



Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.



Empowered lives.  
Resilient nations.

## Rezime

# Globalni parlamentarni izveštaj za 2017. godinu

## Parlamentarni nadzor: ovlaštenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost

### Svrha

Tema drugog *Globalnog parlamentarnog izveštaja* jeste uloga parlamenta u nadziranju rada vlade i ovlaštenje parlamenta da poziva na odgovornost vladu za njene postupke i odluke.

Parlament ima jedinstvenu ustavnu funkciju nadzora. On je jedini akter koji je dobio od naroda politički mandat da prati način na koji vlada upravlja državom.

Nadzorna uloga se malo manje uočava kao konkretno polje aktivnosti nego ostali glavni zadaci parlamenta – donošenje zakona i zastupanje. Ona je veoma važna i zaslužuje veću pažnju parlamenta, vlade, građana i međunarodne zajednice.

Analiza, zaključci i preporuke dati u Izveštaju utemeljeni su na parlamentarnoj praksi i iskustvu: izradi Izveštaja doprinelo je 150 nacionalnih parlamenata.

Interparlamentarna unija (IPU) i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) žele da ovaj izveštaj bude praktičan i koristan. Stoga on sadrži brojne primere načina na koji parlamenti i

članovi parlamenta vrše nadzor u svojim zemljama, kao i savete namenjene parlamentarcima o načinima pristupanja nadzoru.

Nadamo se da će ovaj izveštaj podstaći aktivnosti na jačanju nadzorne uloge parlamenta. Budući pozitivni razvoj parlamenata u velikoj meri zavisi od toga šta parlamentarni nadzor može da donese stanovništvu kojem služi.

### Ciljevi Izveštaja

Obezbeđivanje globalne perspektive o načinu na koji se vrši parlamentarni nadzor

Davanje preporuka za jačanje parlamentarnog nadzora

Davanje podsticaja parlamentima da povrate fokus na parlamentarni nadzor

# Zbog čega je nadzor važan

Osnovni ciljevi parlamentarnog nadzora jesu unapređivanje sloboda i blagostanja ljudi i bolji način državnog upravljanja. Nadzornim procesima procenjuje se uticaj koji postupci vlade imaju na društvo, pomaže se da se obezbede odgovarajući resursi za sprovođenje programa vlade, utvrđuju se neželjeni ili negativni efekti vladine politike i postupaka i prati ispunjenje obaveza preuzetih na nacionalnom i međunarodnom planu.

Nadzor i odgovornost su glavne dimenzije komplementarnih demokratskih mandata vlade i parlamenta. Potrebno je dobro razumeti jasne i odvojene uloge parlamenta i vlade. Vlada pruža usluge građanima; parlament poziva vladu na odgovornost postavljanjem pitanja i osporavanjem vladinih postupaka i politike i davanjem preporuka za izmenu.

**„Važno je izvršiti pritisak na vladu. Čak i kada je u vladi vaša vlastita partija.“**

**Baronesa Gloria Hooper, član Doma lordova, Ujedinjeno Kraljevstvo<sup>1</sup>**

Delotvoran nadzor ima dva pozitivna ishoda: unapređenje demokratskog procesa i unapređenje praktične politike.

- Efikasan nadzor uključuje veći broj ljudi u donošenje odluka, tako da one na bolji način odslikavaju interese društva u celini; to poboljšava odgovornost i transparentnost i smanjuje korupciju, i jača legitimitet parlamenta kao saradničke, inkluzivne i zastupničke institucije.
- Postoji takođe i jaka veza između efikasnog parlamentarnog nadzora i ekonomskog i ljudskog razvoja: praktična politika i donošenje zakona se osnažuju, a način upravljanja postaje delotvorniji zahvaljujući kontroli i ispravkama.

**„Delotvorni nadzor se može definisati kao mogućnost da se sami uverite da li je ono što vlada govori istinito ili ne. Učešće građana u ukazivanju na problematične oblasti je od suštinske važnosti. Članovi parlamenta mogu, uvek kada vide ili čuju nešto što odstupa od uobičajenog, pitati vladu; 'Šta se događa?', i 'Šta činite da ovo razrešite?' ili 'Kako koristite državni novac?'“**

**Orfelina Liseloth Arias, član Predstavničkog doma, Dominikanska Republika**

Na svetskom nivou, od parlamentarnog nadzora se očekuje da potpomogne napredak zemalja prema ciljevima koje su zajednički postavile sve države u Agendi za održivi razvoj do 2030. godine.

## Uticaj efikasnog parlamentarnog nadzora



## Demokratija bez parlamentarnog nadzora?

Šta bi se desilo da ne postoji parlamentarni nadzor? Jednostavna činjenica što postoji mogućnost da se postavljaju pitanja, što se od nekoga može zahtevati da opravda svoje postupke, stvara kod vlada i njihovih uprava drugačiji mentalni stav. To je jedan od najvažnijih doprinosa parlamentarnog nadzora demokratiji. Nije nimalo slučajno što je često prva stvar koja se preduzima posle državnog udara ukidanje ili raspuštanje parlamenta.

Obaveza zakonskog angažovanja na funkciji nadzora utkana je u mandat koji je ustavom dat parlamentu da zastupa različite interese društva. Ona je deo „ugovora poverenja“ između članova parlamenta i građana. Odgovornost za nadzor zato leži na svim članovima parlamenta, bez obzira na to da li oni jesu ili nisu članovi političke partije koja je trenutno u vladi.

# Okruženje za parlamentarni nadzor

U ovom izveštaju istražuje se bogato (i često složeno) okruženje u kojem se odvija parlamentarni nadzor.

## Nadzor i odgovornost: parlamentarno okruženje

Kultura	Procesi	Odnosi	Članovi parlamenta
Politički prostor	Mandat	Institucije spoljnog nadzora	Podsticaji
Vlada	Ovlašćenja	Civilno društvo	Zahtevi javnosti
Opozicija		Mediji	
Političke partije		Građani	

**Kultura:** Ne postoji svugde politički prostor za vršenje nadzora. Da bi ojačao kulturu nadzora, parlament se mora postarati da svi zainteresovani akteri – slobodno stanovništvo, izvršna vlast, opozicija itd – razumeju i prihvate svrhu nadzora i korist od njega. Suštinski je važno da opozicija ili manjinske partije u parlamentu budu u stanju da potpuno učestvuju u nadzoru nad vladom.

<sup>1</sup> Kada se u izveštaju citira razgovor s nekim članom parlamenta, naznačeno je zvanje člana parlamenta u vreme razgovora (predsednik parlamenta, član Narodne skupštine itd). Od obavljanja razgovora neki članovi parlamenta su mogli promeniti ulogu ili napustiti službu.

**Procesi:** Parlamentarci se najviše fokusiraju na rad u odborima i on se odvija u veoma raznovrsnim sektorskim i prioritarnim tematskim područjima. U Izveštaju se obrađuju sastav, ovlašćenja i resursi neophodni i dostupni odborima u svrhe uspešnog obavljanja svog posla.

Na plenarnom zasedanju nadzorna uloga se sprovodi pomoću niza procedura, pre svega podnošenjem predloga, pitanja, interpelacija i finansijskim nadzorom.

Kontrola budžeta vlade je parlamentima od najvišeg prioriteta. Preko parlamentarnog nadzora mogu se podstaći kvalitativna poboljšanja budžeta, kao što je rodno usmeravanje.

**Odnosi:** Sposobnost parlamenta da vrši smislen nadzor često zavisi od otvaranja vladinih predloga ka ostatku sveta i to čini odnos parlamenta sa nizom spoljnih aktera izuzetno važnim. Parlamentu su potrebni uvidi i stručna znanja tih spoljnih tela da bi dopunio i obogatio svoje aktivnosti nadzora i zaključke.

**Članovi parlamenta:** Pojedinačni članovi parlamenta imaju brojne razloge da se uključe u parlamentarni nadzor. Motivacija varira od pomaganja glasačima, unapređenja ciljeva praktične politike, do ličnije – kao što je profesionalni razvoj i napredovanje.

## Izazovi

Bez obzira na njegov značaj, parlamentarni nadzor je često težak u praksi. Istraživanjem koje je obuhvatilo više od 350 članova parlamenta iz 120 zemalja – uključujući članove parlamenta iz vladajućih stranaka i opozicije, muškarce i žene – identifikovan je čitav niz izazova. U nastavku je nekoliko reprezentativnih primera:

Politički prostor	„nekooperativna vlada koja ne podnosi opoziciju“ (član parlamenta iz opozicije u Gvineji)
Partijska politika	„Strah od sramoćenja vlade“ (član parlamenta iz vladajuće partije na Mauricijusu)
Resursi	„nema dovoljno sredstava za finansiranje rada odbora“ (član Parlamenta iz opozicije u Irskoj)
Parlamentarna ovlašćenja	„nesprovođenje preporuka stalnih odbora od strane vlade“ (član parlamenta iz vladajuće partije u Pakistanu)
Konkurentni zahtevi	problemi izbornih jedinica nasuprot nacionalnim problemima – najčešće problemi izbornih jedinica prevagnu nad nacionalnim“ (član parlamenta iz Butana)
Posvećenost	„posvećenost članova parlamenta tome da vrše nadzor odozgo nadole nad sprovođenjem dok se ne oseti njen uticaj u našem društvu (član parlamenta iz opozicije u Indoneziji)

## Kritični jazovi u resursima

Fokus grupe i ostala istraživanja obavljena za ovaj izveštaj u više navrata su identifikovali dva naročita jaza u resursima. Prvo, postoji jaz u pogledu informisanosti između zakonodavne i izvršne grane vlasti, koji često ide na štetu parlamenata.

Drugi jaz je između etabliranih parlamenata, koji imaju srazmerno dobre resurse, i njihovih novonastajućih pandana i/ili pandana sa manje dobrih resursa. Mada se čak i dobro podržani parlamenti suočavaju sa izazovima, izazovi koje navode parlamenti u razvoju često su mnogo dramatičniji i teži za prevazilaženje.

## Informacije

Informacije su presudni politički resurs, zato što se mogu koristiti da se utiče na odluke, i one su suštinske za delotvoran nadzor. Jazovi između parlamenta i vlade i između parlamenata u okruženjima sa više ili manje dobrim resursima poprimaju mnoge oblike. Međutim, jedna oblast u kojoj su svi parlamentarci u nepovoljnom položaju jeste nejednakost između izvršne i zakonodavne grane vlasti u pogledu informisanosti.

**„U parlamentu smo tražili rodno osetljiv budžet, tako da možemo imati pristup ovim programima i praktičnoj politici, kako bismo videli da li su oni imali stvarnih uticaja i doveli do osnaženja žena. Dobili smo pola strane u budžetu, i rečeno nam je da je opšta potrošnja na žene bila 20 procenata, bez ikakvih detalja o tome odakle potiču ti brojevi. Ja hoću da znam da li vlada govori o ženama koje rade u javnom sektoru ili u privatnom sektoru, na primer? Koji je ukupan iznos potrošen na žene [u svakom sektoru]?“**

**Rula Al-Farra, član Predstavničkog doma, Jordan**

Dobar nadzor zavisi od posedovanja dobrih informacija o aktivnostima vlade. Pošto izvršna vlast upravlja velikim delom relevantnih informacija i odgovorna je za njihovo stvaranje, ona prirodno ima brojnije i bolje informacije nego većina članova parlamenta o vladinom funkcionisanju i praktičnoj politici i učinku. Jaz u resursima pogoršava ovaj problem, pošto članovi parlamenta – uključujući i većinu članova parlamenta iz vladajuće partije i obično sve članove parlamenta u opoziciji – imaju manje resursa da unajmljuju stručno osoblje koje bi moglo pomoći da se taj jaz u znanju smanji.

Srećom, parlamentarci mogu dobiti dosta informacija bez plaćanja za njih. Parlamenti ne rade u vakuumu. Koliko će političar biti dobro informisan, određeno je upravo bogatstvom njegovog informacionog okruženja.

Za zainteresovanog i aktivnog parlamentarca postoji mnogo potencijalnih izvora informacija. Organizacije civilnog društva, revizorske agencije, činovnici (preko zahteva po osnovu prava na informisanost), javne interesne grupe i mediji mogu da ponude niz resursa, uključujući i veze s politički aktivnim delovima javnosti, stručnost za reviziju i praktičnu politiku, vidljivost i ostale resurse koji su korisni u nadzoru. Oni mogu biti više od prolaznih izvora korisnih informacija; mogu postati partneri i saveznici u nadzoru i ulagati u njega zajedničke napore.

„Dakle, ono što svako od nas radi jeste da gradimo svoju sopstvenu mrežu ljudi u ministarstvima, u NVO, koji vam neprekidno daju informacije. To je jedini način na koji možete da ih dobijete, zato što, ako pokušate da ih dobijete zvanično, bićete opstruisani, bilo od nekog zvaničnika ili od samog ministra ili predsednika.“

Robert Alfred Lees, Član Nacionalne skupštine, Južna Afrika

## Ljudski i finansijski resursi

Funkcija parlamentarnog nadzora zahteva da parlament bude u stanju da deluje nezavisno od izvršne vlasti, što znači da ima vlastiti budžet, stručno osoblje i fizičke prostorije. Vlade mogu, a to i rade, ometati parlamentarni nadzor i druge glavne funkcije tako što uskraćuju parlamentu te neophodne resurse.

Delotvoran nadzor zavisi od mnogih stvari koje zahtevaju finansijske resurse, kao što su odgovarajuće plate, stručna podrška i drugi namenski resursi. U praksi, oni koji vrše nadzor često su lošije finansirani od onih koje nadziru, naročito u zemljama čiji su resursi siromašni. U mnogim parlamentima, parlamentarci rade bez podrške stručnog osoblja i služe u odborima sa ograničenom stručnom podrškom, a nekada i bez redovnih mesta za sastajanje. Presudno je da vlada i parlament imaju (različite) resurse koji su im potrebni da bi izvršavali svoja zasebna i različita ovlašćenja.

„Mi smo ustanovili Fond nacionalne skupštine. Izvršna vlast je odredila sredstva za parlamentarni fond. Sada ne moramo da se obraćamo izvršnoj vlasti i da kažemo: 'Želimo da vršimo nadzor [nad vama], dajte nam novac.' Nekada su oni [odlučivali]. Sada komisija parlamentarne službe odlučuje kako će se novac trošiti.“

Anne Makinda, predsednik Nacionalne skupštine, Ujedinjena Republika Tanzanija

## Ključni nalazi

### Parlamentarni nadzor jeste, i dalje će biti, politička aktivnost

- U principu, parlamentarni nadzor treba da bude rigorozan, konstruktivan i na podacima zasnovan proces, osmišljen da promovise blagostanje ljudi, da prati postizanje razvojnih ciljeva i prioriteta i da unapređuje način upravljanja. Treba da pokriva sve oblasti vladinih aktivnosti, u svako doba i da bude zajednička odgovornost svih parlamentaraca.
- Svaka zemlja sprovodi parlamentarni nadzor u skladu sa svojim političkim, kulturnim i istorijskim kontekstom. Zemlje se veoma razlikuju po načinima na koje sprovode parlamentarni nadzor i po političkom prostoru raspoloživom za nadzornu ulogu.
  - U nekim kontekstima je čvrsto ustanovljena obaveza vlade da blagovremeno pruža informacije, i angažovanje vlade u procesu nadzora postalo je deo političke kulture.
  - U drugima, ta pravila se ne primenjuju sistematski (na primer, ministri mogu odbiti da se pojave pred parlamentom, informacije se ne stavljaju na raspolaganje parlamentu i rokovi za odgovore na pitanja se ne poštuju).
  - U drugim kontekstima, postavljanje pitanja od strane parlamenta posmatra se kao izazov ovlašćenjima vlade (članovi parlamenta koji se ipak izjasne, a koji su obično iz opozicije, mogu završiti tako što će izgubiti svoj mandat ili čak dospeti u zatvor). Zaštita slobode izražavanja članova parlamenta presudan je uslov za mogućnost vršenja nadzora.

U utvrđivanju nadzornih aktivnosti glavnu ulogu igra partijska politika. Dobro definisane uloge političkih partija u vladi i opoziciji uglavnom odlikuje dinamična kombinacija sukobljavanja i saradnje.

Politička utakmica može biti katalizator za nadzor. Važno je da opozicija može koristiti alatke za nadzor da bi postavljala pitanja i suprotstavila se vladi.

### Zaštita prava članova parlamenta da vrše nadzor

Broj slučajeva koje trenutno razmatra Komitet za ljudska prava parlamentaraca IPU, 2016.

459 parlamentaraca iz 42 zemlje

#### Najčešća kršenja prava:

- 1 odsustvo poštenog suđenja ili drugi nepravdni postupci;
- 2 neopravdana suspenzija i gubitak parlamentarnog mandata;
- 3 kršenje prava na slobodu izražavanja;
- 4 proizvoljno zadržavanje parlamentarnog mandata.



# Delotvoran sistem nadzora ostaje ono čemu mnogi parlamenti streme

## Delotvoran sistem nadzora zahteva:

jak mandat sa jasno definisanim ovlašćenjima za pozivanje vlade na odgovornost	posvećene i spremne učesnike koji su pripremljeni da koriste ovlašćenja za pozivanje vlade na odgovornost koja su im na raspolaganju	dovoljno kapaciteta u parlamentu da se tim ovlašćenjima da snaga, uključujući nezavisne izvore istraživanja i analize i kliznu skalu mogućih sankcija
--	--	---

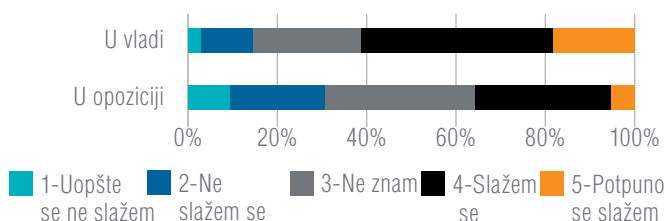
Parlamenti su uvereni u važnost nadzora i često kao jedan od ciljeva parlamentarnog razvoja navode jačanje sistema nadzora.

Taj mandat za nadzor utvrđen je u ustavu i zakonima gotovo svih zemalja. Parlamentima nekada nedostaju sredstva ili spremnost da koriste ovlašćenja za obuzdavanje vlade koja su im na raspolaganju.

Kako članovi parlamenta vide koliko vlada odgovara na parlamentarni nadzor, zavisi od toga da li je njihova partija u vladi ili u opoziciji. Na primer, čini se da su članovi partija koje su u vladi optimističniji u pogledu nadzornih kapaciteta parlamenta, dok su članovi partija koje su u opoziciji skloni da ocenjuju da vlada manje odgovara na nadzor, te da je on manje delotvoran.

## Percepcije članova parlamenta u vezi s vladinim angažovanjem u procesu parlamentarnog nadzora

„Vladini ministri dovoljno saraduju”



Izvor: IPU/UNDP (2016). *Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 2 (uzorak: 280 parlamentaraca – 185 u vladi, 95 u opoziciji).*

Članovi parlamenata su skloni da kao najveći pojedinačni izazov delotvornom nadzoru navode ograničene resurse (npr. stručnog osoblja, novca, informacija). Žene članovi parlamenata neretko su u poziciji vlasti, kao što su predsedavajuće odbora, sa koje obavljaju nadzorne aktivnosti u širokom spektru oblasti praktične politike.

Često se smatra da velika fluktuacija članova parlamenta posle izbora može imati uticaj na kvalitet nadzora, a to i može biti tačno. Dok je fluktuacija prirodni i koristan deo parlamentarnih izbora, veoma velika fluktuacija povlači za sobom izvestan rizik da od saziva jednog zakonodavnog tela do narednog dođe do gubitka

institucionalnog pamćenja i prekida kontinuiteta u članstvu u odborima.

## 51 procenat – srednja stopa fluktuacije parlamentaraca na izborima, na osnovu podataka iz 175 parlamentarnih domova

Parlamentarni kapacitet za nadzor u tesnoj je vezi sa sveukupnom snagom parlamenta. Parlamenti s dobrim resursima mnogo će lakše odrediti stručno osoblje za podršku parlamentarnim odborima, obezbedi istraživačke usluge i specijalizovanu analizu budžeta, uključujući i rodnu analizu.

Odgovornost za nadzor je široko raspodeljena. Parlamenti imaju centralnu ulogu, ali daleko od toga da su oni jedini akteri. Bogatoj nadzornoj mreži doprinose vladina ministarstva i specijalizovana nadzorna tela, kao što su vrhovne revizorske institucije, civilno društvo, mediji i profesionalne grupe.

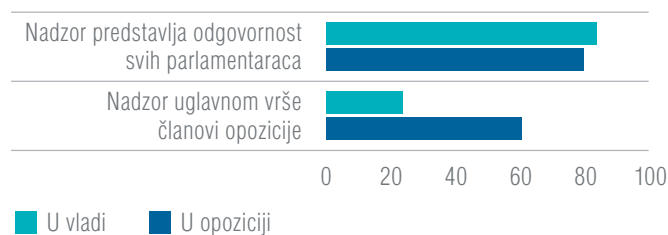
Većina parlamenata uvela je procedure za sistematsku interakciju sa vrhovnim revizorskim institucijama. Međutim, interakcije sa ostalim institucijama spoljnog nadzora, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava i ombudsmeni, manje su sistematične.

Sastavna komponenta nadzorne uloge je i procena uticaja delovanja vlade na rodnu ravnopravnost, i ona uvećava sveukupnu delotvornost nadzora. Parlamenti nagledaju napredovanje u pravcu rodne ravnopravnosti na mnoge načine. Specijalizovani odbori i međustranački kokusi prate status rodne ravnopravnosti u društvu i, kao odgovor na pravne praznine koje su uočili, mogu dati predlog za donošenje zakona. Rodno odgovorno planiranje budžetskih sredstava obezbeđuje parlamentu alatke da nadzire uticaj vladine politike na žene i muškarce. Međutim, potrebno je da parlamenti učine više da bi rodnu ravnopravnost uveli u sve glavne tokove nadzornih aktivnosti, npr. tako što će jačati posebne kapacitete za rodno zasnovano istraživanje i analizu.

## Većina članova parlamenta izražava posvećenost funkciji nadzora. U praksi, njihovo angažovanje u nadzornim aktivnostima često ograničavaju pitanja prioriteta i kapaciteta

- Postoji širok konsenzus u vezi s tim da je nadzor odgovornost svih članova parlamenta. Ali članovi parlamenta iz opozicionih partija smatraju da oni nose na svojim ramenima nesrazmerni deo tog tereta. Članovi parlamenta treba da za način na koji obavljaju svoju nadzornu ulogu budu odgovorni građanima.

## Procenat članova parlamenta koji se slažu ili u potpunosti slažu sa ovim tvrdnjama



Izvor: IPU/UNDP (2016). *Istraživanje za parlamentarce, pitanje 2.*

- Ograničen zahtev javnosti za nadzorom dovodi do toga da se članovi parlamenta boje da će ih njihovo biračko telo kazniti ako posvete vreme nečemu što se može shvatati kao nejasne nadzorne aktivnosti u nacionalnom parlamentu, umesto kao način da se reše specifični prioriteti njihovih glasača.
- Članovi parlamenta takođe oklevaju da ulažu vreme i napore u nadzorne aktivnosti ako smatraju da su rezultati neizvesni ili da se može desiti da ih vlada ignoriše.
- Članovi jedne ili više partija na vlasti imaju zajednički – i ogroman – interes da drže vladu u svojim rukama. Za članove parlamenta koji pripadaju većinskoj partiji, posao vezan za nadzor često dovodi do sukoba između toga što su deo istog tima kao i vlada i ispunjavanja njihove odvojene uloge narodnih predstavnika.
- Imajući u vidu stvarne odlike rada u političkom okruženju, postoje brojni načini na koje članovi partije u vladi ipak mogu da obavljaju svoju nadzornu funkciju. Iako se možda obično manje konfrotiraju ili su manje agresivni prilikom postavljanja pitanja ministrima nego članovi parlamenta iz opozicije, oni ipak mogu da pokreću pitanja koja su konstruktivna i zasnovana na podacima. Članovi parlamenta koji nisu članovi vlade mogu smatrati neformalno lobiranje kod ministara za diskretniju alternativu eventualnim neprijatnostima zvanične nadzorne funkcije. Takav pristup može poprimiti različite oblike, uključujući slanje dopisa, zahtev za sastanak i pokretanje pitanja na odboru.
- Postoje jaki razlozi zbog kojih članovi parlamenta treba dublje da se angažuju u nadzoru, bez obzira na svoju političku pripadnost. Svi članovi parlamenta imaju interes da se unapredi kvalitet vlade. Alate za nadzor pomažu članovima parlamenta da služe svojim glasačima, da postižu ciljeve svoje praktične politike i da razvijaju svoju političku karijeru.
- Ako povećaju zahtev javnosti za transparentnošću i odgovornošću, posvećeni reformatori će pre biti u položaju da oblikuju političko okruženje u korist većeg parlamentarnog nadzora. Mogućnosti za jačanje parlamentarnog nadzora mogu se javljati u vremenima krize ili u kontekstu širih političkih reformi. Važno je da reformatori budu spremni da iskoriste takvu priliku.

**„Parlamentarac koji nije znatiželjan, čudan je parlamentarac.“**

**Michèle André, senator, Francuska**

Parlamentarni nadzor:	
Prilika da vladinu praktičnu politiku usmerava u pravcu postizanja svojih sopstvenih političkih ciljeva	Koristi društvu

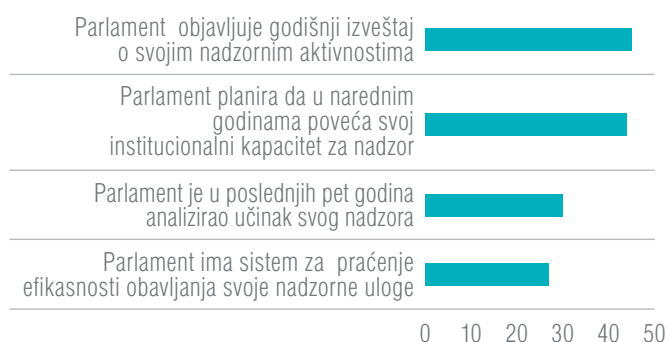
## Pet razloga zbog kojih članovi parlamenta vrše nadzor

1. **Poštenje – prisustvo ili odsustvo korupcije**
2. **Vernost – stepen u kojem vlada poštuje zakon**
3. **Pravičnost – pravednost vladine distribucije troškova ili koristi**
4. **Efikasnost – odnos troškova prema koristi**
5. **Delotvornost – stepen u kojem mere imaju nameravane efekte**

## Nadzor je ključno obeležje relevantnosti parlamenta u XXI veku

- Očekivanja javnosti u pogledu visokog stepena poštenja u javnom životu, pravične distribucije resursa među regionima i društvenim grupama i protivvrednosti za novac u javnoj potrošnji, dobro su utvrđena i još rastu. Parlamentarni nadzor doprinosi svim tim ciljevima, i ne samo njima.
- Postoji prostor za parlament i članove parlamenta da delotvornije izveštavaju javnost o svojim nadzornim aktivnostima, praveći vezu između nadzornih aktivnosti u parlamentu i promena u životu ljudi, i da, čineći to, učine da javnost bolje razume kako funkcioniše parlamentarni nadzor i da povećaju zahtev javnosti za njom.
- Parlamenti treba da za način na koji obavljaju svoju nadzornu ulogu budu odgovorni narodu. Srazmerno mali deo parlamenta ima uvedene sisteme za sistematsko praćenje preporuka koje daju vladi, kao i vladinih odgovora. Mnogi parlamenti ne prate sistematski i ne ocenjuju kvalitet učinka svog nadzora. Napori parlamenta da se rezultati njihovih nadzornih aktivnosti učine vidljivim u javnosti ograničeni su.

## Praćenje učinka nadzora od strane parlamenta



Izvor: IPU/UNDP (2016). *Upitnik za parlamente, pitanje 2 (uzorak za pitanje: 103 parlamentarna doma).*

- Agenda održivog razvoja do 2030. i potvrda odgovornosti parlamenta u Ciljevima održivog razvoja da poziva vladu na odgovornost za njene preuzete obaveze da iskoreni siromaštvo i postigne održivi razvoj – nudi priliku parlamentima i članovima parlamenata da povećaju svoje angažovanje u presudnim pitanjima nacionalnog razvoja.
- Cilj 16 održivog razvoja i njegovi potciljevi koji su usmereni na delotvorne, odgovorne i inkluzivne institucije daju novi podsticaj parlamentu i članovima parlamenta da u nadzoru nad vladom zastupaju glas i interese naroda.

### Pitanja za procenu uključenosti parlamenta u Ciljeve održivog razvoja (COR)

- Koliko parlament preispituje, debatuje i deluje u vezi s izveštajima o napretku ili drugim relevantnim dokumentima koje vlada sačinjava o sprovođenju COR i/li nacionalnim planovima za održivi razvoj?
- U kojoj je meri parlament u stanju da osigura dalje praćenje preporuka za primenu COR koje su dala globalna tela, tj. Politički<sup>2</sup> forum na visokom nivou?
- Koliko parlament može da pokreće i vodi sopstvene istrage po pitanjima koja se odnose na primenu COR?
- Koliko je efikasno parlamentarno praćenje vladine razvojne praktične politike, bilo kao donatora ili primaoca inostrane pomoći za razvoj?
- Koliko je delotvorno parlamentarno praćenje vladinih interakcija sa međunarodnim razvojnim partnerima (tj. bilateralnim donatorima, regionalnim telima i multilateralним organizacijama)?

Izvor: IPU i UNDP (2017). *Parlamenti i Ciljevi održivog razvoja: Komplet alata za samoprocenu.* [www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf).

## Scenario za promenu

U Izveštaju se daje 28 preporuka kojima se iznosi scenario za institucionalnu promenu u pravcu većeg parlamentarnog nadzora. Mada će biti potrebno da se prioriteta za jačanje nadzora odrede prema nacionalnom kontekstu, preporuke se smatraju relevantnima za sve zemlje.

Te preporuke su prvenstveno upućene parlamentu kao instituciji; neke su upućene pojedinačnim članovima parlamenta. Te preporuke su takođe upućene političkim partijama, koje imaju veliki uticaj na parlamentarno odlučivanje i ponašanje pojedinačnih članova parlamenta. One su isto tako važne i za vlade, koje imaju veliku odgovornost da omoguće konstruktivni odnos sa parlamentom u vezi s nadzorom, i koje imaju jak interes da pomoću delotvornog nadzora povećaju transparentnost i odgovornost nadležnih organa. Te preporuke su relevantne i za sve ljude i organizacije civilnog društva koje hoće da poboljšaju kvalitet svojih institucija vlasti.

2 Politički forum na visokom nivou Ekonomskog i socijalnog saveta Ujedinjenih nacija odgovoran je za sveukupno sprovođenje COR i nadzor nad njima.

## Preporuke za promene

### Ustanovite nadzor kao najviši prioritet parlamenta

1. Pokažite da je parlament privržen svojoj funkciji nadzora
2. Okupite sve zainteresovane aktore radi definisanja konstruktivnog procesa nadzora i obavezivanja na njega
3. Procenite jake i slabe strane parlamenta koje se tiču funkcije nadzora
4. Obavežite se da redovno proveravate način na koji parlament vrši nadzor i da izveštavate o njemu

### Oснаžite mandat i kapacitet za nadzor

5. Pobrinite se da zvanična ovlašćenja za nadzor nad vladom budu jasno utvrđena u zakonu i poslovniku parlamenta
6. Pobrinite se za finansijsku i administrativnu autonomiju parlamenta i posvećeno profesionalno osoblje
7. Odredite vreme u okviru plenarne sednice koje će biti posvećeno parlamentarnom nadzoru
8. Pobrinite se da pravila i praksa odbora podržavaju funkciju nadzora
9. Pobrinite se za jasno zakonsko ovlašćenje, procedure i kapacitet za nadzor budžeta
10. U sve nadzorne aktivnosti uključite rodna i ljudska prava
11. Razvijajte konkretan istraživački kapacitet za podršku parlamentarnom nadzoru
12. Gradite veštine parlamentarnog nadzora i ograničite uticaj preokreta na izborima
13. Tražite pomoć sa strane

### Na nadzoru radite zajedno sa partnerima

14. Prihvatite da je delotvoran parlamentarni nadzor rezultat zajedničkog napora članova parlamenta, civilnog društva i drugih nadzornih institucija, uz podršku široke javnosti
15. Iznosite na odboru podatke prikupljene od širokog spektra izvora
16. Jačajte odnose sa vrhovnim revizorskim institucijama i drugim nadzornim institucijama

### Dobro iskoristite ovlašćenja parlamenta da vrši nadzor

17. Učinite da nadzor bude dosledan, tako što ćete voditi evidenciju
18. Razmotrite kako možete postići da vlada postupa u skladu sa zahtevima nadzora

### Razvijajte javnu podršku parlamentarnom nadzoru

19. Usvojite etička pravila i praksu koji jačaju legitimnost parlamenta
20. Uspostavite strategije komunikacije koje će služiti javnom objavljivanju posla u vezi s parlamentarnim nadzorom
21. Razmotrite kako da za nadzorne aktivnosti iskoristite medije na najbolji način
22. Učinite parlamentarnu evidenciju javno dostupnom
23. Postavite parlament za lidera u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja

### Iskoristite mogućnosti koje članovima parlamenta stoje na raspolaganju da bi oblikovali okruženje za nadzor

24. Bolje koristite postojeće mogućnosti
25. Iskoristite preimućstva prostora u kojem se može delovati
26. Stvarajte koalicije za reforme, odnosno pridružujte se takvim koalicijama
27. Učestvujte u alternativnim i međustranačkim radnim grupama
28. Birajte i podržite rukovodstvo koje podržava parlamentarni nadzor



Naslov originala:  
Executive summary  
Global Parliamentary Report 2017

Prevod:  
Alphateam One d.o.o.

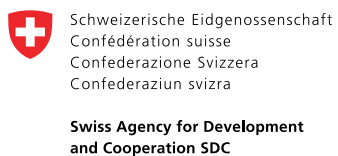
Lektura:  
Duška Klikovac

Prelom:  
Milica Dervišević

Priručnik je preveden i štampan u okviru projekta "Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine - druga faza" Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Narodne skupštine Republike Srbije uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Stavovi izneti u priručniku predstavljaju stanovište autora i ne odražavaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

ISBN 978-92-9142-698-0 (English)  
ISBN 978-92-9142-718-5 (Serbian)





Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.

+41 22 919 41 50  
+41 22 919 41 60  
postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Geneva – Switzerland  
www.ipu.org

**Preuzmite kompletan izveštaj na:**  
[www.ipu.org/oversight](http://www.ipu.org/oversight) i [www.undp.org/content/undp/en/home/library/](http://www.undp.org/content/undp/en/home/library/)

© Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2018.

Za korišćenje u lične i nekomercijalne svrhe; delovi iz ove publikacije mogu se reprodukovati pod uslovom da se navedu autorska prava i izvor, bez ikakvih izmena. Molimo da obavestite Interparlamentarnu uniju i Program Ujedinjenih nacija za razvoj o korišćenju sadržaja iz ove publikacije. Ova publikacija je rezultat partnerstva između IPU i UNDP. Gledišta koja su u njoj izražena ne moraju nužno biti gledišta koja zastupaju UNDP ili IPU.



*Empowered lives.  
Resilient nations.*