцеларијата да ги разбере нивните интереси и загрижености.

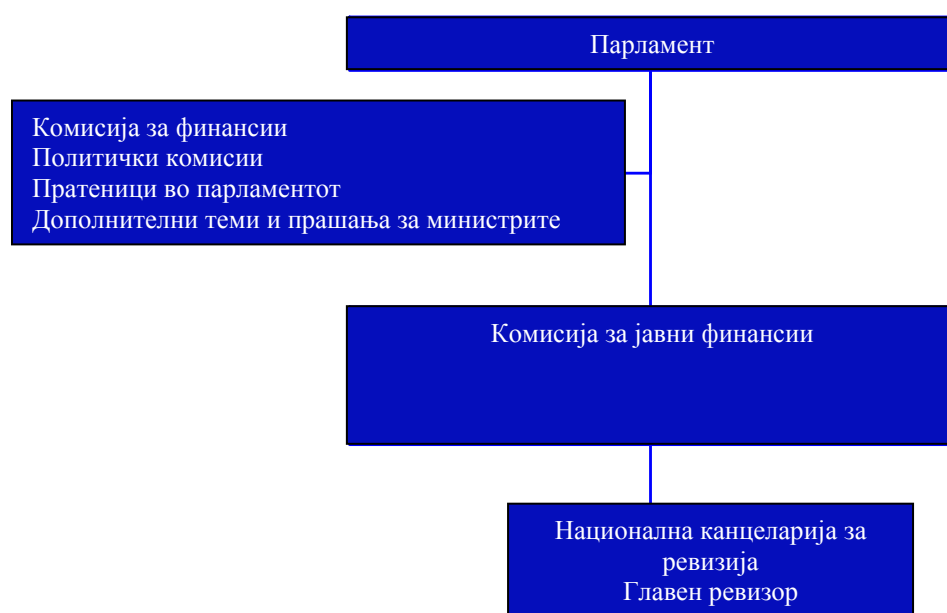
Средби со истражувачите: Пред седниците со Комисијата за јавни финансии, специјалниот истражувачки персонал на Комисијата ќе се сретне со ревизорските тимови одговорни за поглавјето што е предмет на седницата. Овој процес им помага на истражувачките служби подобро да ја разберат темата и им овозможува подобро да ги подготват членовите на Комисијата за самата седница.

АНЕКС 4: ОДНОСИ НА ВРИ И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ВО ДАНСКА⁷

1. Општа улога и цели на Парламентот и Парламентарните комисии во однос на државната ревизија

Во 1849 година, беше донесен данскиот Устав, а набргу потоа, во 1851 година, во Данска беше основана парламентарната Комисија за јавни финансии (КЈФ). Националната канцеларија за ревизија на Данска (НКРД) организациски е поставена под Парламентот како независна институција.

Следниов дијаграм ги илустрира односите помеѓу Парламентот (the Folketing), Парламентарните комисии, КЈФ, и НКРД.



Во нивната сегашна форма, овластувањата и функциите на КЈФ се дефинирани во Законот за комисијата за буџет и финансирање од 1976 година. Согласно Законот, КЈФ може да побара НКРД да испита определени области од интерес; со други зборови, КЈФ може да побара да се извршат определени испитувања. Откако извештајот ќе се заврши, тој се проследува до КЈФ. КЈФ, од своја страна, својата работа ја заснова врз извештаите на НКРД.

Главниот ревизор □ помага на КЈФ со проверка на државните сметки. Со тоа се обезбедува државните приходи да бидат вклучени во сметката и ниеден расход да не биде направен без овластување според Законот за финансии или врз друга законска основа. КЈФ, исто така, обезбедува средствата да бидат соодветно администрирани и да се земаат предвид здрави финансиски аргументи.

Парламентот избира шест члена, врз основа на пропорционална застапеност; оттука, секоја од поголемите партии е претставена во КЈФ. Претседателот на КЈФ е членот со најдолг стаж во групата. Членовите се платени и не мора да се пратеници. Мандатот на КЈФ е со траење од четири

⁷ Извештај примен на 7 мај 2001 година од Националната канцеларија за ревизија на Данска.

години, а општите избори немаат влијание врз него. КЈФ не е парламентарна комисија; оттука, Комисијата за финансии е онаа што формално ги презентира сметките.

2. Односи меѓу КЈФ и НКРД

НКРД е независна организација што врши ревизија во име на Парламентот.

Според законот за државни финансии итн. (Законот за главниот ревизор), усвоен на 1 јануари 1976 година, ревизијата на државните сметки ја врши независен Главен ревизор кој се наоѓа на чело на организација од едно одделение.

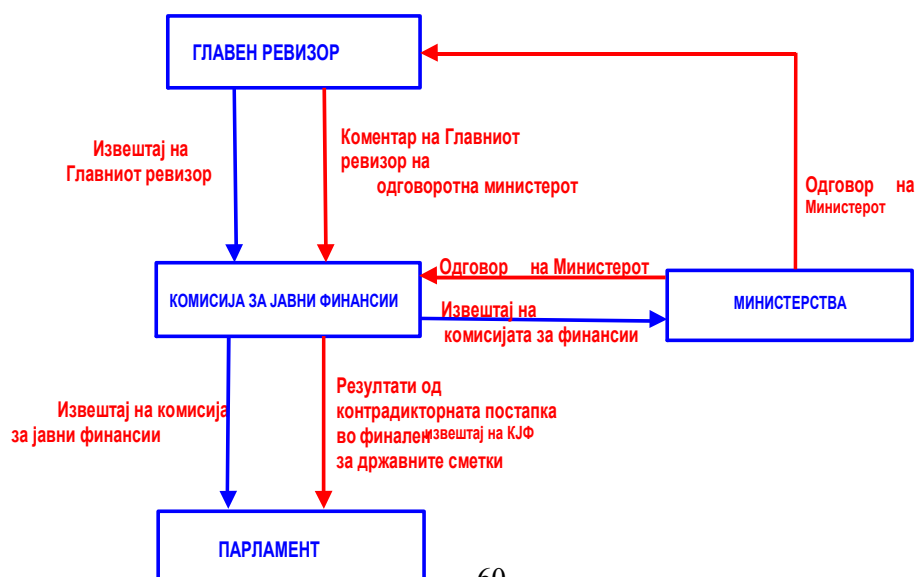
По измените и дополнувањата на Законот за Главниот ревизор во 1991 година, НКРД стана организациски поставена под надлежност на Парламентот, додека Главниот ревизор е именуван од Претседателот на Парламентот по препорака на КЈФ.

Во 1996 година, Законот за главниот ревизор беше повторно изменет и дополнет, и како резултат на тоа, меѓу другото, НКРД се стекна со директен пристап до сметките и другите видови на информации за организациите. Понатаму, Главниот ревизор се повлекува од ревизијата на фирми со целосно ограничена одговорност.

Покрај Законот за главниот ревизор, работата на Главниот ревизор се уредува и со Известувањето за упатството за Главниот ревизор за односите со јавноста и со општата администрација.

3. Улогата на КЈФ во разгледувањето на извештаите и другите продукти на НКРД

КЈФ ги разгледува Извештаите на Главниот ревизор по што Комисијата ги коментира; потоа извештаите се поднесуваат до Парламентот и до засегнатите министри. Министрите мора да одговорат на извештаите во рок од четири месеци, опишувајќи ги активностите што имаат намера да ги преземат. Министрите се обврзани да одговорат, зашто според Законот за министерска одговорност тие се и политички и административно одговорни за сферата на својата надлежност.



Претходниот дијаграм ги илустрира односите меѓу НКРД, КЈФ, министерствата и Парламентот. Црвените стрелки што потекнуваат од министерствата го покажуваат контрадикторниот процес.

Откога го добил одговорот на извештајот од министерот, Главниот ревизор има еден месец да го разгледа одговорот и да ја извести КЈФ за своите гледишта во меморандум што следи потоа. Одговорите на министрите и одговорите на Главниот ревизор се повторуваат во завршниот извештај на КЈФ за државните сметки. Според Уставот, завршниот извештај за државните сметки претставува основа на Парламентот за одобрување на државните сметки.

4. Независност на НКРД

Според Законот за главниот ревизор, Главниот ревизор е независен при извршувањето на своите должности; со други зборови, Главниот ревизор одлучува како да ги организира и извршува испитувањата и дали се потребни дополнителни испитувања. КЈФ е единственото тело што може да побара да се изврши испитување.

5. Улогата на КЈФ во програмата на НКРД за ревизии, барањата за ревизии и методологијата

Бидејќи Главниот ревизор е независен во извршувањето на своите должности, КЈФ не учествува во планирањето на програмата на НКРД за ревизија, ниту пак дискутира за избраните методологии. Сепак, Главниот ревизор барањата на КЈФ за ревизорски испитувања ги вградува во програмата за ревизија.

6. Други функции

КЈФ дава предлози за именување и разрешување на Главниот ревизор до Претседателот на Парламентот кој, по преговорите со своите замениците, ги претставува предлозите до Постојаната комисија за деловник. Доколку предлозите не може да се одобрат, Претседателот ќе ја извести КЈФ, која подоцна дава нов предлог. Во овој случај, КЈФ може да побара да се објави уште еден оглас за тоа место.

КЈФ обично се состанува еднаш месечно и внимателно ги оценува извештаите од ревизиите. Главниот ревизор учествува на состаноците, каде темелно се дискутира за најскорешните извештаи од ревизиите и се разгледуваат нови идеи за извештаи од ревизии.

Од донесувањето на Законот во 1991 година, Главниот ревизор го презентира буџетот на НКРД пред КЈФ. КЈФ го разгледува, дава коментари за препораките и го препраќа до Претседателот на Парламентот, кој обезбедува тој да се разгледа заедно со сопствениот буџет на Парламентот. Буџетот на НКРД е дел од буџетот на Парламентот.

Ревизијата на НКРД ја врши Grothen and Pereggaard, овластена сметководствена компанија, согласно Законот за главниот ревизор и Деловникот на Парламентот. Ревизијата се врши согласно принципите дефинирани во *Добрите принципи на јавна ревизија*, и опфаќа финансиска ревизија и ревизија на успешноста.

Според Законот за главниот ревизор, Главниот ревизор им помага на министрите при организирањето на сметководството и внатрешната сметководствена контрола. Оттука, министрите ги доставуваат до НКРД сите релевантни нацрт-закопи на разгледување.

АНЕКС 5: ОДНОСИ МЕЃУ ВРИ И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ВО ИРСКА⁸

1. Општа улога и цели на Парламентот и Парламентарните комисии во однос на врховната ревизорска институција (ВРИ)

Ирска има пишан Устав што предвидува два дома на Парламентот – Претставнички дом, наречен Dáil Éireann и Сенат, наречен Seanad Éireann. Уставот, исто така, предвидува Врховна ревизорска институција наречена Главен ревизор и контролор – ГКР (Comptroller and Auditor General).

Односот на ГКР со Парламентот во суштина е однос на поднесување извештаи, што се остварува по пат на годишни и периодични извештаи пропишани со закон. Овие извештаи ја сочинуваат основата според која Парламентот ги испитува приходите и расходите на државата. Парламентот презема вакви испитувања преку постојаната Комисија на Dáil Éireann позната како Комисија за јавни финансии (КЈФ). Должностите и овластувањата на оваа Комисија се пропишани со Деловникот. КЈФ делува од основањето на државата во 1922 година, а и Комисијата и Канцеларијата на ГКР се моделирани според еквивалентите од Обединетото кралство што датираат од административните и парламентарните реформи од средината на деветнаесеттиот век во Обединетото кралство.

2. Состав и начин на работење на парламентарните комисии наспроти ВРИ

Деловникот пропишува дека КЈФ ќе се состои од 12 члена, од кои ниеден не е ниту член на Владата ниту државен министер, а за кворум ќе бидат потребни четворица. Комисијата е составена така што ќе биде непристрасен претставник на Dáil. Традиционално, Комисијата за претседавач назначува припадник на главната опозициска партија. Комисијата не може да ги разгледува квалитетите или целите на политиките.

3. Улогата на Парламентарната комисија во проверката на извештаите и другите продукти на ВРИ

Извештаите на ГКР можат погодно да се поделат на неколку категории. Прво, тука се извештаите кои задолжително се подготвуваат на редовни интервали, типично годишно, а се презентираат директно пред Dáil Éireann од страна на ГРК. Далеку најважен од нив е годишниот извештај за ревизија на сметките на државните министерства и сметките за приходите што ги собрала државата. Законот обврзува овој извештај да се презентира најдоцна до 30 септември во годината што следи по годината на која се однесуваат сметките. КЈФ го разгледува, кога се состанува Комисијата, обично седмично, и тој претставува основа на нејзиното испитување на административните раководители на владините министерства. Втората категорија на извештаи е слична на првата по тоа што законот обврзува извештаите да се изготвуваат годишно, но, типично, тие се поднесуваат до министрите, за презентација пред секој од домовите на Парламентот. КЈФ ги разгледува овие извештаи на ГКР во разумен рок и релевантниот персонал се испитува во врска со нивната содржина. Ваквите извештаи се однесуваат, на пример, на расходите на Регионалните здравствени одбори и на широк спектар на некомерцијални државни агенции.

Третата категорија на извештаи подготвени од ГКР ги опфаќа дискреционите овластувања на Канцеларијата. Клучна карактеристика на оваа класа извештаи е со закон предвидената слобода на

⁸ Извештај примен на 26 април 2001 година од Канцеларијата на главниот контролор и ревизор на Ирска.

ГКР да одбира теми за испитување. Најважниот комплет извештаи во оваа категорија се извештаите поврзани со испитувањата на добиената вредност за парите (value for money). Формално, ова е релативно нов мандат што потекнува од 1993 година кога за прв пат по над сто години, законодавството што ја уредува работата на ГКР беше значително ревидирано. Сепак, уште многу години пред 1993 година, постоеше тенденција во годишните извештаи на ГКР да се обрнува внимание исклучиво на случаите на загуби, залудно трошење и прекумерни расходи, со други зборови, некои аспекти на концептот „вредност за парите“ (ВЗП). Мандатот за ВЗП, формално утврден во законодавството од 1993 година, се занимава со тоа колку економично и ефикасно се користени јавните ресурси, како и дали јавните органи имаат воведено системи за оценка на ефективноста на своето работење. Извештаите во рамки на овој мандат се поднесуваат до министрите, кои се со закон обврзани да ги презентираат пред Dáil Éireann. Ова води до нивно подоцнежено испитување од страна на КЈФ. До денес, на разгледување пред КЈФ се поднесени околу 38 вакви извештаи.

Во четвртата група се специјалните извештаи. Овие, како што сугерира и називот, треба да му овозможат на ГКР да известува за прашања што произлегуваат од неговите/нејзините ревизии, испитувања или инспекции, а кои инаку би можеле да останат несоопштени пред Парламентот, со што се обезбедува поголема јавна отчетност за соодветното користење на јавните ресурси. Ваквите извештаи во прв степен се презентираат пред Министрите, подоцна се изнесуваат пред Парламентот, а на крај ги испитува КЈФ.

4. Степен на независност на ВРИ наспроти Парламентарните комисии

Независноста на ГКР произлегува директно од неговата/нејзина позиција како Уставна категорија. Историски, ГКР има силни врски со КЈФ и е постојан сведок на сите нејзини состаноци. КЈФ беше онаа што притискаше за развој на улогата на ГКР во 1980-тите. Тој/таа не поднесува извештај пред ни една друга парламентарна комисија. Кон средината на 1980-тите, се размислуваше дали тој/таа да има однос на поднесување извештаи со други парламентарни комисии. Сепак, ваквите идеи не наидоа на универзално прифаќање, а Белата книга за улогата на ГРК, објавена во 1992 година, укажува дека Владата, при разгледувањето на ревидираниот мандат на КЈФ, водела сметка за потребата да се обезбеди КЈФ и натаму да биде единствената парламентарна комисија преку која ГКР поднесува извештаи до Dáil Éireann.

Иако постојат блиски работни односи меѓу КЈФ и ГРК, нема сомнение дека двете се доста независни, и според законот и во праксата. Ова е јасно препознаено од сите засегнати страни.

5. Улогата на Парламентарната комисија во работењето на ВРИ

При разгледување на прашањата покренати во рамките на ова заглавие, вреди да се забележи дека законодавството од 1993 година пропишува дека ГКР треба да врши ревизија на определени сметки, а може да ги врши и оние испитувања кои смета дека се соодветни за да се утврди дали ресурсите биле користени економично и ефикасно (мандат ВЗП). Оттука, државата пропишува задолжителни и дискрециони елементи во работата на ГРК. Програмата за ревизија се планира така што ќе обезбеди ревизиите да се вршат согласно меѓународно признаените ревизорски стандарди и во рамки на персоналните ограничувањата и буџетот доделен на Канцеларијата.

Што се однесува до барањата на КЈФ за ревизии/истраги, треба да се забележи дека Законот од 1993 година во поглед на испитувањата на ВЗП конкретно предвидува дека, кога ГКР предлага да се изврши некоја истрага во рамките на овој дел од својот мандат, тој/таа може, по свое наоѓање, да ги побара и ставовите на КЈФ.

Понатаму, треба да се забележи и дека Деловникот предвидува КЈФ да може, по свое наоѓање, без да задира во независноста на ГКР во определување на работата која ќе ја врши, или начинот на кој ќе ја врши, преку приватна комуникација да даде сугестии до ГКР во поглед на таа работа. ГКР има апсолутна дискреција да прифати или отфрли било кои од овие предлози. Со тоа, се признава комплементарниот однос на ГКР и КЈФ без да се намали независноста на ниедна од страните.

ГКР или, во негово/нејзино отсуство, висок претставник на неговата/нејзината служба, присуствува на состаноците на КЈФ како постојан сведок. Канцеларијата му помага на ГКР да обезбеди за КЈФ усни и писмени презентации на неговите/нејзините извештаи, за да □ се олесни на КЈФ извршувањето на нејзините функции. КЈФ има сопствен секретаријат и стручни служби. Припадник на персоналот од Канцеларијата на ГКР му помага на Претседателот на КЈФ во својство на лице за врска.

КЈФ нема влијание врз ревизорската методологија на Канцеларијата.

6. Други можни функции

ГКР нема конкретна функција наспроти законодавниот процес. Сепак, вообичаено е нејзината/неговата Канцеларија да биде консултирана во врска со донесувањето закони што директно ќе се одразат врз вршењето на ревизии за кои тој/таа е одговорен, а неговата/нејзината Канцеларија е често застапена во работни тела што се занимаваат со подобрувања во области како што е владиното сметководство.

Буџетот на Канцеларијата е утврден како дел од севкупниот износ за државната служба како целина и зависи од актуелната владина политика за тие прашања. Од време на време, ова доведува до не сосема идеална распределба на персоналот и другите ресурси. Сепак, во праксата, до денес ова нема доведено до некои непремостливи проблеми. Треба да се забележи дека платата на ГКР (исто како и на судството) се исплаќа од централен фонд, а не се доделува годишно од страна на Парламентот, со што се нагласува неговата/нејзината уставна независност.

Во поглед на ревизијата на Канцеларијата, пред 1993 година, персоналот на Канцеларијата вршеше ревизија на расходната сметка на Канцеларијата на ГРК. Сепак, беше прифатено дека ова не е сосема идеална ситуација и од 1993 година во законодавството беше внесена одредба за ревизија на сметките на Канцеларијата од страна на надворешен ревизор, именуван од страна на ГРК. Таквиот ревизор може, по своја дискреција и со согласност на Министерот за финансии, да изврши испитување на Канцеларијата за „вредност за парите“. Извештајот за секое вакво испитување мора да се поднесе до ГКР и тој/таа да го изнесе пред Dáil Éireann. Овој извештај, потоа, ќе □ биде достапен на КЈФ за разгледување, на потполно ист начин како и кој било друг извештај презентираан согласно законот. До денес, немало вакво испитување.

Во поглед на можната улога на КЈФ во именувањето и разрешувањето на ГРК, Уставот пропишува дека ГКР го именува Претседателот, по предлог од Dáil Éireann. Тој/таа не може да се разреши од функција, освен за докажано непрописно однесување или неспособност, а и тогаш само со резолуција усвоена од Dáil Éireann и од Seanad Éireann со која се повикува на негово/нејзино разрешување.

7. Други новини

Во првите месеци од 1998 година, медиумски написи сугерираа дека е можно да постои значително одбегнување на авансите на годишниот данок од доход преку користење на лажни нерезидентни

банкарски сметки. КЈФ се обиде да го истражи ова прашање, но заклучи дека има недоволни овластувања за такво нешто. Ова во 1998 година доведе до донесување на Законот за контролорот и главниот ревизор и комисиите на домовите на Oigeachtas (посебни одредби), кој му додели обемни квази-судски овластувања на ГРК. Со тој закон му се овозможи да го истражува работењето на органите за јавни приходи и на финансиските институции и за своите наоди да поднесе извештај до Éigeann. Оваа истрага освои нови територии и извештајот на ГКР постави основа за натамошни јавни иследувања на целата афера од страна на поткомисија на КЈФ која предизвика огромен интерес кај јавноста. На крајот, тоа доведе финансиските и други институции да им платат значителни суми на даночните органи. Аферата ја подигна јавната свест за КЈФ и Канцеларијата на ГРК, до претходно непознати нивоа.

АНЕКС 6: ИНТЕРАКЦИЈА МЕЃУ ДРЖАВНИОТ КОНТРОЛОР И КОМИСИИТЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ (ИЗРАЕЛ)⁹

Односот помеѓу Државниот контролор и израелскиот Парламент (Кнесетот) истакнуваат, како на формално, така и на практично ниво, два фундаментални принципи:

1. Независност на Државниот контролор не само наспроти извршната, туку и наспроти законодавната власт.
2. Основање на независна ВРИ како главен инструмент за делотворно реализирање на основниот принцип на „правото на јавноста да знае“.

Треба да се има на ум дека парламентите по дефиниција се политички органи, а такви се и сите парламентарни комисии. Бидејќи државната ревизија функционира во рамки на политичко опкружување, постои потенцијал за тензија помеѓу јавниот интерес, презентираан во контролорските извештај, и политичката агенда на пратениците, односно на политичките партии. Оттука, важно е да се запомни дека, колку повеќе државната ревизија делува во областите на ревизијата на успешност, толку повеќе расте потенцијалот за тензија, зашто во одредени околности носителите на одлуки можат да се обидат да го загорзат статусот на професионализам и непристрасност на Главниот контролор.

Односите помеѓу државната ревизија, општо земено, и парламентите имаат формална основа во законот, но постојат, исто така, и неформални аспекти кои се развиваат со тек на годините и се разликуваат од случај до случај.

Во случајот на Израел, некои од односите се предвидени со Основниот закон, со што им се дава уставна основа.

Не може да постојат правила или прописи што можат да ја елиминираат аромата на политика за време на расправите во парламентарните комисии. Понатаму, формализирањето не мора нужно да биде над традициите. Ова значи дека политичката култура не е помалку, туку понекогаш е и подоминантна од формалните прописи во обликувањето на рамнотежата и односите меѓу актерите во јавната арена. Овој основен факт се однесува и на односите помеѓу органите што се разгледуваат во овој документ.

Прашањето дали односите на ВРИ's наспроти законодавецот се политички обоени, треба да се испита и од формални и од неформални аспекти и не треба да се оддели од прашањето на независност на ВРИ.

На формално ниво, постојат определени одредби во правото на Израел, со кои се воспоставува независноста на државниот контролор наспроти Парламентот, па, оттука, исто така се обезбедува и елиминацијата на политичкото влијание врз Државниот контролор.

Законот пропишува дека “при извршувањето на своите функции, Државниот контролор е одговорен само пред Кнесетот, а не е зависен од Владата“. Ова значи дека Државниот контролор не му е подреден на Кнесетот.

⁹ Извештај подготвен од г-дин Јехошуа Рот од Канцеларијата на државниот ревизор на Израел (примен на 9 мај 2001).

Оваа независност е обезбедена со процедурите за избор на Државниот контролор (тајно гласање на пленарна седница); за утврдување на буџетот на канцеларијата, како и со фактот дека ниту Парламентот ниту неговите комисии немаат некакво влијание во поглед на контролорската програма на канцеларијата. Тие немаат овластување да диктираат, или да учествуваат во изборот на субјектите на ревизија, или пак да определуваат која методологија ќе се применува, било во конкретни случаи, било општо. Понатаму, барање поднесено од поединечен пратеник во Кнесетот, за Државниот контролор да истражи определено прашање, нема приоритет пред барање поднесено од кое било друго лице. И едниот и другиот ќе бидат известени дека прашањето што му било посочено на Контролорот ќе биде испитано согласно приоритетите на канцеларијата и дека тие нема да бидат лично информирани, ниту за одлуката дали ќе се истражи прашањето – ниту во привремен извештај, за кои било наводи.

Интеракцијата помеѓу Државниот контролор и Парламентот се случува главно во два органи на Кнесетот; пленумот и Комисијата за прашања на државната ревизија, која е главен орган во оваа смисла.

Контактите со пленумот на Кнесетот се однесуваат на три главни прашања:

1. Избор на Државниот контролор: Изворот на надлежност за предлагање кандидати за позицијата Контролор е законодавната власт. Извршната власт нема основа да се занимава со ова прашање. Десет или повеќе пратеници во Кнесетот можат да предложат кандидат за избор на Контролор. Контролорот се избира од страна на пленарниот состав на Кнесетот, по пат на тајно гласање, со мандат од седум години. Оваа процедура (и траењето на мандатот) се идентични со изборот на Претседател на државата. Претседателот нема извршна власт и се смета дека го симболизира единството на државата. Идентичната процедура на избор треба да означи дека и Државниот контролор е, исто така, во сржта на јавниот консензус. Треба да се забележи дека до 1998 година Државниот контролор го избираше Внатрешната комисија на Кнесетот (а потоа го именуваше Претседателот). Оваа измена на законот е израз на гореспоменатата идеја, а е зајакната со фактот дека е исклучено за неговиот избор да биде овластена само една група пратеници. За разрешување на Контролорот е потребна резолуција на Кнесетот, донесена со двотретинско мнозинство од присутните членови.
2. Ставање на Годишниот извештај на Контролорот на дневниот ред на пленарниот состав на Кнесетот.
3. Одобрување на препораки, формулирани по расправата за извештајот на Државниот контролор во Комисијата.

Комисијата за прашања на државната ревизија е главен канал за комуникација помеѓу двете институции. Законот пропишува дека Контролорот ги врши своите активности во контакт со Комисијата. Оттука, според формулацијата во законот, тој не е подреден на комисијата. Ова е специјална постојана комисија основана за да се занимава главно со извештаите на Државната ревизија. Од оваа одредба се изведува дека Контролорот, како дел од своите рутински активности, не учествува во седниците на други комисии на Кнесетот, иако тие може да се занимаваат со теми што ги истражува Контролорот. Тој, исто така, не се појавува ниту пред пленарниот состав на Кнесетот, освен кога ја полага заклетвата.

Комисијата одржува три седници седмично, а на нив секогаш учествуваат Контролорот и неговиот персонал.

Бидејќи Комисијата не е во можност да ги разгледува сите извештаи на Контролорот, мора да се направи избор. Како се прави таа, може да е интересно прашање:

Навистина, право на Претседателот на комисијата е да определи со кои теми ќе се занимава. Сепак, Контролорот неформално го советува Претседателот на комисијата, за приоритетот на извештаите за кои треба да се расправа.

Сепак, би било наивно да се претпостави дека изборот направен од Претседателот на комисијата во било кој момент ќе го игнорира јавниот интерес.

Самиот избор не мора да значи дека интересите на Контролорот и на Претседателот на Комисијата се идентични, зашто, кога би се посматрало од чисто професионална гледна точка, наместо објективна важност на определен извештај, наклонетоста на Претседателот понекогаш може да изрази затскриен „секторски“ интерес.

Според една одредба во законот, Контролорот (доколку тоа од него го побара Кнесетот, Комисијата или Владата) ќе подготви „мислење“ за кое било прашање од делокругот на своите функции. Прашањето дали „мислење“ треба да се толкува како истрага во однос само на принципите, или како барање за редовен извештај, никогаш не е разгледано.

Оваа одредба, која им овозможува на гореспоменатите тела да го принудат Државниот контролор да изврши ревизија за одредено прашање мошне ретко била спроведена.

Кнесетот и Владата никогаш не побарале „мислење“, а Комисијата тоа не го сторила веќе околу една деценија.

Во пракса, кога Комисијата испитува вакво барање за „мислење“ кое може да го покрене било кој од нејзините членови, всушност таа остава на дискрецијата на Контролорот дали да го разгледа прашањето или не. Постои еден вид на „дентлменски договор“ помеѓу Контролорот и Комисијата, дека таа нема да гласа, за формално да не му наметне на Контролорот вршење истрага. Оттука, праксата ја демонстрира „уставната реалност“ во оваа смисла.

Членовите на Комисијата понекогаш ја користат оваа одредба за пред Комисијата да покренат специјални прашања. Бидејќи оваа Комисија има многу јасен мандат (задача), може да се очекува овие прашања да се однесуваат на темите отворени во ревизорските извештаи. Сепак, стварноста е доста поинаква. Овие прашања се понекогаш лабаво поврзани со извештаите, па всушност претставуваат обид на членовите на Комисијата да го привлечат вниманието на јавноста на нивната пратеничка активност. Оттука, за нив обично е доволно што го покренале прашањето, па не бараат Контролорот да поднесе посебно мислење за прашањето. Кога прашањето е од јасно политичка природа (што е мошне ретко), Контролорот, иако поканет, може да се воздржи од присуство на таквите седници.

Мора да се нагласи дека Комисијата обично своите расправи ги води во неполитичка атмосфера. Членовите на Комисијата се, во основа, свесни за важноста на Канцеларијата на Државниот контролор како извор на веродостојни и непристрасни информации за потребите на Кнесетот и на јавноста. Тие се свесни за негативните последици од политизацијата на расправите, па затоа го одбегнуваат тоа.

Контролорот, исто така, самостојно има право да одлучи дали фактите откриени во текот на неговата истрага бараат поднесување на специјален извештај до Комисијата. Тој ќе одлучи дека извештај е потребен ако ќе открие кршење на моралните стандарди или кога се покренува фундаментален проблем, па оттука се бара, по негово мислење, специјално внимание од страна на

Комисијата. Доколку тој го поднесе извештајот, Комисијата може, по сопствено барање или на предлог на Контролорот, да реши да именува анкетна комисија. Доколку Комисијата така реши, Претседателот на Врховниот суд може да ја именува оваа комисија. Комисијата може, во посебни околности и со согласност на Контролорот, да реши да именува ваква комисија за теми опфатени со кој било од неговите редовни извештаи.

Во праксата, Комисијата никогаш не одлучила да се формира анкетна комисија врз основа на свое сопствено барање. Таа го има сторено тоа само по предлог на Контролорот. Понатаму, Контролорот се воздржува од поднесување на ваков специјален извештај, освен во случај кога дошол до заклучок дека именувањето на анкетна комисија е неопходно. Треба, исто така, да се посочи дека Комисијата никогаш не одбила ваков предлог на Контролорот. Едно од впечатливите искуства од користењето на оваа алатка е именувањето на анкетна комисија откако Контролорот поднесе специјален извештај што ја истражуваше кризата на израелскиот пазар на хартии од вредност во раните осумдесетти, што резултираше со отпуштање на раководителите на инволвираните банки.

По расправата по ревизорските извештаи, Комисијата ги поднесува своите заклучоци и препораки на одобрување од страна на пленарниот состав на Кнесетот. Треба да се забележи дека, врз основа на неформалните односи развиени помеѓу Комисијата и Контролорот, Комисијата бара од Контролорот да ги испрати своите забелешки на препораките, пред да бидат поднесени на одобрување од Кнесетот. Треба да се нагласи дека ова е единствената комисија на Кнесетот чии препораки, според законот, сите треба да се одобрат од пленарниот состав.

Комисијата може, исто така, да реши, на предлог на Контролорот, определени делови од извештајот да не се објават, доколку смета дека е тоа неопходно во интерес на зачувување на безбедноста на државата, или за да се одбегне влошување на нејзините меѓународни односи или на меѓународните трговски односи. Практично, органите кај кои се врши ревизија му посочуваат на Контролорот кои од информациите од извештајот, по нивно мислење, ги загрозуваат споменатите интереси, па, затоа, не треба да се објавуваат. Контролорот мошне често не ги прифаќа аргументите на ревидираните органи. Треба да се каже дека и покрај фактот што Комисијата се состои од политички фигури кои, природно, имаат различни перцепции за границите на тајност, обично се наоѓа заедничка основа за дефинирање на тие граници. Малку е веројатно дека Комисијата би решила да задржи (не објави) информации, спротивно на ставот на Контролорот.

За целосната верзија на извештајот за ревизија се расправа или на седница која е прогласена за тајна или, во случај на извештај што се занимава со тајните служби, од специјална мешовита Комисија за прашањата на Државната ревизија и Комисија за надворешни работи и безбедност на Кнесетот. Оваа мешовита комисија е основана како практичен механизам за обработка на овие извештаи и не е заснована на закон.

Треба да се посочи дека Претседателот на Комисијата на Кнесетот за прашања на државната ревизија е, по традиција, припадник на опозицијата, за што причините се мошне јасни. Од друга страна, мнозинството членови се од партиите кои го сочинуваат коалицискиот блок.

Според истата логика, Кнесетот го има, исто така, прифатено мислењето на Контролорот, дека министер не треба да се именува како претседател на Комисијата, во определен период откако неговата партија ја загубила власта. Идејата е да се одбегне како впечатокот, така и вистинската можност тој во ова својство да се занимава, со активноста на владата чиј член бил, а и да се воздржи од ставање на непријатни прашања на дневен ред на Комисијата.

По предлог на Контролорот, Кнесетот го измени законот што пропишува дека лице кое служело како министер, како заменик министер или како генерален директор или заменик генерален

директор на било кој владин орган, нема да биде претседател на Комисијата во период од две години по денот на престанокот на неговата функција. Член на Комисијата, кој служел на една од горенаведените позиции, нема да учествува во расправите на Комисијата поврзани со неговата област на одговорност во тек на периодот во кој тој служел како што е претходно споменато.

Измените на Законот за државниот контролор се иницирани или од страна на Контролорот или од пратениците во Кнесетот, а со нив се занимава Комисијата. Во праксата, пратениците во Кнесетот ќе се консултираат со Контролорот пред формално да ги иницираат овие измени, главно со цел да го уверат Контролорот во неопходноста на измената, не само како прашање на куртоазија, туку, исто така, знаејќи дека не е веројатно дека Кнесетот ќе му наметне измена на Контролорот.

Процедурата на расправа за буџетот на Канцеларијата на државниот контролор е уникатна и со неа се занимаваат две комисии на домот, за да се одбегне монополистичка положба на една од комисиите на Кнесетот наспроти Контролорот.

Комисијата на Кнесетот за финансии, по предлог на Државниот контролор, го одобрува буџетот на канцеларијата, но финансискиот извештај, подготвен по истекот на финансиската година, се поднесува до Комисијата за прашања на државната ревизија.

При одобрувањето на буџетот, членовите на Комисијата за финансии може да побараат определени појаснувања. Сепак, поради почитувањето и довербата што ги ужива Контролорот, тие никогаш ја немаат доведено во прашање основната филозофија или стратегија на предложениот буџет. Треба да се посочи дека, во праксата, буџетите предложени од сите Контролори, во тек на годините, секогаш биле одобрувани без какви било промени.

Односите по меѓу двете институции го одразуваат искуството на Израел со спроведувањето на принципот на поделба на власта, воден од принципот на самоконтрола, како дел од политичката култура развиена во Израел.

АНЕКС 7: ОДНОСИ МЕЃУ СУДОТ НА РЕВИЗИЈА НА ХОЛАНДИЈА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ¹⁰

1. Општа улога и цели на Парламентот и парламентарните комисии во врска со врховната ревизорска институција (ВРИ)

Општата улога и целите на Парламентот и парламентарните комисии во врска со холандскиот Суд на ревизија може да се опишат со зборовите „контрола“ и „информации“. Ако почнеме од првиот збор, може да се каже дека холандскиот Парламент, се разбира, ја контролира Владата, како што прави и секој друг парламент што сериозно ја сфаќа својата улога. Во Холандија, сепак, има јавна дискусија за ограничените можности што ги има Парламентот за контрола на Владата и нејзините илјадници државни службеници. Сто и педесетте пратеници во Парламентот имаат (во најдобар случај) по еден помошник, но секој министер има буквално илјадници државни службеници кои можат да му помагаат во интеракцијата со Парламентот. Цинички би можело да се каже дека е „невозможна мисија“ еден, па дури и неколкумина пратеници во Парламентот да не се согласат со министер, бидејќи тој министер има огромни служби за да ја спречи ваквата конфронтација. Следејќи го ваквото размислување, Холандскиот парламент при извршувањето на својата функција на контрола наспроти Владата, ги користи, покрај другите надворешни извештаи и ревизиите на холандскиот Суд на ревизија. холандскиот Суд на ревизија има доволно голем персонал, кој е и релевантно квалификуван за сериозно да ја оценува работата на министерство. Парламентот може, со користење на ревизијата на ВРИ, да формулира политичко мислење за надлежниот министер.

Втората фраза што може да се употреби за опис на целите на Парламентот во однос на холандскиот Суд на ревизија е, како што е погоре кажано, „информирање“. Исто како што е ограничен неговиот капацитет за контрола на Владата, поради неговиот малуброен персонал, ограничени се и можностите на холандскиот Парламент да бара информации за јавните прашања. Оттука, Парламентот со задоволство ги користи информациите од независни институции, како што се Централниот завод за статистика, Централниот завод за планирање и холандскиот Суд на ревизија. Извештаите објавени од овие институции содржат информации што пратениците можат да ги користат за оценка на состојбата во земјата, (притоа) функционирањето на владата и (притоа) формулирање на политички стојалишта.

Неодамна, холандскиот Парламент ги зајакна своите служби и го зголеми својот буџет за истражување. Основано е одделение чија цел е да делува како „брокер“ помеѓу Парламентот (со неговата потреба од информации) и јавните или комерцијалните истражувачи (со нивните вештини, знаење и човечки ресурси). Во моментов нема планови за парламентарен истражувачки институт.

2. Состав и начин на работа на парламентарните комисии наспроти ВРИ

Составот и начинот на работа на парламентарните комисии наспроти холандскиот Суд на ревизија генерално не се разликуваат многу од составот и начинот на работа на парламентарните комисии наспроти други институции. Комисиите се состојат од членови од сите политички партии претставени во Парламентот, а контактот на холандскиот Суд на ревизија е со Парламентот како целина или со претставничка комисија, а не со некоја поединечна политичка партија. Ревизиите на холандскиот суд на ревизија се објавуваат или со доставување до министер или со доставување до Парламентот. Во случај на второто, Судот нуди да одржи брифинг за ревизијата непосредно пред

¹⁰ Извештај подготвен од г-дин Омар Рамадан, портпарол на холандскиот Суд на ревизија и г-дин Стивен Лонгејан, советник за политики на холандскиот Суд на ревизија (примен на 27 септември 2001).

објавувањето. Комисијата за државни расходи ја прима оваа понуда, главно ја прифаќа, а на брифингот кани и други комисии. Повеќето релевантни парламентарни комисии се присутни на брифингот, зашто ревизиите упатени до Парламентот можат лесно да се искористат за политичка дебата со надлежниот министер/министри. Доста е тешко да се каже дали постојат прописи што би обезбедиле неполитичка природа на активностите на парламентарната комисија наспроти холандскиот Суд на ревизија, зашто комисиите на Парламентот се, по својата природа, политички институции. Се разбира, постојат прописи што обезбедуваат дека врз Судот не може да влијае една партија или малцинство партии, како што е правилото дека барање за ревизија може да поднесе само мнозинството од Парламентот. холандскиот Суд на ревизија, исто така, се грижи политичката дебата да остане дебата помеѓу Парламентот и Владата, при што холандскиот Суд на ревизија нема да се вклучи како трета страна. Ревизиите, често, даваат основа за ваква политичка дебата, но доколку пратениците, на пример, го прашуваат Судот дали, по негово мислење, министер треба да поднесе оставка, одговорот секогаш ќе биде дека Судот нема мислења за ова прашање и дека е тоа прашање за Парламентот. Исто така, за прашањата за пожелната содржина на идните политики, генерално, не се одговара со премногу детали, освен за прашањата како што се можноста да се контролираат сите типови на политики.

3. Улогата на парламентарната комисија во разгледувањето на извештаите и другите продукти на ВРИ.

Улогата на парламентарна комисија во разгледувањето на ревизиите на ВРИ започнува со гореспоменатите брифинзи. Релевантните комисии се повикуваат на брифинг, кој е затворен за јавноста и се одржува во зградата на Парламентот. Како што беше споменато претходно, парламентарните комисии се состојат од пратеници од сите политички партии, но на најголемиот дел од брифинзите на холандскиот Суд на ревизија присуствуваат (само) членовите на петте најголеми партии, односно трите партии што во моментот се на власт и двете најголеми опозициски партии. Трите помали опозициски партии немаат доволно пратеници во Парламентот за често да присуствуваат на брифинзите што не се чинат толку важни. Печатот е слободен да ги објави брифинзите што се даваат пред самиот почеток на ревизиите и сите членови на релевантните парламентарни комисии (вклучително и оние од најмалите партии кои најверојатно нема да присуствуваат) ќе ја добијат ревизијата под ембарго до денот пред брифингот и објавувањето. Брифингот се состои од презентација од член на Одборот и вработен на Судот, по што пратениците можат да поставуваат прашања. Главно, пратениците не поставуваат политички прашања на кои Судот не може да одговори, како гореспоменатото крајно прашање дали Министерот треба да поднесе оставка или не (Министерот треба да поднесе оставка барем, ако не поради друга причина, поради недостигот на доверба во него кај Парламентот). Некоје време по брифингот и објавувањето на ревизијата, холандскиот Суд на ревизија често добива писмени прашања од Парламентот. Освен усните прашања поставени во време на брифингот, парламентарна комисија како целина, издава и писмени прашања. Судот на ревизија секогаш одговара. Слично на тоа, релевантните министри секогаш можат на Парламентот да му постават писмени прашања за ревизијата, а, исто така, да го добијат и брифингот што Судот планира да го одржи пред Парламентот.

4. Степен на независност на ВРИ наспроти Парламентарните комисии

Степенот на независност на холандскиот Суд на ревизија во неговите односи со Парламентот може да се смета за доста голем. Од одговорите на прашањата подолу, може да се извлече заклучокот дека Парламентот, на неколку начини, има извесно формално влијание врз работењето на ВРИ. Во пракса, сепак, ова влијание е мошне ограничено.

5. Улогата на парламентарната комисија во работењето на ВРИ

(а) Програмата за ревизија на холандскиот Суд на ревизија е во строга одговорност на самата ВРИ, освен што Судот е со закон обврзан да врши годишна ревизија на регуларност и што тој треба да посвети внимание на ефикасноста на владата. Програмата се осмислува во тесна соработка меѓу Одборот и персоналот. Изборот од големиот број на можни ревизии и други активности се прави врз основа на стратешката програма на Одборот и широкиот мониторинг на релевантните области на политиките. Програмата се презентира пред Парламентот на затворена седница на Комисијата за државни расходи (и се објавува). Во тек на оваа седница, членовите имаат можност да поставуваат прашања и да дискутираат за содржината на програмата.

Последниве години, холандскиот Суд на ревизија повеќе го вклучувал Парламентот во процесот што води до програмата за ревизија. Пред холандскиот Суд на ревизија да ја објави својата програма, Парламентот добива нацрт. Комисијата за државни расходи делува како посредник, а од другите парламентарни комисии се бара да дадат предлози за ревизии и/или адаптации на предложените ревизии. Неколку од овие предлози доведоа до нови ревизии или промени на програмата. Годинава ќе се користи нов пристап. Пред да започне процесот на селекција, на Парламентот ќе му биде дадена можност да даде предлози. Овие предлози ќе се искористат како нивни придонес во процесот на селекција.

(б) Парламентот (не парламентарна комисија) има можност да побара ревизија. Потребно е мнозинство во Парламентот. Се следат следниве чекори:

- Идејата за барање обично потекнува од еден или повеќе членови на една од комисиите.
- Доколку дискусијата во оваа комисија покаже дека постои мнозинство, барањето се става на консултации пред Комисијата за државни расходи.
- Комисијата за државни расходи дава совети во однос на содржината на барањето (на пр., дали е ревизијата изводлива) и на соодветноста на ревизијата од страна на холандскиот Суд на ревизија (имајќи ги предвид неговите овластувања и уставна позиција).
- Предлогот формално се изнесува пред целиот состав на Парламентот и се става на гласање.

Во тек на овој процес, постојат чести контакти на ниво на персонал помеѓу холандскиот Суд на ревизија и Парламентот. На овој начин се обезбедува барањето да биде прифатливо и остварливо за холандскиот Суд на ревизија. Затоа, одговорот на холандскиот Суд на ревизија е речиси секогаш позитивен.

(в) холандскиот Суд на ревизија редовно дава помош на Комисијата за државни расходи, со времено распоредување на припадник на своите служби во рамки на персоналот на Комисијата за државни расходи.

Другите парламентарни комисии, односно Парламентот како целина добиваат поддршка на ад хок основа, со помош во знаење или во човечки ресурси.

(г) Методологијата на холандскиот Суд на ревизија е прашање на самата ВРИ - Парламентот не е вклучен.

6. Други можни функции

(а) холандскиот Суд на ревизија нема формална улога во законодавниот процес. Сепак, ВРИ има можност да ги пренесе своите евентуални коментари до Парламентот или до односниот министер.

(б) Формално, буџетот на холандскиот Суд на ревизија (заедно со буџетот на другите Високи совети на државата) е дел од буџетот на Министерот за внатрешни работи, па оттука тој/таа е оној кој го изнесува предложениот буџет пред Парламентот. Во случај на несогласување, холандскиот Суд на ревизија може да го покрене прашањето пред Комисијата за државни расходи, но мора да се потпре на членовите на Долниот дом тие да поднесат амандмани на буџетот. Неписано правило е дека Парламентот е претпазлив во остварувањето на своите буџетски права, бидејќи преголема инволвираност би можела да ја попречи независноста на ВРИ. Сепак, формално Парламентот има можност да го намали или зголеми буџетот на холандскиот Суд на ревизија.

(в) Работата на холандскиот Суд на ревизија не се оценува од страна на Парламентот во строга смисла на зборот. Годишно, холандскиот Суд на ревизија го презентира својот Извештај пред Парламентот на затворена седница на Комисијата за државни расходи. Во тек на седницата и на други состаноци меѓу Одборот и Комисијата, пратениците имаат можност да ги изразат своите гледишта во поглед на холандскиот Суд на ревизија и неговото работење. Покрај ова, пратениците често коментираат во медиумите, за ревизорските извештаи и за институцијата во целина.

(г) Регуларноста на расходите на Судот, како и на Државниот ревизор, мора, се разбира, да се предмет на ревизија. Системот на ревизија е следниот: Судот назначува внатрешен ревизор; тој врши ревизија на годишната сметка и на финансиското управување за односната година. Внатрешниот ревизор поднесува извештај до Комисијата за ревизија. Одделот за ревизија при Министерството за внатрешни работи ги користи овие наоди, врши и дополнителна ревизија, доколку е неопходно и поднесува извештај до Министерот. Циклусот е комплетен откако Судот, како дел од ревизијата на регуларност на сите буџетски поглавја, врши ревизија на ревизиите на Одделите за ревизија во министерствата, вклучувајќи го и Министерството за внатрешни работи и на високите совети на Државата (во кои се вбројува и самиот Суд). Во процесот, Судот може да се сретне со недостатоци во финансиското управување, за кои потоа ќе поднесе извештај во рамки на својата ревизија на регуларноста. Судот сфаќа дека треба да даде пример и се обидува така и да се однесува.

(д) Одборот на холандскиот Суд на ревизија се состои од три члена именувани со Кралска уредба; во одделен процес, еден од нив се именува за Претседател. Кралската уредба е, всушност, одлука на Владата.

Во случај на упразнето место во Одборот, се известува Парламентот, а холандскиот Суд на ревизија нуди листа од шест кандидати. Врз основа на ова и можните нови кандидати предложени од самиот Парламент, се дава препорака до Владата, а таа потоа донесува одлука. Членовите се именуваат со доживотен мандат, но се пензионираат (најдоцна) на возраст од седумдесет години. Член може да биде разрешен само од страна на Врховниот суд на Холандија.

Законодавството што се однесува на холандскиот Суд на ревизија е изложено во Законот за владини сметки. Тој закон пропишува дека Министерот за финансии има обврска да го консултира холандскиот Суд на ревизија во поглед на промените во законот кои имаат последици врз холандскиот Суд на ревизија.

АНЕКС 8: ОДНОСИ НА КАНЦЕЛАРИЈАТА НА ГЛАВНИОТ РЕВИЗОР НА НОРВЕШКА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ¹¹

1. Главна улога и цели на Парламентот и на парламентарните комисии во однос на ВРИ

Канцеларијата на главниот ревизор (КГР) е контролна агенција на Парламентот, кој е законодавно тело. Таа датира од донесувањето на Уставот на Норвешка во 1814 година, кој предвидува Парламентот, во својот четиригодишен мандат, да избира петмина главни ревизори кои ќе ги испитуваат финансиските извештаи на Владата. Овие петмина главни ревизори, од кои еден се именува за претседател, го сочинуваат Одборот на главни ревизори (Одборот), кој има општи овластувања да дава налози и врши надзор во сите прашања на генералната политика. Политичката определба на главните ревизори обично го одразува политичкиот состав на Парламентот и Одборот често е составен од поранешни пратеници.

КГР е надзорно тело на Парламентот. Таа до Парламентот поднесува извештаи за резултатите од ревизиите што ги спровела и за сопствените активности. Сите публикации на КГР се објавуваат како официјални парламентарни документи, кои конечно се разгледуваат на пленарните седници на Парламентот. Сите наоди или резултати поднесени од страна на КГР се разгледуваат и се презентираат во име на Парламентот од страна на Постојаната комисија за надзор и уставни прашања (Комисијата).

Комисијата прегледува и поднесува препораки до Парламентот за:

- Забелешки на КГР со одговори и одобрување на годишните извештаи, како и препорачани одлуки и мерки што се сметаат за неопходни во врска со одобрувањето.
- Годишниот извештај на КГР за своите активности, како и извештај до Парламентот за тоа дали ревизијата на сметките била спроведена во согласност со упатствата за КГР.
- Извештаи од КГР во однос на надзорот на управувањето со интересите на државата во државните претпријатија итн., и прашања поврзани со активностите на КГР.

2. Состав и начин на работење на парламентарните комисии наспроти ВРИ

По изборот, сите пратеници се именуваат за членови на постојани комисии во Парламентот. Постапките за избор и задачите за различни комисии се наведени во Деловникот за работа на Парламентот. Според овие правила, партиските групи треба, колку што е можно повеќе, да бидат пропорционално застапени во комисиите.

Како што е опишано, Комисијата за надзор и уставни прашања (Комисија) ги прегледува и дава препораки во однос на сите извештаи од КГР. На Комисијата □ е дозволено и да спроведува сопствени испитувања во министерствата. Целта на испитувањата иницирани од самата Комисијата е добивање информации кои се сметаат за неопходни за да му се овозможи на Парламентот да се занимава со уставната и со парламентарната одговорност на членовите на Владата. Во такви случаи од КГР може да се побара да даде свое мислење или да даде соопштение пред донесување на секоја одлука, но КГР не е обврзана да го прави тоа.

¹¹ Извештај примен на 30 април 2001 година од Канцеларијата на главниот ревизор на Норвешка.

3. Улога на парламентарната комисија во прегледувањето на извештаите и на другите продукти на ВРИ

Не постои голема веројатност дека ревизорските извештаи ќе резултираат со разрешување на некој министер. Наместо тоа, Парламентот може да се повика на парламентарната или на политичката одговорност на Владата или на министерот. Меѓутоа, највообичаениот резултат на извештаите е парламентарна/политичка критика на одговорниот министер. Организирани се и неколку отворени седници врз основа на ревизорските извештаи за успешноста од КГР.

Обично претседателот на Одборот и другите членови на персоналот на КГР се присутни како набљудувачи за време на пленарната седница на Парламентот на која се расправа за ревизорските извештаи.

На отворените седници во Комисијата, кога седницата се базира на извештај од КГР, присуствуваат и претставници на КГР. Од време на време претставници на КГР се состануваат кога Комисијата има редовни средби на кои се расправа за ревизорските извештаи. Меѓутоа, тоа не е вообичаена постапка.

4. Степен на независност на ВРИ наспроти парламентарните комисии

Од законодавните овластувања што Уставот му ги дава на Парламентот произлегува дека Парламентот е обврзан да дава законски одредби во однос на мандатот, обврските и на обемот на ревизорската работа. Парламентот одлучува и за финансиските ресурси за КГР.

Со сегашното законодавство не е регулирано како КГР треба да ги спроведува своите задачи. Меѓутоа, помеѓу Парламентот и КГР постои меѓусебно разбирање дека КГР има целосна независност во својот избор на работата, во однос на стандардите, методологијата и постапката што ќе се користи во извршувањето на ревизорската работа.

Меѓутоа, постои и неформален однос меѓу членовите на Комисијата, Одборот на главните ревизори и другите претставници на Канцеларијата. Од време на време се организираат и средби меѓу Комисијата и Одборот.

Исто така, за буџетски и за административни прашања, КГР одржува редовни контакти со администрацијата на Парламентот и со Претседателството на Парламентот.

5. Улога на Парламентарната комисија во функционирањето на ВРИ во области, како што се (а) Ревизорската програма на ВРИ, (б) Барања на Парламентарната комисија во однос на ревизии/истраги од ВРИ (в) Вид на помош што ВРИ им ја дава на парламентарните комисии (г) Влијание на Парламентарната комисија врз ревизорската методологија на ВРИ

(а) КГР има слобода да ги утврдува своите приоритети и да ја планира својата работа во согласност со сопствените одговорности и има слобода да ги избира методите што се соодветните за задачите што треба да се извршат.

(б) Законските одредби со кои се регулира КГР не дефинираат дали Парламентот или комисијата можат да наложат на КГР да изврши посебна ревизорска работа, особено ревизија на успешноста. Меѓутоа, според обичајното право, само Парламентот на пленарна седница, може да побара, да се спроведе посебна ревизија. Се смета дека комисијата нема овластување да

го направи тоа. Денес, се чини дека меѓу политичарите постои меѓусебно разбирање да се ограничи бројот на барањата.

(в) Доколку на комисијата □ се потребни повеќе информации во однос на конкретен ревизорски наод, комисијата во повеќето случаи поднесува барање до министерствата. На КГР, обично, □ се поднесуваат копии од преписката помеѓу комисијата и министерствата, но тоа не е секогаш така. Од време на време комисијата бара од КГР да □ проследи повеќе информации. Контакти и комуникација меѓу Комисијата и КГР, кога се занимаваат со ревизорски извештаи, не се предвидени во ниту една законска одредба, ниту пак, се следи некоја утврдена постапка.

(г) Целата ревизорска работа се базира на ревизорските стандарди и на насоките за ревизија, усвоени од Одборот на главните ревизори. Комисијата нема влијание на ревизорската методологија на КГР.

6. Други можни функции, како што се (а) функција на ВРИ наспроти законодавниот процес, (б) Одобрување на годишниот буџет на ВРИ, (в) Оценка на работењето на ВРИ од страна на ПК, (г) Ревизија на ВРИ (и вид на спроведената ревизија), (д) Именување или разрешување на раководителот на ВРИ, одобрување на законодавството за ВРИ итн.

(а) КГР нема посебна функција наспроти законодавниот процес и е целосно независна од извршните власти (владата и другата јавна администрација). Меѓутоа, КГР, обично, се поканува да даде забелешки за законските предлози од извршните власти, пред тие да бидат испратени во Парламентот на конечно усвојување.

(б) КГР подготвува годишен нацрт-буџет и тој директно се доставува до Претседателството на Парламентот. Претседателството подготвува предлог-буџет, заедно со буџетот за самиот Парламент, за конечно усвојување од страна на Парламентот на пленарна седница. Президиумот на Парламентот обично нема надлежност да го менува нацрт-буџетот на КГР. Сепак, Президиумот има овластување да го направи тоа и за време на подготовката на предлог-буџетот до самиот Парламент, претседателот на Одборот на главни ревизори треба да го образложи нацрт-буџетот на средба со Президиумот. Конечното усвојување се случува без какви било намалувања или ограничувања.

(в) Комисијата или Парламентот посебно не ја оценуваат работата на КГР. Сепак, за работата на КГР Комисијата до Парламентот често дава забелешки и препораки во годишниот извештај на КГР за своите активности.

(г) Сметките на КГР се ревидираат од страна на Јавниот овластен државен сметководител, кој е именуван од Президиумот на Парламентот како ревизор (финансиска ревизија). Ревизорскиот извештај се поднесува до Парламентот заедно со финансискиот извештај на КГР одобрен од главните ревизори.

(д) Главните ревизори се избираат со четиригодишен мандат и го сочинуваат Одборот на главни ревизори. Да се биде член на Одборот се смета за позиција на доверба и членовите не можат да бидат разрешени за време на периодот за кој се избрани.

Законите со кои се регулира КГР не се предмет на проверка. Самата КГР подготви нов закон, чиј нацрт во јануари годинава му беше испратен на Парламентот. Нацрт-законот сега се наоѓа во фаза на надворешна расправа во рамки на извршната власт (министерствата). Парламентот веројатно ќе дискутира за нацрт-законот подоцна годинава.

Значајно прашање што треба да се предвиди во новиот закон е независниот статус на КГР (независен од аспект на Владата и на Парламентот). На пример, се смета за значајно КГР самата да решава кои ревизорски задачи ќе ги вклучи во својата програма за работа. Од друга страна, цел на КГР, сепак, ќе биде да има близок однос и дијалог со Парламентот и со Постојаната комисија за надзор и уставни прашања. На тој начин, дури и ако Парламентот или Комисијата не поднесуваат формални барања, повеќето неформалните барања сепак ќе се почитуваат кога КГР ќе го утврдува планот за ревизорска работа.

Според нацрт-законот, само Парламентот ќе има овластување на пленарни седници да □ дава упатства на КГР да изврши посебна ревизорска истрага. Од големо значење е целата ревизорска работа да се базира на проценка на ризикот и на материјалноста. КГР има ограничено количество достапни ресурси и, во оваа рамка, мора да реши како да ги распредели различните задачи што ги извршува. Според тоа, потребата Парламентот на КГР да □ даде такви инструкции веројатно треба да се разгледува наспроти потребата КГР да ги планира и да им дава приоритет на финансиските и човечките ресурси што □ се потребни за нејзините законски обврски и одговорности.

АНЕКС 9: ОДНОСИ ПОМЕЃУ СУДОТ НА РЕВИЗОРИ НА ПОРТУГАЛИЈА И ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ¹²

Главните односи помеѓу Судот на ревизори (*Tribunal de Contas*) и Парламентот се уредени во рамките на Комисијата за економија и финансии. Иако не постојат правила и прописи за да се гарантира неполитичкиот карактер на парламентарните комисии, Судот, според условите од член 7 од Законот бр. 98/97, е независен, има самоуправа и е изземен од одговорност, неговите членови не може да се разрешат од функција и подлежат исклучиво на законот.

Според одредбите од Уставот на Републиката, Парламентот може да ја преземе Главната државна сметка само преку Судот на ревизори. Во стварноста, мислењето на *Tribunal de Contas*, иако обично има консултативен карактер, претставува соодветен инструмент за анализирање на сметката на државата. Тој ја оценува односната финансиска активност, што кулминира со објавување одлука во однос на регуларноста и законитоста на извршувањето на буџетот. Исто така, судот ги оценува економичноста, ефикасноста и ефективноста на управувањето, како и сигурноста на внатрешните системи на контрола.

Судот технички му помага на Парламентот во рамките на ова работење.

На истиот начин може да се гледа и на односот на соработка што може да произлезе помеѓу овие две тела според условите од точка 2 од член 36 од Законот бр. 8/97, со кој се уредува можноста Судот да му ги доставува на Парламентот информациите што ги собрал, било за време на извршувањето на буџетот или до објавувањето на *Главната државна сметка*.

Покрај тоа, во рамките на извршувањето на буџетот на државата и со цел на сè поблиски односи со Парламентот, кој е главниот на кого се однесува активност на Судот, законот предвидува Парламентот да може да побара од Судот да: „дава периодични извештаи за резултатите од контролата на Буџетот во текот на целата година, како и да ги дава сите евентуални објаснувања што се потребни за оценка на државниот буџет и на извештајот за Главната државна сметка“, или, пак, „да му ги доставува информациите, извештаите или мислењата поврзани со предметните функции на финансиска контрола“.

Надвор од доменот на стриктно извршување на буџетот, Парламентот, исто така, може да побара Судот да изврши ревизија на активност извршена од некој или од сите правни субјекти, јавни или приватни, во согласност со неговите овластувања за контрола.

Во најмала мера, Парламентот може да побара од Судот на ревизорите да му даде информации, извештаи или мислења поврзани со должностите од областа на финансиската контрола, поконкретно за присуството на претседателот или на известувачите на седниците на парламентарните комисии, или за техничката соработка на персоналот од помошните служби, во согласност со условите од точка 4 од член 11 од Законот број 98/97.

Еднакво значајно е и учеството на *Tribunal de Contas* во формулирањето на законодавни проекти од финансиска природа кога од Парламентот од него побарал да даде консултативни мислења.

Парламентарните комисии немаат влијание во однос на прашањата што се однесуваат на ревизорската програма и на ревизорската методологија на Судот.

¹² Извештај примен на 2 мај 2001 година од Судот на ревизори на Португалија

Парламентот одобрува дел од прописите на *Tribunal de Contas*, како и годишниот буџет (извор на буџетот на државата).

Годишниот извештај за активностите на Судот, како и потврдувањето на сметките на *Tribunal de Contas*, □ се поднесуваат на Комисијата за економија и финансии, само информативно. Парламентарните комисии немаат овластување да ја оценуваат работата на Судот.

Именувањето или разрешувањето на претседателот на Судот го врши Претседателот на Републиката по предлог на извршната власт.

(За повеќе информации, види *The Court of Auditors Today* на веб-страницата: www.tcontas.pt (верзија на англиски јазик)

АНЕКС 10: ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО: КОМИСИЈА ЗА ЈАВНИ ФИНАНСИИ¹³

1. Потекло на Комисијата за јавни финансии

- Комисијата за јавни финансии (КЈФ) е формирана во 1861 година по предлог на Вилијам Гледстоун, тогашен канцелар на Благајната. Чекорот следеше по извештајот од Избраната комисија за јавни пари во 1857 година, кој им препорача на сите владини министерства да изготвуваат пресметки, каде ќе се споредуваат направените трошоците, со средствата изгласани во Парламентот, кои годишно ќе се поднесуваат до комисија на Долниот дом.
- КЈФ се формираше пет години подоцна со Законот за државната благајна и оддели за ревизија од 1866 година, со кој се предвидуваше сите владини министерства да ги поднесуваат сметките на независна ревизија. Со законот беше формирана и функцијата Главен контролор и ревизор (ГКР), во која се комбинираат функциите на контролорот на Државната благајна и на комесарите за ревизија.
- Според одредбите од Законот од 1866 година, Главниот контролорот и ревизор одобруваше издавање пари на единиците, ги испитуваше сите расходни сметки и ја известуваше КЈФ за резултатите од своите испитувања. КЈФ потоа ги поднесуваше своите заклучоци во Долниот дом.

2. Функционирање на КЈФ

- КЈФ функционира според Постојаниот налог 148 на Долниот дом. Таа е непартиска група од 15 пратеници од сите групи, вклучувајќи го и Секретарот за финансии на Државната благајна). Комисијата не се занимава со политика; нејзина цел е да испита дали парите што ги изгласал Парламентот се потрошени во согласност со желбите на Парламентот. Членовите на Комисијата ги избира Комисијата за избор, во согласност со партиската застапеност во Долниот дом. Според договор, претседателот на КЈФ отсекогаш бил постар член на официјалната опозиција и обично е поранешен министер. Сегашниот претседател е пратеникот Дејвид Дејвис, поранешен државен министер во Министерството за надворешни работи.
- Надлежноста на Комисијата се протега на сите министерства на централната власт, извршни агенции и извршни вон-министерски јавни тела. Исто така, таа ги покрива и Националната здравствена служба, институциите за високо и за дополнително образование и околу 1700 други тела кои добиваат дотации од владините министерства. Вкупните расходи и приходи во рамките на надлежноста на Комисијата изнесуваат 600 милијарди фунти годишно.
- Односот на КЈФ со ГКР е од суштинско значење за работата на Комисијата. Истрагите на КЈФ се базираат на сметки, извештаи и на меморандуми презентирани во Парламентот и во Комисијата од страна на ГКР, кој е претседател на Националната канцеларија за ревизија (НКР). ГКР е законски надворешен ревизор на сите владини министерства и агенции и на голем број други јавни тела. Според Законот за национална ревизија од 1983 година, тој/таа има овластување да поднесува извештај до

¹³ Извештајот е примен на 4 мај 2001 година од Националната канцеларија за ревизија на ОК

Парламентот за економичноста, ефикасноста и ефективноста со кои овие тела ги користеле своите ресурси.

- Тоа води до близок однос меѓу КЈФ и ГКР. Претседателот и КЈФ имаат редовни состаноци на кои разговараат за прашања од заеднички интерес, како што и ГКР одржува редовни „договорни“ средби со Комисијата, на кои се разговара за идната работа.

3. Службеник за сметководство

- Системот на службеници за сметководство претставува уште една клучна карактеристика на работењето на КЈФ. Министерството за финансии избира службеник за сметководство за секое парламентарно гласање и за секоја извршна агенција и вон-министерско јавно тело. Службеникот за сметководство обично е постојан секретар на некое министерство или главен извршен директор на извршна агенција или на вон-министерско јавно тело. Службеникот за сметководство има лична одговорност да гарантира правилно финансиско управување во рамките на својата организација и да поднесува сметка до КЈФ за своето управување со јавните средства.

4. Седници на КЈФ

- Доколку Комисијата одлучи да ги слушне податоците врз основа на извештај на ГКР, тие ќе го повикаат соодветниот службеник за сметководство да ги презентира таквите докази. Службеникот за сметководство се испитува заедно со Службеникот за сметки на Трезорот, кој е висок функционер на Министерството и одговара во име на Владата во однос на поопшти прашања поврзани со управувањето со јавните средства што спаѓаат надвор од надлежноста на службеникот за сметководство. ГКР има статус на постојан сведок пред КЈФ, а на сите сослушувања присуствува и неговиот заменик.
- Иако КЈФ признава дека службениците за сметководство ги делегирале своите обврски во широк опсег, тоа не ги ослободува од обврската да поднесуваат отчет до Комисијата и до Парламентот за сите области на расходите за кои се одговорни.
- Седниците на Комисијата обично се држат јавно и може да се емитуваат на телевизија или да се снимаат за емитување на радио. Во сите случаи се изготвува дословен записник на презентираниите податоци, кој обично е јавно достапен во форма на документ на Долниот дом.

5. Извештаи на КЈФ

- По седницата за презентирање докази и по разгледувањето на сите дополнителни докази подготвени на барање на Комисијата за време на седницата, Комисијата се состанува за да го разгледа нацрт-извештајот на претседателот. Финалниот извештај содржи голем број наоди и препораки и вклучува записник со доказите од сослушувањето.
- При давањето на препораките, Комисијата се обидува да развие експертиза во определени области и да ја шири добрата практика. На пример, во извештајот на

Комисијата, „Добивање соодветна вредност за парите при приватизацијата“ беа обединети наодите и клучните препораки од повеќе од 35 случаи на приватизација испитани од Комисијата.

- Препораките на КЈФ имаат пристап свртен кон иднината, за да се обезбеди да се извлечат поуки за во иднина. Во последните години Комисијата помага во развојот на нови и иновативни техники за јавно управување, како што е мерење на успешноста и сметководство на ресурсите.
- Долниот дом еднаш годишно има можност да дебатира за извештаите што Комисијата ги поднесувала во текот на целата година. Според договор, претседателот на Комисијата ја отвора дебатата и резимира некои од извештаите објавени од Комисијата во претходните 12 месеци. Секретарот за финансии на Трезорот, кој е Министер на владата, одговара во дебатата. Оваа дебата го затвора кругот на отчетност, кој почнува со одобрувањето на ресорните буџети или проценки од страна на Парламентот.

6. Записник на трезорот

- Според долготраен договор, од владата се очекува да одговори на извештај на КЈФ во рок од два месеца. Одговорите се познати како Записник на трезорот, кој го одразува фактот дека се координирани од Трезорот, кој одговара на сите препораки што влијаат на целата Влада.
- Секоја година се прифаќаат над 90% од препораките на Комисијата, при што во изминатите три години работата на НКР и на КЈФ доведе до заштеди од над 1,3 милијарди фунти, што во просек изнесува 427 милиони фунти годишно.

АНЕКС 11: КУС ТРУД НА СИГМА ЗА ЕКСПЕРТСКАТА РАБОТНА ГРУПА НА СЛУЖБЕНИЦИ ЗА ВРСКИ, ЗА ОДНОСИТЕ МЕЃУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ И ПАРЛАМЕНТОТ (СО ПОСЕБЕН АКЦЕНТ НА СОСТОЈБИТЕ ВО САД И АВСТРАЛИЈА)

1. Преглед

Делотворна врховна ревизорска институција (ВРИ) е интегрален елемент во структурата на владата, чија мисија е да помогне јавниот сектор да биде отчетен и да го користи своето влијание за јакнење на интегритетот на јавната служба и за подобрување на економичноста, ефикасноста и ефективноста на неговото работење. За да се постигнат овие цели, сепак, потребно е ВРИ да одржува деликатен баланс.

Од една страна, ВРИ мора да е независна од други институции на власта зашто таа независност – заедно со компетентноста и интегритетот на нејзиниот персонал – се суштествени основи за кредибилитет на ВРИ, па, оттука, и на нејзиното влијание. Од друга страна, ВРИ не смее да биде толку оддалечена од институциите на власта за да можат лесно да ја игнорираат оние со овластувања да ги спроведуваат нејзините заклучоци и препораки. Овој баланс е особено чувствителен кај односот на ВРИ со парламентот, кој, во повеќето демократии, е витална патека за спроведување на препораките на ВРИ. Тоа е фокусот на овој труд.

ВРИ во различни земји го постигаат овој потенцијално критичен баланс на различни начини. ВРИ на Австралија и Соединетите држави функционираат во мошне различни владини опкружувања и нивните врски со односните законодавни тела имаат земено доста различни форми. Сепак, секоја од нив во текот на многу години има воспоставен и одржано, како канали на комуникација што се клуч за делотворноста, така и независност, која е витална основа за кредибилитетот.

2. Австралија

Вовед: ВРИ на Австралија е Австралиската национална канцеларија за ревизија (АНКР), чиј персонал во моментов брои околу 270 вработени. Со неа раководи Главниот ревизор за Австралија (ГР), кој според законот е независен службеник на австралискиот Парламент на Комонвелтот. ГР е именуван од страна на Главниот гувернер на Австралија, но само по одобрување од парламентарна Мешовитата комисија за јавни финансии и ревизија (МКЈФР).

ГР има фиксен мандат од десет години и не може да биде повторно именуван. Тој/таа може да биде разрешен само со донесување на резолуција за разрешување (врз основа на непрописно однесување или физичка или ментална спреченост), одобрена и од Претставничкиот дом и од Сенатот.

Законот со кој се основа канцеларијата на ГР пропишува дека ГР:

Има целосна дискреција во извршувањето или остварувањето на своите функции, односно овластувања. Особено, Главниот ревизор не подлежи на насоки од никого, во однос на:

- (а) дали определена ревизија ќе се изврши или не.
- (б) начинот на кој ќе се изврши конкретна ревизија.
- (в) приоритетот кој треба да се даде на било кое конкретно прашање.

Ова и односните закони обезбедуваат основа за висок степен на независност на ГР, а оттука и на АНКР.

Владино опкружување: Комонвелтот на Австралија има федерална структура и опфаќа шест држави и две територии. Дизајнот на националната (федералната) влада се изведува од британскиот (Вестминстер) модел, но со значителни разлики. Шеф на државата е Главниот гувернер, кој номинално ја претставува Кралицата на Англија. Сепак, улогата на Главниот гувернер е главно церемонијална и сите негови овластувања се строго ограничени. На пример, теоретски, тој/таа има овластување да го распушти Парламентот. Сепак, во стварноста, ова се прави само по барање на Владата.

Парламентот на Комонвелтот се состои од две тела, Претставничкиот дом (Домот) и Сенатот. Домот има 148 члена кои ги претставуваат изборните единици со приближно еднаков број на избирачи (поради големите разлики во густината на население ширум Австралија, изборните единици многу се разликуваат според географската област). Целиот Дом мора да оди на избори најмалку на секои три години, но изборите често се одржуваат порано од тоа, по дискреција на Владата.

Има 76 сенатори, по 12 од секоја од шесте држави и по два од Територијата на главниот град на Австралија (околу Канбера) и Северната територија. Сенаторите кои ги претставуваат државите служат скалести мандати од шест години, при што половината подлежат на избор на секои три години. Сенаторите кои ги претставуваат двете територии имаат ист мандат како и членовите на Домот, три години или помалку, во зависност од траењето на Домот. Сенаторите се избираат според систем на пропорционална застапеност. Ова им оди во прилог на кандидатите од помалите партии, од кои неколкумина се претставени во Сенатот.

Владата, предводена од Премиерот е составена од партијата или коалицијата која има мнозинство во Домот. Всушност, Владата често се соочува со Сенат во кој мнозинство претставува опозициската партија или коалиција. Владиите министри може да се членови било на Домот било на Сенатот. Владата не е сигурна дали ќе има мнозинство во Сенатот.

За да се донесе, законот мора најнапред да биде одобрен и од Домот и од Сенатот. Предлог-закон може да биде поднесен од кој било член на кое било од телата. Повеќето, сепак, потекнуваат од Домот и се поднесени од Владата. Сенатот, се чини, својата примарна улога ја гледа не во создавањето закони, туку во ревидирање на законодавството донесено од Домот и во ревидирањето на други активности на Владата.

Повеќето законодавни несогласувања меѓу Домот и Сенатот се разрешуваат со компромис. Сепак, во случај на непомирливи разлики околу некое големо прашање – за што сигнал е кога Сенатот двапати одбива да донесе Предлог што бил двапати усвоен од Домот, по период од три месеци – Владата може да ги распушти и Домот и Сенатот, по што следат нови избори во обете тела. Овој

настан, наречен „двојно распуштање“ се има случено шест пати во 20-тиот век, од кои најскорошно во 1987. Дури иако ретко се користи, овој процес веројатно создава корисен стимул (каков што не е присутен, на пример, во дводомниот систем на САД) за разликите да се разрешат со компромис.

Парламентот на Комонвелтот е поврзан со АНКР првенствено преку нивната Мешовита комисија за јавни финансии и ревизија (МКЈФР). Оваа Комисија има 16 члена; десет именувани од Домот и шест од Сенатот. Претседател и мнозинството членови се од владејачката партија. Потпретседателот е секогаш од опозициска партија. МКЈФР има професионални служби (секретаријат) што е надополнет со лица преземени на испомош од АНКР, набљудувачи од АНКР и од Министерството за финансии, како и консултанти.

Самоопишаната улога на МКЈФР (првпат утврдена во 1913 година) е детално да го испита работењето на органите на Комонвелтот при трошењето на средствата кои им ги доделил Парламентот. Во ова својство, таа ги прима и испитува сите извештаи на ГР што се поднесени пред Парламентот. Задолжителните обврски на Комисијата вклучуваат и разновидни други конкретни прашања поврзани со јавните сметки. Покрај ова, сепак, МКЈФР има широки овластувања да разгледува и поднесува извештаи за сите евентуални околности поврзани со извештаите на ГР или со финансиски сметки или финансиски извештаи на Комонвелтот. Ова широко овластување □ дава на МКЈФР значителна дискреција, овозможувајќи и да презема сопствени истраги и, во голема мерка, да утврдува сопствени приоритети. Оттука, МКЈФР не е ограничена само на разгледување на прашањата што □ се предочени од АНКР. Поскоро, таа може – а тоа рутински и го прави – да покрене истраги за други прашања кои ги има забележано.

Меѓу другите свои должности, МКЈФР го ревидира годишниот предлог-буџет за АНКР и дава свои препораки во таа смисла за вклучување во севкупниот буџет на Владата. Владата не е обврзана да се придржува кон препораките на МКЈФР. Сепак, поради угледот на МКЈФР и високото почитување што го уживаат ГР и АНКР, очекувано е дека пратениците би го довеле во прашање евентуалното значително отстапување од овие препораки.

Иницирање ревизии: АНКР го извршува целиот спектар на ревизии, вклучувајќи ревизии на финансиски извештаи (атестации) и ревизии на успешност со кои се оценува економичноста, ефикасноста и ефективноста на управувањето со јавниот сектор. Уште еден важен продукт на АНКР е нејзиниот Водич низ подобри практики, чија намера е да обезбеди пошироко усвојување на добрите менаџерски практики развиени во определени организации. Овие Водичи типично се подготвуваат врз основа на информации собрани во тек на процесот на ревизија.

Како што е забележано претходно, законот на АНКР □ дава на ГР целосна независност во утврдувањето на ревизорската агенда: изборот на субјектите за ревизија¹⁴, распоредување на персоналот и разработка на планот за ревизија. Законската заштита во оваа смисла тешко дека би можела да биде поизразена. Доколку ГР одлучи дека е неопходно или пожелно да се изврши ревизија на финансиските извештаи или на работењето на некој од органите на Комонвелтот, тој/таа има јасна надлежност да го стори тоа. Слично, тој/таа може да одбие да изврши ревизија доколку процени дека персоналните ресурси на АНКР би биле подобро искористени на некоја друга работа. Никој нема овластување да му нареди поинаку. Но, би било наивно да се претпостави дека ГР овие одлуки ги донесува без да води сметка за институционалното опкружување во кое функционира. ГР е (независен) службеник на Парламентот. Неговата/нејзината поврзаност (како и

¹⁴ Ревизиите на претпријатијата што се во целосна владина сопственост се преземаат само по барање на одговорниот министер, Министерот за финансии или на МКЈФР. Ова ограничување не се применува на ревизиите на финансиските извештаи или на ревизиите на успешноста на други субјекти од јавниот сектор.

врските на персоналот на АНКР) со Парламентот – особено со МКЈФР – е голема. Неизбежно е ГР да биде свесен за потребите и интересите на Парламентот и да ги зема предвид при утврдување на приоритетите на АНКР.

Темите за ревизијата на успешност се одбираат врз две основи: најпрвин да се насочува кон ревизии за кои се очекува дека ќе имаат највисока додадена вредност, во смисла на подобрена отчетност, економичност, ефикасност и административна ефективност; и, второ, да се обезбеди соодветна покриеност на работењето на субјектот, во рамки на ограничувањата на расположливите ресурси. При планирањето на ревизиите се бара мислењето на МКЈФР и на другите парламентарни субјекти и субјекти од јавниот сектор. Сугестиите од поединечни пратеници и сенатори се добредојдени, но, идеално, би требало да се насочат за разгледување низ МКЈФР. Повремено, АНКР прима директни барања за вршење на конкретни ревизии од министри, вклучително и од Премиерот, и од други парламентарци, вклучувајќи ги и пратениците од опозицијата. Овие барања и сугестии сериозно се разгледуваат во процесот на планирање на АНКР и можат да се одобрат, според дискреционото наоѓање на ГР.

Ова не значи дека АНКР подлежи на процес на барања за ревизија што на кој било начин би можел да се спореди со оној со кој се среќава Генералната канцеларија за сметководство (ГКС) на САД (US General Accounting Office, USGAO), во своите односи со Конгресот на САД (за што ќе се дискутира подоцна во овој труд). Но, како што е случај и со повеќето други ВРИ, АНКР е чувствителна на потребите на Парламентот на Комонвелтот и се стреми да ги задоволи тие потреби во оној степен во кој тоа е можно, а во доследност со своите други одговорности.

Вршење на ревизиите: Самото вршење на ревизијата е под целосна одговорност и контрола на АНКР и на нејзините стручни служби. Тие го подготвуваат планот за ревизија, кој е во доследност со целите и опфатот одобрен од ГР. Опфатот, се разбира, може да се прилагоди или прошири, доколку тоа се смета за неопходно поради прашања што се појавуваат во текот на ревизијата. Сите ревизии мора да се придржуваат кон ревизорските стандарди утврдени од ГР. Вршењето ревизија се раководи според ревизорските прирачници на АНКР, кои, меѓу другото, ги пропишуваат процедуралните и другите заштитни механизми за да се обезбеди доследност и кредибилитет во остварувањето на резултатите од ревизијата. При вршењето ревизија, АНКР има законски овластувања да побара субјектот на ревизија да му овозможи пристап до своите архиви и другите документи. АНКР, исто така, има овластување да побара одговорите на прашањата да се даваат под заклетва, иако таа процедура е ретко неопходна.

Заокружување на ревизијата и издавање на извештај: Откако АНКР ќе заврши со подготовката на предлог-извештајот за ревизија, ГР е законски обврзан примерок од извештајот да му достави на органот или другиот субјект што бил предмет на ревизијата. Доколку примателот даде писмени коментари во рок од 28 дена од приемот на предлог-извештајот, АНКР мора да ги разгледа тие коментари пред да го подготви финалниот извештај. Откако ГР ќе го одобри финалниот извештај, тој се доставува до МКЈФР, до Министерот за финансии, до министерот одговорен за органот што бил предмет на ревизија и до засегнатиот орган или друг субјект. Потоа извештајот станува достапен за јавноста.

Активност по издавање на финалниот извештај на АНКР: Испитување на извештаите на ГР е еден од главните елементи во работната програма на МКЈФР. (Како што е набележано претходно, МКЈФР може, исто така, да презема истражувања и на своја иницијатива). Кога МКЈФР ќе заврши со својата работа на определена тема, таа подготвува извештај што се доставува и до Домот и до Сенатот и до сите заинтересирани министри и органи.

Природата на одговорот на Владата на извештајот на МКЈФР зависи од содржината на извештајот. Доколку извештајот се осврнува на административни прашања, Секретарот за финансии □ одговара на Комисијата во форма на Записник за финансии, што содржи консолидиран одговор од сите релевантни органи на секоја од препораките на МКЈФР. Типично, Записникот за финансии се добива во рок од шест месеци по издавањето на извештајот на МКЈФР. Доколку МКЈФР не е задоволна со одговорот добиен во Записникот за финансии, таа може да одлучи повторно да ја отвори својата истрага.

Доколку извештајот на МКЈФР дава препораки за политиките, одговорот на Владата обично го подготвува одговорниот Министер, кој, типично, тој одговор го презентира пред Парламентот во рок од три месеци. Не е невообичаено ваквиот одговор да поттикне дебата меѓу пратениците.

Заклучок: ГР и АНКР имаат воспоставено силен однос со Парламентот на Комонвелтот, истовремено успешно одржувајќи ја потребната независност. Оваа независност има особено јасна и изразена основа во законот. Очигледно е дека оваа независност е зајакната со сосема заслуженото почитување кое ГР и АНКР го уживаат кај Парламентот, Владата и пошироката јавност.

МКЈФР одигра важна улога во воспоставувањето и одржувањето на правилниот однос. Таа служи не само како делотворен канал низ кој извештаите на АНКР се предочуваат на Парламентот, туку е, исто така, и корисен амортизер и важен извор на поддршка за ГР и АНКР.

Во други околности, улогата на МКЈФР би можела да се посматра како закана за независноста на АНКР. МКЈФР ја надгледува АНКР и има решавачки глас при одлучувањето за буџетските средства што таа ќе ги добие. Понатаму, со неа претседава пратеник од партијата на власт, а и мнозинството членови се од таа партија. Теоретски, таа може да ги користи своите овластувања за да изврши значителен притисок врз АНКР, потенцијално спречувајќи ја да врши ревизии на кои Владата се спротивставила или да извести за резултати кои за Владата би биле непожелни, од политички или други причини.

Всушност, сепак, од причини кои можеби се уникатни за Австралија, оваа теоретска закана никогаш се нема остварено. Еден фактор јасно е силната, долгогодишна традиција на непартиска ориентација на МКЈФР. На тоа упатува фактот што речиси сите извештаи на Комисијата се издаваат со едногласна поддршка на нејзините членови. Друг клучен фактор е, сигурно, високата почит што ја уживаат ГР и АНКР. Каква било сериозна закана по нивната независност, колку и да е суптилна, веројатно брзо би допрела до јавноста, со голема веројатност дека партијата што го покренала таквиот напад би претрпела значителна политичка штета.

Под вакви околности, се чини разумно да се заклучи дека способноста на ГР и АНКР истовремено да одржуваат, како делотворни работни односи со Парламентот, така и независност што е потребна за извршување на нивната работа, се сигурно обезбедени за предвидлива иднина.

3. Соединети Американски Држави

Вовед: Врховна ревизорска институција на Соединетите американски држави е Генералната канцеларија за сметководство (ГКС) на САД (US General Accounting Office, USGAO), што во моментов има околу 3200 вработени. Тоа е независен орган во законодавната гранка на власта. Раководителот на ГКС, Главниот контролор на САД го предлага Претседателот на САД од листа на кандидати поднесена од Конгресот. Оваа листа ја подготвува конгресна комисија, во која учествуваат членови на Сенатот, Претставничкиот дом и од обете главни политички партии. Кога Претседателот ќе го направи својот избор, Сенатот мора да го потврди предлогот.

ГК извршува фиксен мандат од 15 години и не може да биде повторно именуван. Тој/таа може да биде разрешен(а) само со резолуција донесена и од Сенатот и од Претставничкиот дом, дејствие што никогаш не е преземено. По завршувањето на мандатот, ГК се пензионира со целосна плата и не може да биде именуван на ниедна друга функција во Владата на САД. Сите други позиции во ГКС се пополнуваат по основ на квалитет, преку конкурирање. Овие вработени го имаат истиот спектар на плати и истата заштита од своеволно отпуштање, како и другите државни службеници на САД¹⁵.

Овие и други институционални аранжмани осигуруваат ГКС да има навистина целосна независност од извршната власт. На пример, предложениот буџет на ГКС мора да се вклучи во буџетот предложен од Претседателот без промени.

Односите меѓу ГКС и Конгресот се многу посложени отколку оние со извршната власт. Некои аспекти на овие односи може да изгледаат како да создаваат потенцијални закани по институционалната независност на ГКС, иако, од причини за кои ќе се дискутира подоцна, ваквите закани никогаш се немаат остварено.

Владино опкружување: Односите на ГКС со Конгресот може најдобро да се разберат како изведени од комплексноста со која се карактеризира владиниот систем на САД, во кој еден од фундаменталните принципи е разделувањето или споделувањето на власта. Конгресот е дводелен. Сенатот има 100 члена, по двајца од секоја од 50-те држави. Претставничкиот дом (Домот) има 435 члена, кои претставуваат реони со приближно еднакво население. Сите се избрани врз основа на тоа дека победник е оној што добил најмногу гласови. Сепак, ова може да се случи и со просто мнозинство (во случај кога има повеќе од двајца кандидати), а не со апсолутно мнозинство. Министрите (во американскиот жаргон наречени „Секретари“) ги именува Претседателот, со согласност на Сенатот, а тие не може истовремено да служат ниту во Домот ниту во Сенатот.

Нацрт-законите (наречени Предлози, како и во Австралија) може да ги поднесе кој било член на Домот или Сенатот. Владата нема посебна привилегија во оваа смисла и мора да бара поддршка (предлагач) за својот предлог од некој член. Законите можат да се донесат единствено со одобрување и од Сенатот и од Домот и со согласност од Претседателот. Доколку Претседателот отфрли предложен закон, тој може да се донесе само ако потоа е повторно одобрен со двотретинско мнозинство и на Домот и на Сенатот.

Структурата на споделени овластувања е дополнително усложнета со фактот што и Сенаторите и Претставниците се избираат како поединци, посебно од изборот за Претседател. Нема сигурност дека било во Домот, било во Сенатот мнозинство ќе има истата политичка партија од која е и Претседателот. Во последно време, всушност, најчеста е ситуацијата Претседателот да се соочува со Конгрес во кој или Домот или Сенатот (или обата) се под контрола на опозициската партија.

Уште еден важен фактор е тоа што партиската дисциплина во Конгресот на САД е многу послаба отколку во повеќето парламентарни демократии. Сенаторите и Претставниците се избираат како поединци, од конкретни географски изборни единици и гласачите од нив очекуваат, меѓу другото, да ги поддржуваат интересите на својата изборна единица. Оттука, за прашањата што можат да имаат значително влијание врз изборната единица на членот (или врз една или повеќе важни групи во рамките на таа изборна единица), не е невообичаено членот да ги брани тие интереси, наместо

¹⁵ Законот за основање на ГКС предвидува позиција Заменик на ГК, која треба да се пополни на ист начин како и онаа на ГК, но позицијата е упразнета веќе многу години. Во моментот, второ рангираниот функционер на ГКС, Главниот оперативен директор, е професионален државен службеник, назначен од страна на ГК.

автоматски да гласа за ставот искажан од лидерите на политичката партија со која тој член е номинално поврзан.

Понатаму, двете главни политички партии на САД се помалку базирани на идеологија отколку оние во повеќето други парламентарни демократии. Општо земено, Републиканската партија е малку повеќе десничарска од Демократската. Сепак, постои значително преклопување во центарот, при што некои Републиканци се поголеми левичари од некои Демократи. Оттука, не е невообичаено членовите идеолошки да се разијдуваат од лидерите на партијата, како и да ги бранат интересите на својата база.

Не е слаба само партиската дисциплина; власта и организациски е фрагментирана во Конгресот. Бројни постојани комисии на Домот и на Сенатот (и претседателите на тие комисии) се многу помоќни во споредба со севкупното лидерство на двете тела, отколку што тоа е случај во повеќето парламентарни демократии. На пример, тајмингот и содржината на предложеното законодавство што треба да се разгледува во Сенатот или Домот во голема мера зависи од Претседателот на Комисијата. Уште поважно во контекст на односите на ГКС со Конгресот, овие Претседатели исто така, во голема мера ја контролираат и агендата за конгресниот надзор врз органите и работењето на извршната власт, во рамки на нивните односни надлежности. Тие ја играат примарната улога при одлучувањето кои прашања ќе ги истражува Конгресот, на кои проблеми ќе се осврне и кои корективни мерки ќе ги земе предвид.

Оваа фрагментирана структура е одразена и во односите на ГКС со Конгресот. Показател за ова е фактот дека во САД нема пандан на комисиите за јавни финансии кои се среќаваат во многу други парламентарни демократии. Најприближно до тоа се Комисијата за владини работи во Сенатот и Комисијата за владина реформа во Домот. Овие две комисии имаат одговорност за надзор над ГКС (како и широк спектар други теми) и добиваат значително најголем дел од нејзините ревизорски извештаи. Сепак, овие комисии немаат специјални овластувања и немаат специјална позиција во однос на другите постојани комисии. Дури и одговорноста за надзор врз ГКС е споделена со Комисиите за расходи на Домот и Сенатот, кои главно го контролираат буџетот на ГКС и често ги менуваат предложените износи¹⁶.

Одразувајќи ја фрагментираноста на власта во Конгресот, ГКС мора да е подготвена да работи со секоја Комисија на Домот или Сенатот. Таа рутински поднесува извештаи, барем повремено, до речиси сите нив.

Покренување ревизии: Според законот, секој член на Домот или Сенатот може да побара ГКС да преземе конкретна ревизија¹⁷. Покрај ова, ГКС може да врши ревизии по сопствена иницијатива, а по одобрение од ГКС¹⁸.

Во стварноста, ревизиите може да се предложат на било кој од следниве начини:

¹⁶ Екстреман пример за ова беше серијата буџетски кастрења во средината на 1990-тите, што доведе, во период од неколку години, бројот на вработени во ГКС да се намали за околу една третина. Сепак, важно е да се забележи дека овие намалувања беа дел од широко опсежниот економски нагон и воопшто не беа придружени со напор да се смени фокусот или содржината на работата на ГКС.

¹⁷ За да биде кусо и прегледно, терминот „ревизија“ ќе се користи во овој труд за да го опише целиот спектар на работи што ги врши ГКС. Тука се не само ревизијата на финансиските извештаи (ревизии за атестација), туку, исто така, и различни типови на ревизии на успешност, оценки на програми и истражување за опциите на политиките.

¹⁸ Според законот, и Претседателот на САД може да побара ревизија, но нема податоци дека некој Претседател некогаш го сторил тоа.

- Преку налог од Конгресот како целина, или било од Сенатот или Домот, отелотворен во закон или резолуција.
- Преку писмо до ГК од лидерството на Домот или Сенатот (Спикерот на Домот или мнозинскиот или малцинскиот лидер на Домот или Сенатот).
- Преку барање од Претседателот или од висок малцински член (најстар член на Комисијата од малцинската партија) на Комисијата при Домот или Сенатот, во форма на писмо до ГК или упатства во извештај на Комисијата.
- Преку писмо до ГК од поединечен член.
- По иницијатива на персоналот на ГКС.

Огромно мнозинство од ревизиите на ГКС, дури и до 90%, се официјално заведени како извршени во одговор на барања од претседатели на комисиите. Сепак, овој факт донекаде наведува во погрешен правец. При подготовката на својата агенда за ревизии, ГКС следи ригорозен, широкоопфатен и отворен процес на планирање. Во овој процес се вклучени опсежни дискусии со функционери од агенциите, надворешни експерти и членови и персонал на конгресот. Во тек на овие дискусии, се разменуваат гледишта за прашањата, проблемите и ризиците што се забележани од страна на разни учесници и постои отворена дебата за тоа со колкав релативен приоритет би можеле најдобро да се третираат овие прашања преку процесот на ревизија. Од овие дискусии честопати произлегуваат предлози за ревизија без јасни докази за вистинското потекло на идејата. Тогаш, предлогот може да се усвои од релевантната комисија и да претставува основа за писмо до ГК со кое се бара конкретната ревизија. Оттука, значителен удел на барањата за ревизии од Комисијата, всушност потекнува од сугестиите на ГКС.

Можноста да дојде до голем број на барања од различни извори доведе до тоа ГКС да востанови јасни приоритети за одговарање на вакви барања, на следниов начин:

1. Највисок приоритет се дава на конгресните налози, барањата од лидерите на Домот или Сенатот и на барањата од раководителите на комисиите. Важно е да се забележи дека на барањата од малцинските лидери на Домот и Сенатот и на комисиите од овие тела им се дава еднаков приоритет како и на барањата од нивните мнозински пандани. Намерата на ова е да се одбегнат партиски влијанија при насочувањето на работата на ГКС. На барањата на раководителите на комисиите се става висок приоритет, заради фактот што овие луѓе се во најдобра позиција да поттикнат делотворен одговор на резултатите од ревизијата.
2. Наредно ниво во приоритетот им припаѓа на барањата од поединечните членови во врска со прашања во надлежност на Комисијата во која служат.
3. Најнизок приоритет им се дава на барањата од поединечни членови што се однесуваат на прашања што не се во надлежност на ниедна од комисиите во кои служи тој член.

ГК и нејзиниот/неговиот највисок персонал одлучуваат како да ги распределат персоналните ресурси на ГКС меѓу многуте типови работи и теми на кои би можеле да се фокусираат ревизиите. Тоа распределување е резултат на согледувањето на ГК за релативните приоритети и не мора да значи дека ќе биде пропорционално со бројот на барања за ревизија што се добиени или што може да се очекуваат во различни области. Оттука, во рамки на секоја приоритетна група, а особено во поглед на барањата од раководителите на комисиите, постои можност побараната работа во определена предметна област да ги надмине ресурсите што ГКС е подготвен да ги посвети на таа

област. Доколку дојде до таква ситуација, персоналот на ГКС заедно со членовите и персоналот на предметната комисија ќе работи за да се постигне согласност за приоритизирање и временските рамки на ревизорската работа за најдобро да се одговори на потребите на комисијата.

Теоретски, потенцијалниот обем на работа по барање на конгресот може да ги преоптовари ограничените ресурси на ГКС и да ја спречи да презема друга ревизорска работа што ја смета за суштествена. Во екстреман случај, остварливо е Комисијата да може да се обиде да ја спречи ГКС да врши ревизии што Комисијата ги смета за „непожелни“ од една или друга причина, затрупувајќи ја со други барања.

Во праксата, сепак, се покажа релативно лесно да се одбегне овој теоретски ризик. Иако процесот може да не е пријатен, ГК и нејзините/неговите повисоки службеници секогаш успеале да постигнат договор со лидерите на комисиите, поставувајќи разумни лимити на уделот на ресурсите што ГКС може да ги вложи во работа за потребите на една Комисија.

Натамошен заштитен механизам за способноста на ГКС да презема ревизии кои ги смета за важни е фрагментацијата на власта во рамки на Конгресот. Доколку ГКС смета дека некоја ревизија е приоритетна, речиси секогаш е можно да најде предлагач за таа ревизија, кој ќе го даде неопходниот приоритет. Доколку лидер на една комисија одбие да ја поддржи ревизија, друг лидер – од истата комисија или од друга комисија во истото тело, или во друго тело – може да е заинтересиран да го стори тоа.

На крајот, секако, ГКС секогаш може да преземе ревизија и по сопствена иницијатива, со користење на малите – но сепак значајни – ресурси што ги држи во резерва за самостојно покрената работа. Ова ретко се покажало како неопходно. Поскоро, резервата за самостојно покрената работа најчесто се посветува на (а) истражување за прашањата на кои Конгресот можеби ќе треба да се осврне во иднина и (б) подготовка на информации кои се од широк институционален интерес за Конгресот, но се надвор од надлежноста на која било поединечна комисија.

Вршење на ревизиите: Кога ќе добие барање за ревизија, ГКС има обврска да одговори со писмо во рок од десет работни дена, дали го прифаќа или го одбива барањето. Доколку барањето е одбиено, во писмото ќе се објасни зошто. Доколку барањето се прифати, во одговорот ќе се навести кога е веројатно дека персоналот ќе биде на располагање за да работи на ревизијата. По прифаќањето на ревизијата, персоналот на ГКС по потреба ќе се сретне со барателот за да ги појасни деталите на барањето; да разговараат за очекуваната временска рамка за работата и да го проценат нивото на ресурси што ќе биде потребно за да се изврши ревизијата. Договорот што ќе произлезе од ова се потврдува со писмо до барателот, кое ќе содржи и начелно очекуван датум за завршување. Како што тече работата, персоналот на ГКС ќе доставува периодични извештаи за состојбата; ќе го известува барателот за евентуални значајни промени кои се одразуваат на делокругот и тајмингот на ревизијата; и ќе обезбеди, соодветни брифинзи за прелиминарните и за финалните резултати.

ГКС целосно ја задржува контролата врз фактичката изведба на ревизијата и има исклучив авторитет да одлучи за планот на ревизија (во доследност со договорениот опфат и цели) и да го одбере персоналот кој ќе ја извршува задачата. Работата мора да се изведува согласно важечките стандарди за ревизија воспоставени од ГК, и мора да се усогласи со процедурите и барањата изложени во важечките прирачници на ГКС. Како што тече ревизијата, ГКС го задржува целосното овластување да го прошири опфатот на ревизијата, доколку тоа се смета за неопходно поради непредвидени прашања што може да се појават во тек на ревизијата. Според законот, ГКС има овластување да го испита секое досие, документ или друг материјал за кој се смета дека е

релевантен за ревизијата. При завршувањето на ревизијата, ГКС ја задржува целосната надлежност и одговорност за наодите, заклучоците и препораките што ги извлекува од таа ревизија.

Завршување на ревизијата и издавање на извештајот: Кога ќе заврши со прибирањето и анализата на податоци, ревизорскиот тим обично одржува завршен состанок со функционерите на засегнатиот орган, за да ја провери точноста на податоците и да разговара за импликациите на тие информации. ГКС, исто така, на органите и на другите засегнати страни им дава можност да дадат официјални коментари на секој нацрт-извештај што ги засега. Типично, постои рок од 30 дена за да се дадат ваквите коментари, но ако има невообичаени околности, ГКС може да го продолжи или скуси овој период (по сопствено наоѓање). Сите евентуални коментари што се доставени во посочениот период се објавуваат во завршниот ревизорски извештај, заедно со оценката на тие коментари од страна на ГКС. ГКС може да одбие да даде можност да се разгледува и коментира нацрт-извештајот, доколку заклучи дека тоа би можело да претставува ризик за поединци и за нивната доверливост, или пак да ги загрози резултатите на ревизорската работа.

Пред ГКС да поднесе нацрт извештај до засегнатите странки на коментар, го известува барателот, а заради негово информирање на барателот му се доставува и примерок од нацртот. Кога финалниот извештај е подготвен за објавување, на барателот му се дава опција да ја ограничи општата дистрибуција на период до 30 дена. По истекот на ваквото евентуално ограничување, сите извештаи им се ставаат на располагање на заинтересираните страни, печатот и на јавноста, освен во случај кога дистрибуцијата мора да биде ограничена заради интересите на националната безбедност¹⁹.

Повремено, барателот одлучува – во текот на ревизорската работа или по нејзиното завршување – дека ревизијата не ги задоволува потребите на барателот или од друга причина веќе не е од интерес за барателот. Дозволено е да се повлече од барањето, под услов финалниот извештај сè уште да не бил поднесен на печатење. Во тој случај, ГКС го задржува правото да го издаде извештајот без да го споменува барателот (како извештајот да бил резултат на самостојно покрената ревизија), а обично тоа и го прави, доколку смета дека тоа е од јавен интерес или ако во ревизијата биле вложени значителни напори пред да биде повлечено барањето.

Активности по издавањето на финалниот извештај: Од засегнатиот орган обично се бара, по издавањето на ревизорскиот извештај да поднесе формален одговор до Конгресот, посочувајќи какви корективни мерки очекува да преземе. Ова е надвор од евентуалните коментари што органот можеби ги поднел до ГКС во однос на нацрт-извештајот. Ова е корисен начин да се принуди извршната власт официјално да ги нотира проблемите откриени со ревизијата. Често, само ова не е доволно за да се преземат потребните корективни дејствија, особено ако политичките лидери на органот не се целосно посветени на раководните дејствија што се потребни да се решат проблемите.

Претпочитан метод со кој конгресните комисии го обрнуваат вниманието на одреден проблем, а со тоа и вршат притисок за тој проблем да се разреши, е одржувањето на јавни седници. За ваквите седници посветени на важни прашања често се известува во печатот, а за некои се смета дека се доволно атрактивни за да се вклучат и во дневните телевизиски вести. Во најмала рака, тие обично го свртуваат фокусираното внимание кон секој повисок функционер од извршната власт од кого се бара да се појави и да даде формален исказ за прашањата што се предмет на седницата.

¹⁹ Доколку дистрибуцијата на извештајот мора да се ограничи заради безбедносна класификација, ГКС често се обидува да го „дезинфицира“ текстот, отстранувајќи ги класифицираните информации, за да подготви верзија која ја одразува примарната порака на извештајот и на која може да □ се одобри општа дистрибуција.

Голем број седници на конгресните комисии не се поврзани со резултатите од ревизиите на ГКС. Кај оние што се поврзани, типичниот аранжман би можел да се движи вака – првиот сведок често е функционер од ГКС, кој сведочи за релевантната ревизорска работа. Главниот сведок од ГКС може да е раководителот на ревизорскиот тим. Зависно од природата и чувствителноста на прашањата за кои треба да се дискутира, сепак, сведокот може да е и повисок функционер – сè до ГК, вклучувајќи го и него самиот – кој ќе може да дискутира за пошироки прашања или да ги презентира резултатите од ревизијата во поширок контекст. Во овој случај, повисокиот функционер обично ќе биде придружуван од еден или двајца членови на ревизорскиот тим, за да одговорат на сите евентуални детални прашања за ревизијата.

Вообичаената процедура е сведокот однапред да поднесе формална изјава. Често, за да се заштеди на време, формалните изјави се внесуваат во официјалниот записник од седницата, а усно се кажува само релативно кусо резиме. Членовите на Комисијата потоа му поставуваат прашања на сведокот, а сведокот одговара. Комисијата обично ги третира сведоците од ГКС со значителна почит, а намерата на повеќето прашања е да ги нагласат и зајакнат наодите од ревизијата. Но, може да дојде и до отстапување од ова. Некои членови може да се обидат да го наведат сведокот да даде изјава што не се поткрепени со докази од ревизијата. Други членови може да се обидат да ја бранат агенцијата или програмата што се критикува во ревизијата, преку поставување повеќе непријателски прашања во обид да се поткопа кредибилитетот или значењето на наодите од ревизијата.

Функционерите и персоналот на ГКС типично секоја година сведочат на неколку стотици комисииски седници. Тие внимателно се подготвуваат за овие седници, не само со изготвување на формалните изјави туку особено за да се сигурни дека можат ефективно – и со почит – да одговорат и на пријателските и на непријателските прашања.

По ислушувањето на сведокот од ГКС, обично се зема исказ од функционер од органот засегнат со ревизијата. Се користи истата процедура: воведна изјава на сведокот, по што следат прашања од членовите на Комисијата. Сепак, доколку органот не е волен да ги прифати наодите на ревизијата или да спроведе соодветни корективни мерки, прашањата може да се и опсежни и непријателски. Желбата да се да се одбегне вакво непријатно искуство за сведокот од органот може да биде корисен (иако релативно мал) поттик за да се спроведат корективните мерки во одговор на ревизијата. По сведокот од органот, може да се земе исказ и од други сведоци, вклучително и надворешни експерти и од оние кои можеби се засегнати од проблемите пријавени во ревизијата.

ГКС нема моќ да ги спроведе своите ревизорски наоди и препораки, освен да ги убеди другите да делуваат согласно тие резултати. Учество во седници на конгресни комисии се покажа како особено скапоцен елемент во процесот на убедување и персоналот на ГКС дава сè од себе да се стави на располагање за овие цели. Овој процес не е единствениот начин. Речиси сите ревизорски извештаи се јавни документи и се достапни за медиумите. Вниманието на печатот за ревизорски извештај може да биде моќен поттик за корективни мерки, па ГКС се стреми да соработува со претставници на различните медиуми. Таа не одржува прес конференции, но учествува, ако се побара, на прес конференции што ги држи друго тело, како што е, на пример, барателот на ревизорскиот извештај. Покрај ова, персоналот на ГКС одговара на прашања од новинари кои бараат појаснување на прашања дискутирани во објавените ревизорски извештаи.

Стремејќи се да го олесни спроведувањето на ревизорските препораки, персоналот на ГКС може да ги советува конгресните комисии во процесот на изготвување нацрти на соодветните законски корективи. Доколку се побара, правните експерти од ГКС може да изготват нацрт закони за разгледување од страна на релевантната Комисија, а кои би биле во доследност со објавените ревизорски препораки. Слично, доколку се побара, персоналот на ГКС ќе се состане и со

функционерите на органот за да дискутираат како најдобро да ги решат проблемите идентификувани во ревизијата. Во секој случај, финалните мерки се одговорност на Конгресот или на органот, зависно од случајот.

Други прашања: Повремено, конгресна комисија може да побара еден или повеќемина од вработените на ГКС да бидат назначени во Комисијата, за да работат како дел од нејзиниот персонал. Ваквите назначувања на испомош (наречени „распоредувања“ - “details” во жаргонот на ГКС) обично се одобруваат ако тоа го дозволуваат ресурсите и ако постои персонал со бараното искуство. Сепак, тие се предмет на некои мошне строги правила:

- Персонал може да се назначи на испомош само на комисиите, не на личните канцеларии или на канцелариите на лидерите на Домот или Сенатот.
- Назначениот персоналот не смее да учествува во партиски активности или дискусии, туку мора да се ограничи на професионалната работа на Комисијата.
- Назначувањето мора да е за однапред наведен конкретен проект или намена.
- Траењето на назначувањето не може да надмине една година.

Заклучок: Како што се гледа од оваа дискусија, ГКС мошне тесно соработува со Конгресот на САД. Врските се бројни и широки, особено со многуте постојани комисии на Домот и на Сенатот. Во други околности, вакви блиски врски меѓу ВРИ и нејзиниот Парламентот би можеле да се закана за независноста на ВРИ. Во САД, сепак, оваа закана никогаш се нема остварено.

Постојат неколку причини зошто ГКС успеа да си ја задржи независноста во вакво опкружување. Една од нив е тоа што институционалната посветеност кон независноста и објективноста – зајакната од сите ГК што биле на функција од создавањето на организацијата во 1921 година – е од фундаментална важност за организациската култура на ГКС. Нејзиниот персонал инстинктивно (и силно) се спротивставува на секој забележан обид да се изврши несоодветно влијание врз насоката или содржината на нејзината работа, дури и со ризик да се создаде непријателско расположение кај влијателните Сенатори или Претставници.

Поважен заштитен механизам за независноста на ГКС може да лежи и во природата на самиот Конгрес. Фрагментираноста на власта и слабата внатрешна дисциплина, карактеристики што се веројатно неделив дел од владината структура на САД, се чини дека прават да биде тешко веројатно Конгресот да врши таков постојан притисок врз ГКС што сериозно би ја загрозил неговата независност. Понатаму, постои цврсто уверување во Конгресот – или барем кај многумина од највлијателните членови – дека мошне цврстиот кредибилитет на ГКС кај јавноста е премногу скапоцен за Конгресот како институција, за да се дозволи негово намалување заради незадоволство од политичките импликации или импликации по политиките од некоја конкретна ревизија или низа ревизии.

4. Завршни коментари

За да биде најделотворна, ВРИ мора има слобода да функционира независно, без да биде предмет на несоодветно влијание од други центри на власта, но мора, исто така, да има соодветни врски до тие центри на власт.

Независноста е од витална важност за да се обезбеди објективноста при ревизорската работа и, заедно со професионалната компетентност на ревизорскиот персонал, да се воспостави основа за кредибилитет на ревизорските резултати. Делотворните врски се од витална важност за да се осигури дека ревизорските извештаи ќе го добијат соодветното внимание од оние со овластувања да преземат корективни мерки или да се погрижат други да го сторат тоа.

Ниту еден од атрибутите не е доволен сам по себе. Прекумерниот акцент врз независноста може да ги загрози врските што се клучни за делотворното користење на резултатите од ревизијата. Прекумерното нагласување на врските со центрите на власт може да ја поткопа независноста, што е суштествена основа за кредибилитетот на ревизијата. Одговорност на секоја ВРИ, како и на центрите на власт со кои тие се поврзани (обично, но не секогаш - парламентите), е да обезбеди воспоставување и одржување на соодветна рамнотежа на овие атрибути.

Овој труд накусо ги опиша односите меѓу ВРИ и Парламентот во две земји, Австралија и САД, во кои таа рамнотежа се одржува веќе многу години. Начините на кои е тоа постигнато се доста различни во двете земји, што е одраз на важните разлики во владината структура и политичките култури во нив. Секој од случаите може да содржи елементи што може корисно да се прилагодат на потребите на друга земја. Но ниту еден од нив, земен како целина, не треба да се гледа како модел за другите.

Сите ВРИ се соочуваат со истата потреба – да се воспостави и одржи соодветна рамнотежа помеѓу независноста и врските со центрите на власт. Не постои само еден единствен модел или рецепт што може да обезбеди остварување на оваа цел кај сите ВРИ. На крајот на краиштата, соодветната рамнотежа за конкретна ВРИ може да се постигне само со целосно признавање на уникатното владино опкружување на земјата, во кое ВРИ мора да функционира