

# ULOGA PARLAMENTA U PRORAČUNSKOM PROCESU: PRIMJER HRVATSKOG SABORA

mr. sc. Vjekoslav BRATIĆ  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni članak\*  
UDK 336.12(497.5)  
JEL H72

## *Sažetak*

*Proračun je rezultat proračunskog procesa u kojemu važnu ulogu ima i Hrvatski sabor, osobito u zakonodavnoj fazi izglasavanja proračuna. Sabor ima pravo mijenjati Vladin prijedlog proračuna, što u stvarnosti vrlo rijetko čini zbog većine glasova vladajuće koalicije u Saboru te činjenice da zastupnici slušaju većinom smjernice svoje stranke. Ta je činjenica ujedno i osnovni razlog ne tako značajne uloge Hrvatskog sabora kakva bi uistinu i mogla biti tijekom zakonodavne faze proračunskog procesa. Da bi Sabor imao onakvo mjesto i ulogu kakvo i zaslužuje, odgovornost bi trebala biti na njemu samome, a ne na drugim političkim institucijama, u prvom redu na Vladi. Nužan preduvjet za to je da sve političke odluke donosi upravo Sabor, a ne Vlada ili koordinacija vladajuće koalicije. Istraživanje provedeno u Saboru (intervjui i anketa) naznačilo je određene nedostatke i manjkavosti Hrvatskog sabora te pokazalo kako za povećanje uloge i važnosti Sabora u proračunskom procesu postoji dosta prostora. Upravo na tome u idućem razdoblju treba uporno raditi kako bi Sabor imao onakvu važnost kakvu i zaslužuje te opravdao iskazano povjerenje birača.*

*Ključne riječi: parlament, proračun, proračunski proces, odbor za proračun*

## **1. Uvod**

Iako je Hrvatski sabor jedna od ključnih institucija u proračunskom procesu, ali i u cijeloj državi, do sada u Hrvatskoj nije bilo nikakvih istraživanja o ulozi Sabora u proračunskom procesu. Upravo je stoga cilj ovoga rada demistificirati određene pojavnosti i činjenice koje odlikuju stanje i rad vrhovne zakonodavne institucije na prijedlogu proračuna. Istražujući tu temu, autor je želio potvrditi/negirati određene teze poput ovih:

---

\* Primitljeno (*Received*): 22.9.2003.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 27.11.2003.

Sabor bi mogao imati mnogo značajniju ulogu u proračunskom procesu nego što je danas ima, postojeća suradnja i komunikacija Vlade i Sabora tijekom proračunskog procesa nije razvijena u onoj mjeri u kojoj bi mogla biti, a saborski zastupnici imaju na raspolaganju relativno malo vremena za kvalitetnu i argumentiranu raspravu o proračunu.

Proračun je rezultat proračunskog procesa. To je instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje, a služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava te prikazuje najvažnije ciljeve države tijekom jedne fiskalne godine. Institucije proračunskog procesa, ponajprije parlament, svojim mehanizmima trebaju omogućiti kvalitetnu i učinkovitu alokaciju i kontrolu trošenja proračunskih sredstava. Uloga svakog parlamenta, pa tako i Hrvatskog sabora u proračunskom procesu ovisi o brojnim čimbenicima kao što su autonomnost parlamenta, vremensko trajanje i brzina donošenja kvalitetnih proračunskih odluka. Da bi Sabor uistinu bio parlament čiji je rad transparentan i otvoren cjelokupnoj naciji, odgovornost bi trebala biti na njemu samome, a ne na drugim političkim institucijama. Preduvjet za to je da se sve političke odluke donose upravo na sjednicama parlamenta, a ne u Vladi ili na koordinaciji vladajuće koalicije, u kojima ključnu riječ ima npr. premijer.

Sabor, teoretski, može i promijeniti Vladin prijedlog proračuna, no u praksi on to uglavnom ne čini zbog većine glasova vladajuće koalicije u Saboru, te zbog činjenice da zastupnici uglavnom slušaju smjernice svoje stranke. To i jest najveći razlog zašto današnja uloga Hrvatskog sabora nije onolika i onakva kakva bi uistinu i mogla biti tijekom zakonodavne faze proračunskog procesa. Stoga možemo reći kako u Hrvatskom saboru postoji dosta mjesta za poboljšanje njegova rada na proračunskim pitanjima, ali i za mogućnosti daljnjeg razvoja i povećanja uloge Sabora tijekom zakonodavne faze, ali i drugih faza proračunskog procesa.

Rad objašnjava osnovne elemente proračunskog procesa i odnose parlamenta i proračuna. Osim uvodnog dijela, rad sadržava još četiri poglavlja. U prva tri odjeljka drugog dijela prikazani su rezultati istraživanja provedenih u Saboru. Istraživanje je obuhvatilo intervju sa saborskim zastupnicima i članovima saborskog Odbora za financije i proračun, anketu provedenu u Hrvatskom saboru te analizu obrazovne strukture Sabora. Upravo je ta anketa, osim intervjua, velikim dijelom pokazala koji su osnovni problemi i nezadovoljstvo saborskih zastupnika tijekom rasprave o proračunu. Treći dio, *Parlament i proračun*, govori o osnovnim postavkama parlamentarizma i njegovu razvoju, o ulozi koju današnji parlamenti imaju u proračunskom procesu te o tome o čemu ona ovisi. Sljedeće poglavlje, *Hrvatski sabor i proračun*, objašnjava hrvatski proračunski proces prema fazama i vremenskom rasporedu. Poseban je naglasak na analizi uloge koju ima Odbor za financije i državni proračun Hrvatskog sabora. Kraj nudi zaključna razmatranja i preporuke za poboljšanje postojećeg stanja i povećanje uloge Sabora u proračunskom procesu.

## 2. Rezultati istraživanja

Kako bi se što stručnije istražila uloga koju Hrvatski sabor ima tijekom proračunskog procesa, provedena je manja anketa u sabornici, vođeno je nekoliko intervjua sa

zastupnicima, članovima Odbora za financije i državni proračun te je analizirana obrazovna struktura Sabora i udio saborskih zastupnika s ekonomskom naobrazbom.

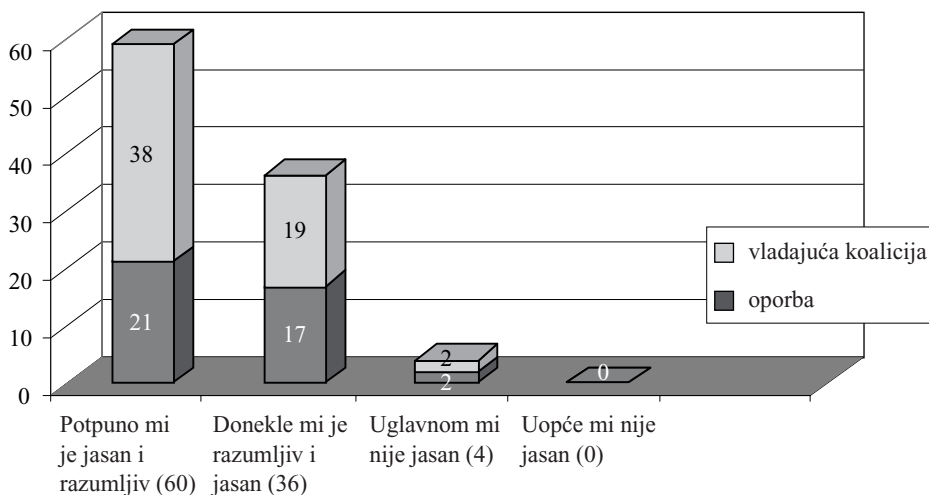
### 2.1. Anketa u Saboru

Tijekom siječnja 2003. godine u Hrvatskom je saboru provedena kraća anketa s jednostavnijim pitanjima, po uzoru na slične ankete provedene u drugim zemljama. Za kompletiranje ankete i intervjuu autoru su trebala oko dva mjeseca. Opravdana je bila bojazan da zastupnici neće u većem broju ispuniti anketu, u prilog čemu govori i odaziv od samo trećine zastupnika. Unatoč tome, izvedeni su brojni zaključci i prijedlozi za poboljšanje zakonodavne faze proračunskog procesa.

*Rezultati ankete.* Prema anketi, apsolutna većina zastupnika (redovito 85%, često oko 13%), i oporbe i vladajuće koalicije, prisustvuje saborskim raspravama o prijedlogu proračuna (što govori u prilog činjenici kako je ta problematika iznimno zanimljiva zastupnicima) te je ujedno većini ispitanika prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv i jasan (potpuno 60% i donekle 36% ispitanika). Kad se glasa o proračunu, izuzetna je disciplina vladajuće stranke ili koalicije.

Iako je većini ispitanika (saborskih zastupnika) prijedlog proračuna jasan, trećina ispitanika (32%) nezadovoljna je vremenom koje im stoji na raspolaganju i zahtijeva mnogo više vremena za razmatranje prijedloga proračuna (23% glasova oporbe i 9% pozicije). Oko 30% ispitanika smatra kako bi im trebalo ostaviti više vremena nego što ga sada imaju na raspolaganju za razmatranje prijedloga.

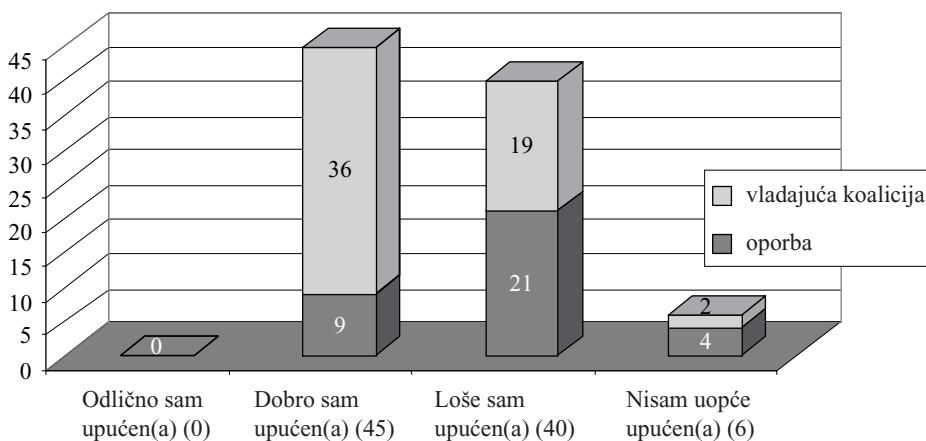
Slika 1. Je li vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv i jasan? (%)



Od 47 anketiranih zastupnika samo su njih četvero (8%) bili članovi Odbora za financije i proračun (jedan zastupnik vladajuće koalicije i tri oporbena). Od ostalih ispi-

tanika koji nisu članovi Odbora njih gotovo 45% izjavilo je da je dobro upućeno u rad Odbora, dok njih 40% smatra da su loše upućeni u rad Odbora. To govori u prilog činjenici kako bi se rad Odbora trebao još više približiti i ostalim zastupnicima (iako je možda riječ o nezainteresiranosti ili spriječenosti zastupnika jer su sjednice Odbora otvorene za sve zastupnike). Oko 57% anketiranih zastupnika smatra da je rad Odbora samo donekle prezentiran drugima, dok 30% smatra da rad Odbora uglavnom nije prezentiran i zastupnicima koji nisu članovi toga odbora.

Slika 2. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun? (%)



Većina ispitanika (51%) vrlo često (21%) ili često (30%) tijekom saborske rasprave upućuje amandmane na prijedlog proračuna. Zanimljivo je brojeva ispitanika koji to nikada ili malokad rade, što govori da većina zastupnika nastoji amandmanima favorizirati određene projekte koji su im u interesu (bilo zbog biračkog tijela, regije iz koje dolaze itd.). Većina amandmana odnosi se na lokalne potrebe, škole, ceste itd. U prilog tomu govori i činjenica da gotovo 64% zastupnika najveći dio pozornosti usmjerava na izdatke za kapitalne projekte, dok po 13% zastupnika svoju pozornost usmjerava na sve ostale stavke – izdatke poslovanja, financijske izdatke, neke druge stavke (trošarine, prihode, koncesije).

Najveći broj ispitanika (oko 40%) tijekom rasprave o proračunu šalje na razmatranje jedan do dva amandmana. Veće sudjelovanje oporbe očituje se samo u dijelu u kojemu se tijekom rasprave šalje više od pet amandmana (oko 13%, dok pozicija sudjeluje s 9%). Nije zanemariv udio ni zastupnika koji prijavljuju dva do pet amandmana na prijedlog proračuna. Dakle, svake se godine tijekom rasprave o proračunu prijavi više od 400 amandmana koji jednostavno blokiraju rad Sabora i otežavaju rad zastupnika.

Zasigurno je najzanimljivije mišljenje saborskih zastupnika o važnosti koju Sabor ima u današnjem političkom životu Hrvatske. Oporba smatra kako Sabor većinom nije

(32%) ili uopće nije (28%) centar političke moći u Hrvatskoj. Prema mišljenju oporbe, to je u prvom redu Vlada RH, ali i pojedina njezina ministarstva. Razlog takvog mišljenja oporbe zasigurno je frustriranost zbog nemogućnosti bilo kakvog važnijeg ili većeg utjecaja na donošenje značajnijih političkih odluka, što je ponajprije rezultat odnosa snaga unutar zadnjeg saziva Sabora od 2000. godine, ali i kasnijih previranja i promjena unutar vladajuće strukture. Čak 19% članova vladajuće koalicije smatra, kao i oporba, da Sabor zapravo nije centar političke moći. Oni smatraju da je većina moći koncentrirana u Vladi. No ipak glavnina ispitanika – članova vladajuće koalicije smatra kako je Sabor donekle (32%) ili potpuno (8,5%) centar političke moći.

Ovu anketu, koja je bila sasvim anonimna, ispunilo je 47 zastupnika (30% ukupnog broja zastupnika). Od tog broja 19 su bili članovi oporbe (40%), a 28 su bili članovi vladajuće koalicije (oko 60%). Podaci ankete pokazuju kako je uzorak bio reprezentativan.

## 2.2. Intervjui sa saborskim zastupnicima

Saborski zastupnici, članovi saborskog Odbora za proračun, upozorili su na brojne probleme s kojima se oni sami, a i ostali zastupnici, suočavaju tijekom rasprave o prijedlogu proračuna. Izdvajamo sljedeće.

- *Intervencije Odbora tehničke su, umjesto suštinske naravi.* Odbor samo tehnički odrađuje posao, bez davanja ikakvih mjera i prijedloga i na razini Odbora ne postoji mogućnost da se popravi nešto loše što je došlo od Vlade, pa se stoga mjere ekonomsko-političke prirode uglavnom donose bez detaljnijih analiza Odbora.

- *Vremensko ograničenje.* Nedostaje vremena za borbu s hrpom materijala i gomilom brojki te za kvalitetan rad na prijedlogu proračuna, iako Odbor ima instrumente (amandmane) kojima može utjecati na zakonske prijedloge. Vrijeme za razmatranje proračuna izuzetno je kratko, rasprava u Odboru se sprječava jer se sve sažme u jedan dan te se prijedlog podnosi bez ikakvih dodatnih objašnjenja.

- *Proračunsko ograničenje.* Ne postoji proračun Odbora za proračun kojim bi se financiralo angažiranje vanjskih stručnjaka i suradnika koji bi, ovisno o potrebama Odbora, bili zaduženi za određene savjete, sugestije pa i izradu amandmana.

- *Nedostatak infrastrukture.* Zastupnik je prepušten sam sebi, nema infrastrukture za obavljanje svojih dužnosti (ureda, prostornih uvjeta, tajnicu koju ima samo predsjednik Odbora).

On nema ni savjetnika, ni osobe za odnose s javnošću i sve je prepušteno pojedincu te se vrlo često, ako postoji ta mogućnost, za pribavljanje određenih informacija koriste privatne veze.

Zastupnik nema ni proračun iz kojega bi financirao pribavljanje stručnih mišljenja o određenoj problematici jer jedan čovjek ne može sve pokriti. Prijedlozi, pak, u velikom broju dolaze iz Vlade koja ima proračun i mogućnost angažiranja stručnjaka i stoga je u povoljnijem položaju.

Zastupnik ne može kreirati svoju radnu okolinu i dovesti svoje ljude da mu pomognu jer takvu pomoć dodjeljuje Tajništvo Sabora. Ne može birati savjetnike ni naručiva-

ti stručna mišljenja. Zastupnik od svoje plaće (9000 – 14 000 kuna mora plaćati te usluge ako želi dobiti neko mišljenje o određenoj problematici i kvalitetnije raditi).

- *Inferiorni položaj u usporedbi s Vladom.* Odbor je u neravnopravnom položaju prema Vladi koja ima aparat i ljude iza sebe, koji, iako slabo plaćeni, služe kao kvalitetna logistička baza prilikom rada na prijedlogu proračuna i drugim poslovima.

- *Nedisciplina u Odboru.* Zbog nediscipline saborskih zastupnika često se događa da Odbor nema kvoruma.

- *Slabiji položaj Sabora nego Vlade.* Sabor treba biti narodni i otvoren za javnost, ali je li u stvarnosti tako? Sabor nepotrebno zaostaje iako nije riječ o novcu, stavljen je u trećorazredni položaj.

- *(Ne)adekvatna raspodjela sredstava za rad zastupnika.* U proračunu je razmjerno više sredstava namijenjeno strankama, a manje zastupnicima (180 000 kuna po zastupniku), dok nezavisni zastupnici uopće ne dobivaju novac. Kada stranka dobije taj novac, on se troši za stranačke potrebe i na administrativne troškove stranke.

- *Nesnalaženje saborskih zastupnika s proračunskom građom.* Većina zastupnika ne razumije prijedlog proračuna kad ga Vlada podnese u Sabor, odnosno ne zna analizirati proračunske stavke, djelomično zbog mijenjanja proračunskog računovodstva (2001. godine promijenjen je kontni plan proračuna), ali i krivnje zastupnika.

- *Nedostatak komunikacije s Vladom.* Zbog loše komunikacije na liniji Ministarstvo financija (MF) – Vlada – Sabor, MF nimalo ranije ne informira Odbor o proračunskim stavkama za sljedeću godinu.

U dosadašnjoj se praksi velik broj zastupnika u Saboru (različitih zanimanja i obrazovanja) teško snalazio s brojnim tablicama, te velikom količinom papira koje su trebali proučiti prije početka saborske sjednice o proračunu. Zastupnici su vrlo često dobivali prijedloge samo nekoliko dana prije sjednice Sabora, što nije dostatno za kvalitetnu analizu proračuna. Mnogima od njih taj rok nije dovoljan za detaljno proučavanje svih brojki i definiranje svoga stava o proračunu koji trebaju iznijeti na saborskoj sjednici. Za iscrpniju i potpuniju saborsku raspravu o prijedlogu proračuna potrebno bi bilo poraditi na poboljšanju kvalitete i sadržaja godišnjih proračunskih prijedloga kako bi postali što bliži krajnjim korisnicima. Osim toga, učinkovitost Hrvatskog sabora odnosno saborskih zastupnika u kontroli izvršenja proračuna uvelike je ograničena jer Sabor ne posjeduje ili mu nisu dostupne relevantne informacije o proračunu, uz ograničene kapacitete za korištenje tim informacijama.

Velik broj saborskih odbora (24), članstvo pojedinih zastupnika u više odbora te množina zakonskih prijedloga otežavaju djelotvoran i temeljit rad radnih tijela Hrvatskog sabora.

Intervjui su vođeni s Tončijem Žuvelom, predsjednikom Odbora za financije i proračun, Jadrankom Mijalićem, bivšim predsjednikom Odbora za financije i proračun i dr. Durom Njavrom, potpredsjednikom Odbora za financije i proračun (od 3. siječnja 2000.

godine; predsjednik Odbora od prosinca 1995. do 3. siječnja 2000). Oni su uvelike pridonijeli rasvjetljavanju uloge koju Odbor ima tijekom zakonodavne faze proračunskog procesa. Intervjui su vođeni krajem 2002. i početkom 2003. godine radi boljeg upoznavanja rada Odbora za proračun, ali i radi boljeg informiranja o problemima s kojima se suočavaju saborski zastupnici tijekom rada na prijedlogu proračuna. Kako ćemo vidjeti na kraju rada, intervjuirani su zastupnici osim problema s kojima se susreću u svome radu dali i svoje preporuke za poboljšanje cijelog procesa na razini Odbora.

### *2.3. Obrazovna struktura Sabora*

Obrazovna struktura Sabora trebala bi biti jedan od čimbenika kvalitete rada saborskih zastupnika na proračunskim pitanjima. Osim obrazovne strukture, i udio zastupnika s ekonomskim obrazovanjem trebao bi imati određenu ulogu u tome, iako je upitna važnost obrazovne strukture saborskih zastupnika jer su oni “u pravilu lojalniji svojoj stranci nego socijalnom miljeu i profesiji iz koje dolaze” (Silk, 1987:12).

Tijekom 90-ih formirao se širi krug zastupnika koji je stekao stanovito parlamentarno iskustvo, što je nedvojbeno moglo pridonijeti kvaliteti zakonodavnog rada. Nakon izbora 2000. došlo je do promjene znatnog dijela saborskog sastava te je velik broj zastupnika, ovaj put iz redova bivše opozicije, prvi put ušao u parlament. Dodatni problem u stjecanju parlamentarnog iskustva posljedica je činjenice da Sabor u praksi služi kao regrutacijski mehanizam za najviše funkcije izvršne vlasti, tako da jedan dio najiskusnijih zastupnika preuzima ministarska i druga visoka mjesta u izvršnoj vlasti (Zakošek, 2002: 104).

Analize obrazovne strukture Hrvatskog sabora pokazale su kako su najveći udio u sva četiri dosadašnja mandata Sabora imali zastupnici s visokim obrazovanjem (u prosjeku 82 posto), ali se konstantno povećava udio zastupnika sa srednjom stručnom spremom (s 3 posto u prvome na 12% u zadnjem mandatnom razdoblju od 2000. godine). U zadnjem sazivu Sabora najveći broj visokoobrazovanih ljudi u svojim redovima imaju dvije najveće stranke (HDZ i SDP). Od ukupnog broja zastupnika samo su njih 19 (14%) ekonomisti, a samo jedan zastupnik ima titulu doktora ekonomskih znanosti. Najveći broj ekonomski obrazovanih ljudi imaju HDZ, HSLŠ te SDP. Te činjenice govore kako su zastupnici Hrvatskog sabora najvećim dijelom visokoobrazovani, ali je mali postotak onih s ekonomskim znanjem (14%) što donekle utječe na njihov rad na proračunskoj problematici.

## **3. Parlament i proračun**

Jačanjem uloge parlamenta i razvojem parlamentarizma u društvu tijekom povijesti se sve više razvijao i proračun (funkcije i postavke) i proračunski proces. Pojam parlamentarizma u najširem smislu označava sustav predstavničke vladavine u kojoj se suverenost i samostalnost naroda izražava na slobodnim, općim i višestranačkim izborima. U užem smislu označuje sustav parlamentarne vlade kao jednog od oblika organizacije vlasti u kojemu izvršna vlast (vlada) politički odgovara predstavničkom tijelu (parlamentu), što je osobitno bitno za proračun.

Proračun je političko-ekonomski dokument i sredstvo komuniciranja zakonodavne i izvršne vlasti s javnošću te čini temeljnu sponu koja veže vladu i parlament. Proračunski je proces sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka koje vode pripremi proračuna, predlaganju i prihvaćanju u parlamentu te, konačno, provedbi proračuna (Von Hagen i Harden, 1996). Proračunski je proces, između ostaloga, i političko pitanje jer (1) daje određenim sudionicima više kontrole nad novcem koji se troši za neke projekte na određenome mjestu; (2) stvara konkurenciju između raznih ministarstava i programa i (3) utječe, ili se vjeruje kako utječe, na političko-gospodarske učinke i rezultate kao što su cjelokupna veličina proračuna, raspodjela troškova i koristi te relativna veličina izdataka za socijalne usluge i obranu (Rubin, 1993:67).

Moderne, parlamentarne i demokratske države moraju posjedovati kapacitete i biti učinkovite kako u izvršnome, tako i u zakonodavnom dijelu vlasti. Parlament raspravlja, usvaja i kontrolira proračun, dok je izvršna vlast odgovorna za provođenje tako izražene političke volje parlamenta. Stoga je upravo proračun glavni mehanizam koji neprestano povezuje i pokreće obje te razine vlasti.

Postupak donošenja proračuna gotovo je istovjetan u svim suvremenim parlamentarnim sustavima. Proračunski proces sastoji se od ovih koraka (faza):

1. inicijativa MF-a za pripremu i donošenje proračuna,
2. proračunski korisnici planiraju prihode i rashode,
3. vlada (tj. MF) oblikuje prijedlog proračuna koji šalje u parlament,
4. parlament raspravlja te odobrava proračun,
5. proračunski korisnici izvršavaju proračun.

Četvrti korak, u kojemu parlament raspravlja i odobrava proračun, čine rasprave o prijedlogu proračuna u radnim tijelima parlamenta i na parlamentarnoj sjednici. Na njima se raspravlja o cjelokupnoj vladinoj proračunskoj politici predloženoj u državnom proračunu. Odobravanjem vladina prijedloga proračuna te objavljivanjem u službenim novinama proračun postaje zakonski akt kojega se moraju držati svi sudionici u njegovu izvršavanju i koji ovise o njemu (korisnici proračunskih sredstava).

Kako je proračun rezultat proračunskog procesa, tijekom pojedinih faza proračunskog procesa različite institucije imaju vodeću ulogu. Tako je tijekom pripreme i izvršenja proračuna ključna uloga MF-a, koje određuje prioritete i ciljeve te na temelju mišljenja i prijedloga svih proračunskih korisnika donosi odluke. U većini zemalja odluku o početku pripreme proračuna donose nositelji izvršne vlasti (predsjednik vlade, ministri financija ili ministarska vijeća), ali su poznati i primjeri kad to čine drugi čimbenici (npr. u SAD-u odluku o početku proračunskog procesa za sljedeću fiskalnu godinu donosi predsjednik države). U najvećem broju zemalja razdoblje od početka pripreme proračuna do dostavljanja proračuna parlamentu na izglasavanje traje oko šest mjeseci (OECD, 1987:27).



Vlada je ključno administrativno tijelo središnje države koje donosi odluke o proračunu te tijelo koje prijedlog proračuna šalje u parlament na usvajanje.

U fazi rasprave o proračunu parlament je zadužen za odobrenje proračuna te naknadno i za kontrolu izvršenja proračunskih korisnika.

Iako današnji moderni, demokratski parlament ima ključnu ulogu u utvrđivanju proračunske politike, tijekom vremena u mnogim je državama došlo do prenošenja financijsko-političke moći s parlamenta na druge čimbenike kao što su izvršna vlast, političke stranke itd. Stoga je teško u svakom pojedinom slučaju utvrditi koliko su pojedini čimbenici političke volje utjecali na donošenje određene odluke o visini i strukturi proračunskih prihoda i rashoda te često parlamenti samo prihvaćaju vladin prijedlog proračuna bez većeg utjecaja na njega.

No i dalje u većini zemalja parlament svake godine odobrava proračun odnosno utvrđuje plan javnih prihoda i rashoda svih proračunskih korisnika. U demokratski uređenim zemljama vrijedi pravilo kako izabrani parlament, odnosno parlamentarni zastupnici "imaju moć nad novcem". U utvrđivanju proračunske politike i odlučivanja o njoj, kako formalno tako i stvarno, osim parlamenta, sudjeluju i brojni drugi čimbenici. Neki od njih su vlada, birači, političke stranke, državna uprava, udruge, društva građana, komore (industrijske, trgovačke, odvjetničke, liječničke), sindikati, Crkva i vjerske zajednice, javno mnijenje (radio, tisak, televizija), znanstvene institucije (instituti, fakulteti), istaknuti pojedinci itd.

U cijelom je svijetu značenje parlamenata (vrhovne zakonodavne vlasti neke zemlje) u proračunskom procesu različito i ovisi o:

- a) opsegu moći što je imaju pojedini parlamentarni zastupnici,
- b) o ulozi i snazi parlamentarnih odbora.

Uloga parlamentarnih odbora, pak, ovisi o:

- tome tko može i gdje se mogu predlagati i izglasavati amandmani
- tome koji su sve odbori uključeni u razmatranje proračuna i odnosima između njih
- veličini njihove moći u predlaganju amandmana
- vremenu za razmatranje proračuna i izglasavanje zakonskih akata unutar odbora
- mogućnosti poduzimanja neovisnih istraživanja i angažiranju stručnjaka u slučaju kratkoga vremenskog roka za raspravu o proračunu
- međudjelovanju parlamenta i parlamentarnog odbora za proračun s vladinim uređima za proračun i uređima za proračun unutar pojedinih ministarstava
- postojanju političke volje itd.

Osim toga, utjecaj parlamenata na opću, ekonomsku i proračunsku politiku ovisi i o:

- vanjskim čimbenicima – odnosu s vanjskim institucijama i sudionicima, posebice s izvršnom vlasti i domaćim izbornim tijelom
- unutarnjim čimbenicima – unutarnjim strukturnim obilježjima zakonodavnih tijela (organizaciji odbora, vijeća, zaposlenog osoblja i parlamentarnih stranaka)
- prirodi političke scene (LeLoup, 2000:4).

#### 4. Hrvatski sabor i proračun

Republika Hrvatska relativno je mlada država koja se osamostalila 1991. godine. U isto to vrijeme postupno su provođene i političke, gospodarske i ekonomske reforme. Osobito velike promjene događale su se u političkom smislu, poput promjene ustava i brojnih promjena zakona, tranzicija vlasti itd.

Prema Ustavu, državna vlast u Hrvatskoj ustrojena je na načelu trodiobe vlasti, i to na zakonodavnu (Hrvatski sabor), izvršnu (Vlada RH) i sudbenu. Polupredsjednički sustav, s velikim ovlastima predsjednika i u proračunskim pitanjima, ustavnim je promjenama 2000. godine zamijenjen parlamentarnim sustavom, a Hrvatski je sabor od ožujka 2001. godine, ukidanjem Županijskog doma, postao jednodoman.

##### 4.1. Proračunski proces s fazama i vremenskim rasporedom

Hrvatska nema jedinstveni proračun. U Hrvatskoj su posebno izdvojeni državni proračun, proračun izvanproračunskih fondova<sup>1</sup> te proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave. Oni zajedno čine proračun opće države, koji ne prolazi cijelu administrativnu proceduru i faze pripreme, usvajanja i izvršenja kao državni proračun. Opći proračun, koji objedinjuje tri razine proračuna, važan je kao ukupni pokazatelj koliko je država prihoda prikupila i ujedno potrošila.

S obzirom na izuzetnu važnost proračuna u funkcioniranju cjelokupnoga gospodarstva, proračunski se proces provodi putem ustaljene sheme prema točno utvrđenim zakonitostima. Procedura donošenja državnog proračuna prilično je duga i složena i ima nekoliko faza. Proračunski proces u Hrvatskoj ima tri osnovne faze – pripremu, donošenje i izvršenje državnog proračuna. Proračunski je proces cijeli splet odnosa između glavnih sudionika na temelju kojega Sabor raspravlja i usvaja proračun. Osim toga, svaka se od te tri faze sastoji od nekoliko koraka (podfaza), što ukupno traje oko 2,5 godine.

Ključni sudionici proračunskog procesa jesu Hrvatski sabor, Vlada, MF, korisnici državnog proračuna, porezni obveznici i Državni ured za reviziju, svaki sa svojim jasno definiranim opsegom prava i obveza. MF najprije skuplja zahtjeve za proračunskim sredstvima od svih proračunskih korisnika. Kad to učini, MF napravi jedan prijedlog proračuna s potrebama svih korisnika, ali poštujući određene prijašnje projekcije i ne dopuštajući preveliku samovolju korisnika te taj prijedlog šalje Vladi na razmatranje. Nakon što Vlada uskladi taj prijedlog, šalje ga u saborsku raspravu i proceduru usvajanja. Nakon toga saborski odbori, posebice Odbor za financije i državni proračun, detaljno analiziraju i raspravljaaju o svim relevantnim i važnim stavkama proračuna. Istodobno, Sabor kao vrhovno zakonodavno tijelo provodi raspravu o proračunu. Nakon što se većinska stranka ili koalicija usuglasi o prihvatljivosti proračuna, započinje proces njegova usvajanja. Pogledajmo detaljnije svaku od faza proračunskog procesa s njihovim podfazama.

---

<sup>1</sup> Prema ZOP-u (NN 96/03), izvanproračunski je fond izvanproračunski korisnik, pravna osoba osnovana na temelju zakona koja se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda. U Hrvatskoj je u 2003. bilo osam izvanproračunskih fondova.

### Priprema proračuna

Sve počinje s prijedlogom fiskalne politike za iduću godinu u kojemu ključnu ulogu ima MF. Zatim slijedi okružnica državnog proračuna, koju MF u rujnu dostavlja proračunskim korisnicima kako bi utvrdilo ukupnu visinu proračunskih sredstava za sljedeću godinu. Pregovaranje i usklađivanje zahtjeva proračunskih korisnika s MF-om završava 10. listopada tekuće godine. MF šalje prijedlog proračuna Vladi.

Studija Svjetske banke, Odjela za Hrvatsku (2000), pokazala je kako bi “MF trebao imati značajniju ulogu u postavljanju standarda, koordiniranju pitanja financijske prirode za sve državne institucije, analiziranju sektorskih politika i analizi ostvarivanja proračuna te pomoći središnjim tijelima odlučivanja (kao što je kabinet Vlade). Nadalje, proračunskim korisnicima potrebna je veća fleksibilnost kako bi se mogli prilagođavati promjenjivim prilikama.”

### Rasprava i usvajanje državnog proračuna u Hrvatskom saboru

Nakon što ga Vlada razmotri, prijedlog državnog proračuna s obrazloženjem upućuje se predsjedniku Sabora. Proračunski dokument koji Vlada nakon razmatranja šalje Saboru treba proći i detaljnu analizu u Odboru za financije i proračun. Nakon saborske rasprave o proračunu slijedi glasovanje te usvajanje proračuna u Saboru. Do 15. prosinca Sabor mora izglasati proračun za sljedeću godinu. Odobrenjem proračuna i donošenjem zakona o proračunu počinje faza izvršenja proračuna.

### Izvršavanje proračuna (provedba, nadzor i kontrola)

U toj trećoj fazi država prikuplja planirane prihode u proračun i oni se troše za proračunom planirane namjene u toj godini. Nakon glasovanja i usvajanja proračuna u Saboru, MF izvještava ministarstva i ostale proračunske korisnike o novčanim sredstvima koja su im odobrena. Od 1. siječnja sljedeće godine i službeno započinje fiskalna godina u kojoj se izvršava proračun (prikupljanje prihoda i trošenje novca), te obavlja nadzor i kontrola tih aktivnosti. Kako bi se ustanovilo stanje sredstava u proračunu, MF je sredinom godine dužan sastaviti izvješće o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i dostaviti ga Vladi, koja ga, nakon što ga raspravi, šalje Saboru.

### 4.2. Uloga Sabora u proračunskom procesu

Izvršna vlast (Vlada) priprema i sastavlja proračun. Prilikom pripreme proračuna najveću ulogu ima Vlada odnosno MF, dok je uloga Hrvatskog sabora zanemariva iako su na početku planiranja i pripreme proračuna mogućnosti utjecaja Sabora na donošenje odluka najveće. Međutim, one se znatno smanjuju kada proračun uđe u saborsku proceduru. Uzrok tome, između ostaloga, jest i kratko vrijeme za saborsku raspravu o proračunu, tijekom koje je teško nešto mijenjati jer bi bilo kakva promjena predloženih proračunskih stavki nužno iziskivala i promjenu i prilagodbu ostalih stavki. Takva situacija, uz vremenski pritisak pod kojim se često proračun donosi, rezultira isforsiranim proračunom kakav je predložila Vlada. U postupku izrade proračuna prevladava stav Vlade zbog toga što se njezini zacrtani ciljevi odražavaju u prijedlogu proračuna (Jelčić, 2001:519).

Proračun, nakon rasprave o njemu, odobrava Sabor. Prijedlog proračuna koji Vlada šalje u saborsku proceduru ne smije ograničavati područje političko-ekonomskog utjecaja Sabora. U prosincu se na sjednici Sabora raspravlja o prijedlogu državnog proračuna. Najčešće veličina sredstava koja se odobravaju pojedinim korisnicima nije dostatna pa je ta rasprava način obrazlaganja razloga i želja pojedinih zastupnika koji lobiraju za svoje ministarstvo, županiju, izbornu jedinicu, interesni lobi i sl.

Predsjednik Sabora daje nacrt državnog proračuna (s pratećim prijedlogom zakona) svim radnim tijelima Sabora i svim saborskim zastupnicima na razmatranje. Na saborskim sjednicama i sjednicama saborskih odbora raspravlja se o proračunu i analiziraju programi i fiskalna politika koju je predložila Vlada. Nakon razmatranja radna tijela oblikuju svoje prijedloge u konkretne amandmane, a u skladu s nacrtom državnog proračuna i konačnim nacrtom o izvršenju državnog proračuna. Odbor za financije i državni proračun, Odbor za zakonodavstvo te druga zainteresirana radna tijela Sabora, nakon što revidiraju i provedu raspravu o prijedlogu proračuna, podnose i predaju izvješće predsjedniku Sabora.

Kako se manje pozornosti pridaje stručnom mišljenju nego stranačkoj stezi koja je presudna za donošenje svih ekonomsko-političkih odluka, opravdano je mišljenje da su saborske rasprave o ekonomskoj problematici nedovoljno stručno obrađene. Ako tijekom godine proračun ne bude uravnotežen, Sabor bi teoretski mogao poduzeti neke izravne mjere<sup>2</sup>. Praksa, međutim, pokazuje kako Sabor prihvaća prijedloge Vlade ne preuzimajući nikakvu odgovornost.

Sabor i saborski odbori na raspravama o proračunu analiziraju Vladin prijedlog proračuna. Iako Sabor može mijenjati prijedlog proračuna, praksa pokazuje kako neusporedivo najveći dio proračunskih stavki kakve je predložila Vlada snagu zakona izglasavaju u parlamentu dobiva u nepromijenjenom obliku.

Prijedlozi dopuna i izmjena proračuna predaju se pismeno, u obliku amandmana, s objašnjenjem predsjedniku Sabora. Predsjednik Sabora upućuje te amandmane svim ključnim čimbenicima u Saboru koji sudjeluju u donošenju državnog proračuna. Pri tome je najveća uloga Odbora za financije i proračun i Odbora za zakonodavstvo, koji moraju dati svoje mišljenje o amandmanima. Sve dok Sabor ne donese odluku o državnom proračunu i konačnom nacrtu zakona o izvršenju državnog proračuna, Vlada ne može predložiti svoje amandmane. Vladini se amandmani, po pravilu, ne izglasavaju odvojeno, već postaju sastavni dio državnog proračuna. Ako prilagodbu ili dopunu proračuna smatra nužnom, Vlada može zatražiti da Sabor odgodi donošenje odluke ili glasanje o nacrtu državnog proračuna. Ako Sabor odluči raspravljati o nacrtu državnog proračuna u dva čitanja, Vlada svoj nacrt državnog proračuna može popraviti u drugom čitanju.

Zastupnici vjeruju, što su istaknuli neki od intervjuiranih sugovornika, kako je Vlada odgovornija i nadležnija za financijska pitanja koja se pojavljuju u prijedlogu proračuna nego Sabor. Njihov normalan rad na prijedlogu proračuna uvelike otežava činjenica da sve dok prijedlog proračuna ne dođe u saborsku proceduru nema nikakvih prego-

---

<sup>2</sup> Vidjeti dokument Svjetske banke, Odjela za Hrvatsku (2001:77).

vora između Sabora i Vlade. Stoga možemo reći kako je Sabor slabo informiran, što je, zajedno s nepostojanjem nikakvih prethodnih pregovora Sabora i Vlade, u suprotnosti s jednim od proračunskih načela, načelom informiranja.

Iz svega navedenog možemo zaključiti kako tijekom pripreme proračuna Sabor nema gotovo nikakva utjecaja na njega, dok u raspravi o proračunu ima ključnu ulogu. No iako Sabor može i promijeniti Vladin prijedlog proračuna, u stvarnosti najveći dio Vladinih proračunskih stavki nakon saborske rasprave stupa na snagu u nepromijenjenom obliku. Sve se to događa zbog većine glasova koju ima vladajuća koalicija u Saboru te zbog činjenice da zastupnici uglavnom slušaju smjernice svoje stranke te time ne prave veće teškoće Vladi u njezinu radu.

#### *4.3. Uloga Odbora za financije i državni proračun*

Svi računi proračuna dostavljaju se Odboru za financije i proračun koji predlaže Vladi promjene, a ona ih prihvaća ili odbija. Na kraju Vlada, s usvojenim ili odbijenim izmjenama, ponovno vraća proračun Odboru. O važnosti i ulozi Odbora tijekom proračunskog procesa govori i činjenica kako tek nakon što on iznese svoje mišljenje o prijedlogu proračuna Sabor o njemu može početi raspravljati. Ako Odbor da negativno mišljenje, Sabor zaprima proračun i mišljenje tog Odbora te odlučuje hoće li slijediti mišljenje Vlade o nastavku procedure usvajanja ili prijedlog Odbora o vraćanju prijedloga na doradu.

Saborski zastupnici i klubovi zastupnika još uvijek ne raspolažu dovoljnom stručnom potporom u usporedbi s parlamentima razvijenih zemalja, ali i nekih novih demokracija, u kojima se zastupnici obično mogu osloniti na potporu razgranatih stručnih i tehničkih službi (Zakošek, 2002:103). Zadnji se saziv Odbora za financije i proračun (NN 15/00) nekoliko puta mijenjao (govorimo samo o promjenama članova s pravom glasa iako su se mijenjali i članovi bez prava glasa). Zbog čestih promjena upitna je kvaliteta i obujam rada Odbora jer stalne promjene zasigurno utječu na stabilnost rada Odbora.

Ni Odbor za financije i proračun ni Sabor nemaju dovoljan broj djelatnika koji bi se aktivnije bavili ozbiljnim analizama ili uključili u važna pitanja proračunskog procesa. Odbor za financije i državni proračun trenutačno ima samo jednog savjetnika (donedavno su bila dva) i tajnika. Pretpostavka je da su oni uistinu zatrpani papirima i raznim prijedlozima zakonskih akata iz njihova djelokruga koje moraju analizirati i proučiti prije svake sjednice Odbora, pogotovo u vrijeme kada prijedlog proračuna dođe u saborsku proceduru. Stoga je potrebno ojačati Odbor za financije i proračun s nekoliko stručnjaka i analitičara koji se bave proračunskim procesom i njegovom analizom.

Osim toga, velik broj saborskih odbora (24), članstvo pojedinih zastupnika u više odbora te množina zakonskih prijedloga otežavaju djelotvoran i temeljit rad radnih tijela Hrvatskog sabora i Odbora za financije i proračun. U prilog tomu govori i činjenica kako često tijekom pojedinih sjednica Odbora za proračun tajnik tog odbora mora tražiti saborske zastupnike, članove Odbora, kako bi se skupio kvorum potreban za održavanje sjednice. Isto je i s drugim odborima.

## **5. Zaključna razmatranja**

Sabor je nositelj zakonodavne, a Vlada nositelj izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj. Ključni sudionici proračunskog procesa su Hrvatski sabor, Vlada, MF, korisnici državnog proračuna, porezni obveznici i Državni ured za reviziju. Od osamostaljenja RH 1991. godine i postojanja demokratskoga Hrvatskog sabora njegova je uloga bila smanjena zbog polupredsjedničkog sustava i centraliziranja većine funkcija i odluka u rukama predsjednika Republike (djelomično je to zahtijevalo i ratno stanje). Političkim promjenama i promjenama Ustava tijekom 2000. godine ukinut je polupredsjednički sustav te je dana veća uloga Vladi u proračunskom procesu. Zbog toga je i uloga posljednjeg saziva slična ulozi prijašnjih saziva Sabora, ali zbog bitno drugačijih razloga (dominantna uloga predsjednika zamijenjena je dominacijom Vlade). Stoga možemo reći kako uloga Hrvatskog sabora nije onolika kolika bi mogla biti te da Sabor mora razvijati vlastite analitičke sposobnosti jer prostora i mjesta za daljnje povećanje uloge Sabora u proračunskom procesu ima.

Analiza obrazovanosti saborskih zastupnika pokazala je kako su oni najvećim dijelom visokoobrazovani, ali je postotak onih s ekonomskim znanjem malen, što donekle utječe na njihov rad na proračunu. I unatoč tome mnogi zastupnici vjeruju da u načelu nema saborske rasprave koja može bitno promijeniti odluke što ih Vlada donese. Dodatni problem stvara činjenica da se previše zakona donosi po hitnom postupku, što znači bez adekvatnog razmatranja. Stajališta klubova zastupnika također su vrlo važna jer zastupnici po pravilu zastupaju stajališta svog kluba ili svoje matične stranke. No saborski zastupnici ne zastupaju samo stavove svojih birača nego i stavove nekih lobija i interesnih skupina. Zbog toga se i odluke o proračunskoj potrošnji često donose u sprezi političara iz izvršne vlasti i saborskih zastupnika, lobija i birokracije. Veću ulogu u određivanju i provođenju proračunske politike treba dati poreznim obveznicima jer oni osiguravaju proračunska sredstva. Neki rezultati ankete provedene u Saboru osobito zabrinjavaju. Najviše zabrinjavaju činjenice da gotovo 40% zastupnika samo donekle razumije prijedlog proračuna, više od 60% nezadovoljno je vremenom za razmatranje Vladina prijedloga proračuna te zahtijeva više vremena za to, a gotovo polovica anketiranih zastupnika loše je, ili uopće nije, upoznata s radom najznačajnijeg odbora u proračunskom procesu, Odbora za financije i državni proračun. Mogući nedostatak ankete je to što ju je ispunilo samo 30% zastupnika te bi u sljedećem istraživanju trebalo inzistirati na većem postotku anketiranosti te opširnijoj anketi, s više detaljnih pitanja.

Proračun priprema i sastavlja Vlada (izvršna vlast) odnosno Ministarstvo financija. U toj fazi Sabor nema gotovo nikakva utjecaja, dok je u fazi izglasavanja proračuna sva odgovornost na njemu. Iako zakonodavna vlast može i promijeniti Vladin prijedlog proračuna, u stvarnosti, zbog većine glasova vladajuće koalicije u Saboru te činjenice kako zastupnici uglavnom poštuju smjernice svoje stranke, ona uglavnom to ne čini. Sabor je, općenito, slabo informiran i sve dok prijedlog proračuna ne dođe u Sabor na izglasavanje ne obavljaju se nikakvi pregovori Sabora i Vlade, što je u suprotnosti s jednim od temeljnih proračunskih načela – načelom informiranja.

Za poboljšanje zakonodavne faze proračunskog procesa, između ostaloga, nužno je:

- *uspostaviti proračun Odbora za financije i proračun*, proširiti ovlasti Odbora te produžiti sam proces, kako u Saboru, tako i u Odboru

- *unaprijediti rad Odbora* povećanjem kapaciteta i suradnje s raznim nevladinim stručnjacima

- *dotatno poraditi i na stručnosti zastupnika i saborskih službi* jer poznavanje proračunske problematike zahtijeva specifične vrste znanja i kvalitetne informacije. Za dobivanje pravih i točnih proračunskih informacija često se koriste privatni izvori i veze

- *poboljšati komunikaciju na liniji MF – Vlada – Sabor – Odbor*. Odbor treba biti informiran o tijeku proračunskog procesa i prije nego što je prijedlog proračuna došao u Sabor MF bi trebao Odbor informirati na zatvorenoj sjednici o pretpostavkama sljedećeg proračuna i okvirnim stavkama kako bi Odbor kvalitetnije radio na prijedlogu proračuna za sljedeću godinu. Osim toga, i svi ostali zastupnici mogli bi biti informirani o tome jer sjednica Odbora nije zatvorena, pogotovo kad je riječ o tako važnoj stvari kao što je proračun

- *Tajništvo Sabora treba povećati sredstva za dodatno zapošljavanje više stručnih savjetnika u Odboru i Saboru te dodatno osposobljavati stručne službe Sabora*. Kako savjetnici Odbora većinom pripadaju tehničkom osoblju i ekonomskih iz smjerova, trebalo bi ih dalje obrazovati te zapošljavati dodatno osoblje pravnog smjera koje bi se uključilo u izradu zakonskih akata

- *dodatno obrazovati zastupnike o proračunskoj problematici*, uvesti Internet ili Intranet za sve zastupnike, što bi olakšalo te ubrzalo zastupnički posao koji je ponajprije informacijski, čime bi se smanjila potreba za putovanjima jer bi saborski zastupnici mogli ostati u svojoj izbornoj jedinici i time bi kvalitetnije obavljali svoj posao. Osim toga, i zastupnike treba informatički opismeniti. Hvale je vrijedna činjenica da je sabornica informatizirana, ali to je stvorilo neke dodatne probleme (mogućnosti manipulacije, nesnalaženje zastupnika itd.), o čemu se nedavno uvelike pisalo u svim medijima, a čemu smo i sami bili svjedoci.

Sabor i saborski odbori raspravljaju o Vladinu prijedlogu proračuna. Između prvoga i drugog čitanja zakona mogućnosti utjecaja Sabora na prijedlog zakona su najveće, no to prije svega vrijedi za zastupnike koji pripadaju parlamentarnoj većini. Većim ulaganjem u osposobljavanje i usavršavanje stručnih službi Sabora i u razvijanje ljudskih potencijala omogućilo bi se aktivnije i ozbiljnije sudjelovanje zastupnika u proračunskom procesu, čime bi Sabor ujedno i postao instrument odgovornosti, što je trenutačno isključivo Vlada.

To je istaknuto i u intervjuima s članovima Odbora za proračun. I rad Odbora za proračun ima određenu težinu, iako ne značajnu zbog sastava Odbora i poštovanja Vladinih smjernica. Sabor treba više ulagati u stručno usavršavanje svojih zaposlenika i razvijanje kapaciteta, što bi mu omogućilo aktivnije i ozbiljnije sudjelovanje u proračunskom procesu i ujedno ga učinilo instrumentom odgovornosti, što je zasad Vlada.

To je istaknuto i u intervjuima. Iz njih su proizašle i neke od osnovnih preporuka koje je nužno provesti ako se želi poboljšati zakonodavna faza proračunskog procesa te unaprijediti uvjeti rada saborskih zastupnika. Izdajamo sljedeće.

Da bi Hrvatski sabor uistinu bio pravi parlament koji nije otuđen od cjelokupne nacije, morao bi se najprije otvoriti odnosno preuzeti odgovornost koja je zasad na drugim političkim institucijama, prije svega na Vladi. Preduvjet za to je da se sve političke odluke donose upravo u Saboru (u sabornici), a ne u Vladi ili na koordinaciji vladajuće koalicije, pri čemu ključnu ulogu ima predsjednik Vlade (premijer).

Na kraju možemo zaključiti kako za povećanje postojeće uloge Hrvatskog sabora u zakonodavnoj fazi proračunskog procesa postoji dosta prostora, na čemu u budućem radu Sabora treba inzistirati i stručno mnijenje i cjelokupna javnost. Stoga možemo zaključiti kako Hrvatski sabor ima znatne mogućnosti daljnjeg razvoja i povećanja svoje uloge tijekom zakonodavne faze, ali i drugih faza proračunskog procesa.

## LITERATURA

**Bratić, V., 2003.** *Uloga parlamenta u proračunskom procesu*, magistarski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

**Ilišin, V., 2001b.** "Hrvatski sabor 2000: strukturne značajke i promjene". *Politička misao*, (2), 42-67.

**IMF, 1998.** "Hungary: Economic Policies for Sustainable Growth". *Occasional Paper*, No. 159.

**Jelčić, B., 2001.** *Javne financije*. Zagreb: RRF-plus.

**LeLoup, T. L., 2000.** *Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia*. Paper presented at the American Society for Public Administration Annual Meeting, San Diego.

**OECD, 1987.** *Control and Management of Government Expenditure*. Paris: OECD.

**Olsen, M. D. and Mezey, M., 1991.** *Legislatures in the Policy Process*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Ott, K. (ur.), 2000.** *Proračunski vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.

**Politički vodič kroz Hrvatsku, 2000.** Zagreb: Lexis: Hrvatski sabor.

**Poslovnik Hrvatskog sabora (pročišćeni tekst), NN 9/01.** Zagreb: Narodne novine.

**Rubin, S. I., 1993.** *The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New Jersey: Northern Illinois University: Chatham House Publishers.

**Silk, H., 1993.** *How Parliament Works*. London; New York: Longman.

**Svjetska banka, Odjel za Hrvatsku, 2001.** *Hrvatska: Uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti – Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija*. Zagreb: Svjetska banka.

**Von Hagen, J. and Harden, I., 1996.** "Budget process and Commitment to Fiscal Discipline". *IMF Working Paper*, WP 96/78. Washington: International Monetary Fund.



**Zakon** o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

**Zakošek, N., 2002.** *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

## **V j e k o s l a v B r a t i ć : The Role of Parliament in the Budgetary Process: the Example of the Croatian Parliament**

### *Summary*

*The budget is the final outcome of the budgetary process, in which in Croatia an important role is played by the Parliament, especially in the legislative phase, that of enacting the budget. The Parliament has the right to modify the Government's proposal of the budget, which in reality it does only very rarely, because the ruling coalition has a majority of votes, as well as because the members mainly follow the party line. This is perhaps also the basic reason for the relative insignificance of the role of the Croatian Parliament as compared with the part it might really play during the legislative phase of the budgetary process. If Parliament did have the position and role it merits, it would have to bear the primary responsibility, rather than other political institutions, above all, the Government. A necessary precondition for this is that all political decisions should be made precisely by the Parliament and not by the Government or by the coordinating body of the ruling coalition. Research carried out in Parliament (interviews and a questionnaire) indicated certain drawbacks and shortcomings of the Croatian Parliament and showed that there is a lot of room for enlarging the role and importance of Parliament in the budgetary process. This should be the object of ongoing work in the upcoming period, so that Parliament should have the importance that it deserves and justify the trust placed in it by the electorate.*

*Key words: parliament, budget, budgetary process, Budget Committee*