

Dr Aleksandra Rabrenović
Naučni saradnik
Institut za uporedno pravo Beograd

Pregledni naučni rad
UDK: 336.126.55/.56(410)

ISTORIJSKI RAZVOJ KONTROLE JAVNE POTROŠNJE U VELIKOJ BRITANIJU

Apstrakt

U radu se analizira istorijski razvoj kontrole javne potrošnje u Velikoj Britaniji, sa posebnim osvrtom na institucije Engleske i Škotske od XII do početka XVIII veka. Autor nadalje obrađuje institucionalni razvoj mehanizama finansijske odgovornosti nakon ujedinjenja 1707. godine, i to posebno ustanovljavanje parlamentarnog Odbora za javne račune i Kancelarije za reviziju, kao preteču britanske Nacionalne revizorske institucije. Autor zaključuje da se iz istorijskog razvoja sistema kontrole javne potrošnje u Velikoj Britaniji mogu izvući brojne pouke za funkcionisanje postojećeg sistema finansijske odgovornosti Republike Srbije i predlaže uvođenje posebnog Odbora za kontrolu budžeta Narodne Skupštine Srbije, koji bi, po ugledu na britanski Odbor za javne račune, preuzeo aktivnu ulogu kontrole trošenja sredstava poreskih obveznika.

Ključne reči: istorijski razvoj, kontrola javne potrošnje, Velika Britanija

1. Uvod

Istorijski razvoj parlamentarne kontrole javne potrošnje u Velikoj Britaniji izuzetan je iz mnogo razloga. Neprestana borba oko finansija između parlamenta i monarha dala je snažan i presudan podsticaj za ukupan ustavni razvoj ove ostrvske zemlje.¹ Za razliku od drugih zemalja u kojima se moć predstavničkog tela gradila na osnovu širih društvenih pokreta kojim su tražena različita politička prava, kao što su na pr. nezavisno pravosuđe, oslobođenje od strane dominacije, sloboda govora i sl, engleski parlament duguje svoje poreklo i postojanje skoro u potpunosti dobro poznatom protivljenju Engleza da im se ne mogu nametati porezi bez njihove saglasnosti.² Zanimljivo je da je radi ostvarivanja ovog cilja englesko predstavničko telo obezbedilo političke slobode za svoje građane mnogo ranije i mnogo efikasnije nego predstavnička tela zemalja koja su nastala kao rezultat borbe za ostvarenje političkih prava i sloboda.³ Pravo nametanja poreza i kontrola javne potrošnje su kroz nekoliko vekova predstavljali zajednički i najpogodniji test odmeravanja snaga između parlamenta i monarha.⁴

Dok je engleski parlament uglavnom redovno vršio kontrolu nametanja prihoda i njihove potrošnje, škotski parlament u srednjem veku nikada nije stekao pravo da odlučuje o oporezivanju.⁵ Njegova moć da kontroliše trošenje javnog novca bila je još slabija. To, međutim, ne treba da čudi, imajući u vidu da je razvoj škotske državne uprave bio znatno sporiji od razvoja engleke uprave tog vremena.⁶

Cilj ovog rada jeste da detaljnije analizira istorijski razvoja kontrole javne potrošnje u Velikoj Britaniji, sa posebnim osvrtom na institucije Engleske i Škotske od XII do početka XVIII veka. U radu će nadalje biti

¹ S. Walkland, "Parliamentary Control of Public Expenditure in Britain", u D. Coombes (ur.), *The Power of the Purse*, London George Allen & Unwin Ltd, 1976, 179-198.

² P. Einzig, *The Control of the Purse - Progress and Decline of Parliament's Financial Control*, London, Secker & Warburg, 1959, 17.

³ *Ibid.*

⁴ C. Innes, *Lectures on Scotch Legal Antiquities*, Edinburgh, 1872, 111; I.E. O'Brien, *The Scottish Parliament in the 15th and 16th Centuries*, Ph.D. Thesis, Glasgow, 1980, 180.

⁵ *Ibid.*

⁶ C. Madden, *The Finances of the Scottish Crown in the Later Middle Ages*, Ph.D. thesis, Glasgow, 1975, 2.

obrađen institucionalni razvoj mehanizama finansijske odgovornosti Velike Britanije nakon engleskog i škotskog ujedinjenja 1707, i to posebno ustanovljavanje parlamentarnog Odbora za javne račune i kancelarije Državnog trezora i revizora, kao preteče britanske Nacionalne revizorske institucije. U zaključnom delu posebna pažnja biće posvećena izvođenju pouka koje sistem finansijske odgovornosti Srbije može izvući iz bogatog iskustava i tradicije sistema kontrole javne potrošnje Velike Britanije.

2. Razvoj kontrole javne potrošnje u Engleskoj – kontinuirana borba između monarha i predstavničkog tela

Prvi oblici kontrole javne potrošnje u Engleskoj mogu se zapaziti već u XII veku. Za vreme vladavine Henrija I (1100-1135) kraljevska administracija proširena je i učvršćena je vladavina prava. Osnovana je takođe i ključna kraljevska institucija zadužena za pitanja finansija - srednjovekovni Državni trezor (the Exchequer). Državni trezor bio je najmoćnije i najprestižnije telo u celokupnoj državnoj upravi Engleske tog doba,⁷ koje ne samo što je imalo ulogu evidentiranja i kontrolisanja prihoda krune, već je i postalo forum za rešavanje finansijskih pitanja i sporova.⁸

Struktura Državnog trezora sastojala se od dva organizaciona nivoa – višeg i nižeg. U donjem nivou poreski obveznici su predavali novac, o čemu se činio zapisnik, kako bi na gornjem nivou mogao da im se izda račun.⁹ Sa druge strane, svako ko je raspolagao kraljevskim novcem imao je zakonsku obavezu da položi račune za svoj rad.¹⁰ Izvršenje ove obaveze omogućeno je kroz uspostavljanje Računskog suda (the Court of the Exchequer).

⁷ N. Richard, *The Course of the Exchequer*, London: Nelson, 1950, 33; R. Poole, *The Exchequer in the Twelfth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1912.

⁸ N. Richard, 34.

⁹ A. Rabrenovic, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute of Comparative Law, 2009, 226.

¹⁰ Ibid.

Prvobitna uloga Računskog suda sastojala se u rešavanju poreskih sporova i kontroli prikupljanja prihoda, ali i kontroli rashoda Krune.¹¹ Vršenje revizije, koja je po svojoj prirodi predstavljala sudsku kontrolu, podrazumevalo je utvrđivanje dugova računovođa i njihovo evidentiranje, što je bilo praćeno donošenjem sudske odluke, koja se mogla izvršiti radom izvršnih organa - šerifa.¹² Glavni državni blagajnik (the Treasurer) i Baroni, koji su bili glavni predstavnici višeg doma Računskog suda, su bili sudije, koje su svojim presudama potvrđivali zakonitost rada računovođa. Svojom sudskom praksom, Sud je razvio veliki broj pravila koji su postali samostalni izvori prava.¹³

Upravni-pravni aspekt rada Računskog suda zasnivao se na brojnim hijerarhijskim odnosima, počev od pisara i referenta na dnu hijerarije, do glavnog Državnog blagajnika i, najzad, kralja. Računski sud je funkcionisao kao birokratska organizacija koja je vršila evidenciju prikupljanja poreza na prilično organizovan način.¹⁴ Sud je predstavljao prilično naprednu instituciju feudalnog sistema, čiji su osnovni principi rada sačuvani do današnjih dana.

Period XIII i XIV veka u Engleskoj obeležila je rastuća moći parlamenta, koji je u više navrata osporio drevno ovlašćenje krune na neograničeno trošenje javnih prihoda.¹⁵ Iako engleski Parlament u to vreme još uvek nije imao dovoljno snažna ovlašćenja da kontroliše izvršenje budžeta, mogućnost kritikovanja trošenja sredstava poreskih obveznika predstavljalo je važno ograničenje ovlašćenja monarha u datom istorijskom trenutku.¹⁶

Imajući u vidu da je institucija Računskog suda bila u punoj funkciji monarha, Parlament je morao da pronađe druge načine da izvrši kontrolu javne potrošnje, van institucije Suda. Jedan od najčeće korišćenih instrumenata bilo je uspostavljanje parlamentarnih odbora ili komisija koji

¹¹ A.J.H. Morris, WS Gillbert and Sir Arthur Sullivan's Trial by Jury - A Legal Commentary, www.lexscripta.com/pdf/TrialByJury.pdf, 20.6.2013.

¹² J.E.D. Binney, *British Public Finance and Administration 1774-92*, (Oxford Clarendon Press), 1958, 4-5.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ N. Richard, 34.

¹⁵ P. Einzig, 87.

¹⁶ *Ibid.*

su vršili nezavisnu reviziju računa monarha.¹⁷ Iako je kruna u mnogim slučajevima odbijala da podnese račune parlamentarnim telima, na kraju je ipak udovoljavala njihovim zahtevima, plašeći se da će Parlament odbiti da da svoju saglasnost na prikupljanje prihoda.¹⁸

Sledeći važan korak u jačanju finansijske odgovornosti monarha bilo je uspostavljanje direktne linije odovornosti između Parlamenta i kraljevskih službenika, odgovornih za upravljanje javnim fondovima. U više navrata, zloupotreba javnih sredstava bila je jedan od ključnih razloga za pokretanje postupka razrešenja kraljevskih službenika.¹⁹ U pojedinim slučajevima, navodno loše upravljanje javnim sredstvima obezbedilo je dobar izgovor da se kraljevski službenici smene sa svojih pozicija, i to najčešće u situacijama kada su i monarh i parlament želeli njihovu smenu iz političkih i ličnih razloga. Iako je instrument opoziva zbog zloupotrebe javnog novca bio povremeno zloupotrebljavan, uspostavljanje direktne linije odgovornosti između kraljevskih službenika i parlamenta bilo je od velikog ustavnog značaja.

U vreme vladavine kraljice Elizabete I, 1559. godine, formirana je Kancelarija za reviziju, kao prva preteča današnje Nacionalne revizorske institucije. Formalna funkcija Kancelarije za reviziju bila je revizija računa Državnog trezora, kao i prihodi drugih važnih državnih institucija, kao što su: carina, pošta itd.²⁰ Valja napomenuti da je izvršena revizija po svojoj prirodi bila upravno-pravne a ne sudske prirode.²¹ Ovaj sistem funkcionisao je skoro dva puna veka.

U XVII veku, sistem finansijske odgovornosti u Engleskoj pretrpeo je značajnu reformu, uglavnom zbog burnih političkih dešavanja koja su potresala celu naciju. Revolucija iz 1688. godine opšte poznata je kao prekretnica između perioda autokratske monarhije i ustavne monarhije u Engleskoj. Aktuelna politička dešavanja dodatno su podstakla postepeno uspostavljanje pune parlamentarne kontrole nad javnom potrošnjom i sistema odgovornosti države za trošenje budžetskih sredstava prema građanima.²² Nakon revolucije, monarh je bio u obavezi da sazove parla-

¹⁷ P. Einzig, 87-90.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ J.E.D. Binney, 195-197.

²¹ *Ibid.*

²² P. Einzig, 117-131.

ment svake godine, što je parlamentu omogućilo jako dobru poziciju u procesu kontrole javne potrošnje.

Tokom vladavine Vilijema III godišnji računi javnih prihoda i rashoda bili su podvrgnuti reviziji parlamentarnih komisija, koje su bile imenovane putem opštih akata parlamenta. Prvi parlamentarni Odbor za javne račune bio je uspostavljen nedugo nakon toga, 1690. godine.²³ Međutim, naponi Parlamenta da uspostavi kontrolu nad javnom potrošnjom nisu bili dugog veka. Početkom XVII veka Donji dom engleskog parlamenta izgubio je svoju moć kontrole javne potrošnje, tako da za vreme vladavine Hanover-skih kraljeva niti je bilo moguće sazvati Odbor za javne račune, niti su računi sistemski polagani parlamentu.²⁴

3. Razvoj kontrole javne potrošnje u Škotskoj – postepeno ograničavanje diskrecije škotske krune

Mehanizmi finansijske odgovornosti u susednoj Škotskoj tokom XIV, XV i XVI veka bili su prilično nerazvijeni u poređenju sa Engleskom. Ovlašćenja parlamenta nad upravljanjem javnim finansijama bila su mnogo slabija nego što je to bio slučaj u Engleskoj.²⁵ Škotski parlament nije imao ekskluzivno pravo da nameće poreze, i to verovatno iz razloga što je i samo oporezivanje u Škotskoj bilo izuzetno neredovno, što je nesumnjivo oslabilo pregovaračku poziciju vlasnika feudalnih poseda (feudalnih staleža - estates).²⁶ Pored toga, čini se da je sam parlament pre-pustio pitanja javnih finansija drugim institucijama, kao što su na primeri bili Opšti saveti ili Skušina staleža, koji su se sastojali od predstavnika feudalaca. Izgleda da je u to vreme postojala opšta svest o potrebi davanja saglasnosti feudalnih staleža na pitanja javnih prihoda i rashoda, ali ne postoji nikakva dokumentacija koja ukazuje na to da je parlament ikada zahtevao da on sam dobije tu privilegiju.²⁷

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ W.C. Dickinson, *Scotland from the Earliest Times to 1603*, Oxford at the Clarendon Press, 1977, 99-100.

²⁶ I.E. O'Brien, 180.

²⁷ Ibid. 180-184.

Slično kao i u Engleskoj, Državni trezor (the Exchequer) predstavljao je centralni organ uprave nadležan za pitanja finansija. Međutim, za razliku od sistema srednjovekovne Engleske, škotski Državni trezor se u najvećem delu bavio revizijom kraljevskih računa, čime je po svojoj funkciji odgovarao gornjem nivou engleskog Državnog trezora. Međutim, i pored određenih sličnosti, može se tvrditi da je škotski Državni trezor predstavljao prilično nerazvijenu instituciju, koja sve do druge polovine XI veka nije imala svojstvo stalnosti.²⁸ Škotski državni revizori, koji su bili predstavnici Doma lordova, imenovani su samo za vreme trajanja revizije i bili su oslobođeni vršenja revizorske funkcije nakon završetka revizije.²⁹

Obavljanje godišnje revizije kraljevskih računa tokom XIV i XV veka bilo je takođe nesistematsko i nedovoljno profesionalno.³⁰ Početak revizije godišnjeg računa morao je biti najavljen najmanje šest nedelja unapred i računovođe su imale pravo da budu prethodno upozorene o vođenju postupka kontrole najmanje četrdeset dana unapred. Računovođe koje se nisu pojavile u zakazanom terminu mogle su biti kažnjene novčanom kaznom, koja, se međutim, nije sistematično izricala. Zbog toga se često dešavalo da kraljevski službenici koji su upravljali javnim finansijama nisu dolazili na zakazane termine da polože račune, što za posledicu nije imalo i njihovo finansijsko kažnjavanje.³¹ Na ovaj način znatno je oslabljena revizorska funkcija.

Tokom XVI veka, uprkos privremenim problemima, prihodi Škotske su rasli i fiskalna administracija je postajala sve sofisticiranija. Za razliku od ranijeg sistema u kome se sav prihod automatski trošio bez ikakvog ograničenja rashoda, u XVI veku razvija se tendencija da se potrošnja usmeri ka željenim ciljevima.³² Borba za kraljevski potpis,³³ između dvora, s jedne strane, i Krunskog veća (kao administrativnog tela nadležnog za prikupljanja prihoda) i Parlamenta s druge strane, pokazala je sve veće protivljenje neograničenoj finansijskoj kraljevskoj moći i stvorila uslove za postepeno uspostavljanje efikasne kontrole javne potrošnje. Institucija

²⁸ A. L. Murray, "The Procedure of the Scottish Exchequer in the early Sixteenth Century", *The Scottish Historical Review* No. 130, Vol. XL, (1961), 95-97.

²⁹ *Ibid.*, 91.

³⁰ C. Madden, 12-40.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Davanje kraljevskog potpisa označavalo je davanje zemlje ili drugih oblika povlastica.

Državnog trezora, kao ad hoc pasivnog tela, koje se sastajalo samo jednom godišnje da izvrši reviziju računa, postaje stalna ustanova 1584. godine. Iako je glavna početna funkcija stalnog Državnog trezora bila sudske prirode, postepeno se razvijao i finansijsko-upravni aspekt njegovog rada, posebno posle 1590.³⁴ Stalni Državni trezor je na kraju postao organ uprave u pravom smislu te reči, a njegovi revizori bili su oslobođeni personalne odgovornosti blagajnika i kontrolora.³⁵

4. Zajednički razvoj kontrole javne potrošnje u Ujedinjenom Kraljevstvu

Nakon potpisivanja Sporazuma o uniji između Škotske i Engleske 1707. godine, počela je nova faza razvoja finansijske odgovornosti Ujedinjenog Kraljevstva, u kojoj su zajedničke institucije finansijske odgovornosti započele da se suočavaju sa brojim izazovima. Britanski poraz u američkom ratu za nezavisnost pojačao je kritike na račun britanskog finansijskog upravljanja i kontrole javne potrošnje. Monopol Državnog trezora u finansijskom upravljanju, centralizacija revizije koja je i dalje imala elemente sudske kontrole često su kritikovani zbog lošeg funkcionisanja i rigidnosti.³⁶ Zbog toga su pripadnici političke opozicije započeli snažnu kampanju za reformu finansijskog upravljanja, koja je obuhvatala i reviziju kraljevskih računa.

Prvi uspešni koraci reforme sistema finansijske odgovornosti preduzeti su 1780. godine, kada je uspostavljena stalna Komisija parlamenta za ispitivanje javnih računa. Interesantno je napomenuti da su članovi Komisije počeli da se bave ne samo ispitivanjem zakonitosti i regularnosti javnih rashoda, već i ispitivanjem njihove ekonomičnosti i efikasnosti, kako bi se smanjilo rasipanje javnih sredstava i obezbedilo bolje upravljanje javnim novcem.³⁷

U prvih nekoliko decenija XIX veka, nastavljaju se započete reforme

³⁴ A. L. Murray, "Sir John Skene and the Exchequer, 1594-1612", *Stair Society Miscellany*, 1971, 126.

³⁵ J. Goodare, 121.

³⁶ J.E.D. Binney, 7-19.

³⁷ D. Dewar, "Value for Money Audit: the first 800 years", *Public Finance and Accountancy*, 1985.

u cilju daljeg unapređenja sistema finansijske odgovornosti. Kancelarija za reviziju, koja je, kako smo prethodno istakli osnovana još 1559, značajno je osnažila svoje organizacione i ljudske kapacitete.³⁸ Najvažnija promena ogledala se u tome što Kancelarija od 1832. godine počela da svoje nalaze i izveštaje dostavlja Donjem domu Parlamenta a ne izvršnoj vlasti, čime su stvorene osnovne pretpostavke za demokratsku, parlamentarnu kontrolu javne potrošnje.

Najznačajnija ličnost koja je doprinela daljoj suštinskoj reformi sistema finansijske odgovornosti bio je William Gladstone, koji je obavljao funkciju ministra finansija od 1852. do 1866. godine. Gladstone je uveo niz značajnih reformi u sistemu kontrole javne potrošnje. Parlamentarna kontrola je proširena na kontrolu trošenja poreskih i carinskih prihoda 1854. godine. Sedam godina kasnije, uspostavljen je i najstariji i najprestižniji britanski parlamentarni odbor – Odbor za javne račune, odlukom broj 122 (sada odluka 148).³⁹

Najznačajniji zakon u oblasti kontrole javne potrošnje tog doba bio je Zakon o Državnom trezoru i reviziji donet 1866. godine.⁴⁰ Ovim zakonom uspostavljena je funkcija Kontrolora i vrhovnog revizora (Comptroller and Auditor General). Kontroloru i vrhovnom revizoru poverene su, kao što samo ime kaže, dve osnovne funkcije: kontrolora i vrhovnog revizora. Kao kontrolor, on je ima dužnost da autorizuje izdavanje novca sa računa Centralne banke Engleske svim organima uprave. Funkcija vrhovnog revizora ga je, sa druge strane, obavezivala da izvrši reviziju računovodstvene dokumentacije svih državnih organa. Zakonom o Državnom trezoru i reviziji uspostavljena je takođe i institucija Državnog trezora i revizije, koja je nastala spajanjem kontrolnog odeljka Državnog trezora i Kancelarije za reviziju. Osnovni zadatak ove institucije bio je da pruži podršku Vrhovnom kontroloru i revizoru u reviziji javnih računa, kao i da dostavi informacije o obavljenim revizijama parlamentarnom Odboru za javne račune.⁴¹

³⁸ F. White, K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1999, 35.

³⁹ *Ibid*, 35-36.

⁴⁰ The Exchequer and Audit Departments Act, 1866.

⁴¹ J. Molinier, "Parliament's Financial Powers: A Comparison between France and Britain", u D. Coombes D. (ur), *The Power of the Purse*, London George Allen & Unwin Ltd, 1976, 173.

Donošenjem Zakona o Državnom trezoru i reviziji iz 1866. godine postavljeni su čvrsti temelji za sveobuhvatnu reformu britanskog sistema finansijske odgovornosti.⁴² Ovim Zakonom predviđena je i obaveza svih organa uprave da pripreme svoju računovodstvenu dokumentaciju koja će biti predmet revizije.⁴³ Ministarstvu finansija je ostavljeno ovlašćenje da utvrdi koji će sve organi uprave biti u obavezi da pripreme i predaju računovodstvenu dokumentaciju Kontroloru i vrhovnom revizoru. Odeljkom 27. Zakona o Državnom trezoru i reviziji dato je pravo Kontroloru i vrhovnom revizoru da ispita svu računovodstvenu dokumentaciju i proverí da li je ona potkrepljena odgovarajućom pratećom dokumentacijom, kao i da li je novac potrošen u skladu sa svrhom koju je odobrio parlament.⁴⁴

U prvim dekadama XX veka, sistem finansijske odgovornosti uspostavljen Zakonom iz 1866. već je počeo da zastareva, što je bio glavni razlog postepene izmene tadašnjeg zakonodavnog okvira. Krajem XIX veka i početkom XX veka javna potrošnja je enormno porasla, što je zahtevalo promene u javnom računovodstvu i reviziji. Zbog toga su 1921. godine donete izmene i dopune Zakona o Državnom trezoru i reviziji, kojima je prethodni zakonodavni okvir iz 1866. prilagođen novim društvenim prilikama.

Izmenama i dopunama Zakona o državnom trezoru i reviziji iz 1921. godine Kontrolor i vrhovni revizor dobio je znatno veća ovlašćenja u obavljanju revizije. Pošto je značajno povećanje rashoda onemogućilo proveravanje svakog pojedinačnog računa, izmene i dopune Zakona dale su dodatno ovlašćenje Kontroloru i vrhovnom revizoru da se osloni na postojeći sistem interne kontrole u okviru organa uprave i da, umesto da proverí sve račune, testira finansijske transakcije koje su rizičnog karaktera da bi se uverio u efektivnost postojećih internih kontrola.⁴⁵ Izmenama i dopunama Zakona, Kontrolor i vrhovni revizor dobio je takođe pravo da ispituje nove vrste računovodstvene dokumentacije, koja se razvila u prethodnim dekadama.⁴⁶ Međutim, izmenama i dopunama Zakona nije rešeno ključno pitanje nezavisnosti Kontrolora i vrhovnog revizora u

⁴² White, K. Hollingsworth, 37.

⁴³ Odeljak 22, The Exchequer and Audit Departments Act 1866.

⁴⁴ White, K. Hollingsworth, 37.

⁴⁵ Odeljak 1(2), The Exchequer and Audit Departments Act 1921.

⁴⁶ Odeljak 4, The Exchequer and Audit Departments Act 1921.

odnosu na izvršnu vlast, koja je još uvek vršila snažan uticaj na ovu važnu kontrolnu instituciju.

Tokom 1960-ih pritisci za dalju reformu sistema kontrole javne potrošnje su rasli, poduprti zahtevima parlamentaraca i akademske zajednice da se opseg revizije, koji je u to vreme pokrивao samo polovinu ukupne javne potrošnje, značajno proširi. Nadalje, zahtevalo se da se uvede posebno ovlašćenje Kontrolora i vrhovnog revizora da izveštava parlament o svrsihodnosti javne potrošnje, odnosno vrednosti za uloženi novac.⁴⁷ Predlagači reformi su takođe tvrdili da bi trebalo ustanoviti pouzdanije mehanizme koji bi obezbedili nezavisnost revizora od izvršne vlasti.⁴⁸

Kontinuirani pritisci za reformu postojećeg sistema urodili su plodom i rezultirali usvajanjem novog Zakona o nacionalnoj reviziji 1983. godine.⁴⁹ Donošenjem ovog Zakona, Kontrolor i vrhovni revizor formalno je postao predstavnik Donjeg doma britanskog Parlamenta i dato mu je eksplicitno pravo da obaveštava Parlament o ekonomičnosti, efikasnosti i delotvornosti trošenja javnih sredstava. Ovim Zakonom takođe je ustanovljena i Nacionalna revizorska institucija koja je zamenila instituciju Državnog trezora i revizije.⁵⁰ Službenici Nacionalne revizorske institucije nisu više imali status državnih službenika, čime su stvoreni uslovi za veći stepen njihove samostalnosti u odnosu na izvršnu vlast.

Sistem finansijske odgovornosti uspostavljen Zakonom iz 1983. godine ostao je gotovo nepromenjen do današnjih dana. Istorijski razvoj britanskog parlamentarnog sistema, kao i reforme koje su učvrstile nezavisan status Nacionalne revizorske institucije, postavili su osnove za delotvoran nadzor parlamenta nad javnom potrošnjom. Ovi mehanizmi finansijske odgovornosti počeli su da služe za primer ne samo zemljama anglo-saksonskog pravnog sistema, već i zemljama kontinentalne Evrope, uključujući i Republiku Srbiju.

Valja, međutim, primetiti da je u poslednjoj dekadi parlamentarna kontrola javne potrošnje u Velikoj Britaniji postala predmet kritike naučne i stručne javnosti. Tradicionalna uloga parlamenta kao “čuvara nacional-

⁴⁷ *The History of the National Audit Office*, UK National Audit Office web site, www.nao.gov.uk, 25.5.2013.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ F. White, K. Hollingsworth, 41-46.

⁵⁰ The National Audit Act 1983.

nog novčanika” danas postepeno gubi na značaju, dok moć izvršne vlasti u pogledu utvrđivanja i izvršenja javnih rashoda sve više dolazi do izražaja.

Britanski parlament pokušava da svoj uticaj finansijskog kontrolora ojača prvenstveno kroz rad parlamentarnog Odbora za javne račune, koji i dalje predstavlja jedan od najmoćnijih instrumenata parlamentarne kontrole javne potrošnje. Odbor je u svom radu tradicionalno nezavisan i nepristasan, što se jednim delom obezbeđuje ustavnom konvencijom koja predviđa da predsednik Odbora uvek mora biti predstavnik opozicione partije. Odbor u okviru svoje nadležnosti ispituje trošenje finansijskih sredstava svih Ministarstva, izvršnih agencija, Nacionalne zdravstvene službe i velikog broja drugih javnih tela.⁵¹ Nema nikakve sumnje da glavna prednost Odbora za javne račune u odnosu na druge parlamentarne odbore leži u tome što se njegov rad u velikoj meri oslanja na rad Nacionalne revizorske institucije, što se smatra i ključom uspeha u njegovom viševekovnom uspešnom radu.⁵² Na osnovu izveštaja koje dobije od Nacionalne revizorske institucije i svojih dodatnih istraživanja, Odbor za javne račune poziva nadležne državne službenike na odgovornost za trošenje javnog novca i o svojim nalazima obaveštava Donji dom Parlamenta. Izveštaji Odbora zajedno sa Vladinim odgovorima na njih su predmet debate u redovnim godišnjim diskusijama o trošenju javnih sredstava za prethodnu godinu, a poslanici ih mogu predložiti kao predmet diskusije i u drugim prilikama. Na ovaj način omogućava se kontinuirana parlamentarna, demokratska kontrola javne potrošnje, čiji su temelji postavljeni nekoliko vekova pre.

5. Zaključak

Istorijski razvoj kontrole javne potrošnje Velike Britanije pokazuje brojne izazove sa kojima su se britanske predstavničke institucije suočavale u težnji da ograniče rasipanje javnih sredstava od strane monarha. I dok su se ove institucije borile da monarh postane odgovoran za javnu potrošnju, monarsi su istovremeno radili na jačanju finansijskog nadzora u okviru svoje sopstvene administracije. Tokom viševekovnog razvoja, britanski

⁵¹ L. Sharman of Redlynch, *The Review of Audit and Accountability for Central Government*, februar 2001, 39-41.

⁵² A. Harrison, *The Control of Public Expenditure 1979-1989*, Policy Journals, 1989.

Parlament se konačno izborio za pravo da nadzire trošenje javnih sredstava prvenstveno putem rada svog Odbora za javne račune, čije su aktivnost svesrdno podržane od strane Nacionalne revizorske institucije.

Postavlja se i pitanje na koji način bi se britansko iskustvo parlamentarne kontrole javne potrošnje moglo primeniti u Srbiji, posebno u pogledu kontrole od strane parlamentarnih odbora. Poznata je činjenica da je rad parlamentarnih odbora u Srbiji i dalje nedovoljno razvijen i da je usmeren pre svega na aktivnost analize zakonskih predloga, a neuporedivo manje na ispitivanje sprovođenja politike Vlade. Poslovníkom Narodne Skupštine iz 2010. godine, Odboru za finansije data je odgovarajuća nadležnost za analizu zakonskih predloga iz oblasti javne potrošnje, kao i za nadgledanjem trošenja budžetskih sredstava. Medjutim, Odbor za finansije nema odgovarajuću strukturu, jer njegovi članovi nisu specijalizovani za pitanja javne potrošnje, već su primarno usmereni na analizu i pripremu legislative iz ove oblasti.

Smatramo da bi trebalo posvetiti ozbiljnu pažnju razmatranju mogućnosti uspostavljanja specijalizovanog parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje u Srbiji, koji bi se isključivo bavio kontrolom trošenja finansijskih sredstava i koji bi bio modeliran po uzoru na britanski Odbor za javne račune. Odbor za kontrolu javne potrošnje bi predstavljao i ključnu vezu između Državne revizorske institucije, koja je i dalje u procesu konsultisanja, i Narodne skupštine, posebno imajući u vidu činjenicu da Državna revizorska institucija nema na raspolaganju značajna sredstva za sankcionisanje nezakonitosti i neracionalnosti javne potrošnje i da je stoga usmerena na Narodnu skuštinu za pomoć u primeni svojih preporuka. Uspostavljanjem parlamentarnog Odbora za kontrolu javne potrošnje i daljim razvojem kapaciteta Državne revizorske institucije zatvorio bi se krug institucionalne kontrole javne potrošnje i postavili zdravi temelji za stvaranje parlamentarne kontrole javne potrošnje u Srbiji, što bi nesumnjivo doprinelo poboljšanju transparentnosti procesa javne potrošnje i jačanju odgovornosti izvršne vlasti za trošenje finansijskih sredstava poreskih obveznika.

Aleksandra Rabrenović Ph.D

Research Fellow

Institute of Comparative Law Beograd

HISTORICAL DEVELOPMENT OF PUBLIC EXPENDITURE CONTROL IN GREAT BRITAIN

Summary

The paper analyses historical development of public expenditure control in Great Britain, with a special overview of English and Scottish institutions from XII to XVIII century. The author further examines development of institutional mechanisms of financial accountability, especially the establishment of the Public Accounts Committee and the Audit Office, as a predecessor of the UK National Audit Office. The author concludes that the historical overview of the system of public expenditure control can provide an important source of inspiration for further development of financial accountability system of the Republic of Serbia and proposes establishment of a special Committee for Budget Control of the National Assembly of the Republic of Serbia, which could, similarly to the UK Public Accounts Committee, undertake an important active role in the control of spending of taxpayers money.

Key words: historical development, public expenditure control, Great Britain.