

POVRATAK S MARGINE? REDEFINIRANJE DOPRINOSA PARLAMENATA PRORAČUNSKOM CIKLUSU*

Joachim WEHNER**
London School of Economics, London

Prijevod***
UDK 336.12
JEL H61

Sažetak

Nakon razdoblja slabljenja utjecaja parlamenta sve je očitije kako mnogi od njih ponovno počinju dobivati sve aktivniju ulogu u proračunskom procesu. Demokratizacija i ustavne reforme bile su temeljne značajke koje su parlamentima dale veće mogućnosti za redefiniranje njihove uloge u procesu javnog budžetiranja. Učinkovito sudjelovanje parlamenta u tom procesu ujedno osigurava i temeljni sustav kontrole i protuteže, povećava otvorenost, olakšava održavanje javnih rasprava o proračunu i služi kao podloga širokoj lepezi utjecaja koji mogu pomoći u postizanju sporazuma o različitim proračunskim pitanjima. Dok neki parlamenti imaju i ostvaruju uistinu značajan utjecaj na proračun te pridonose određenim proračunskim rješenjima na različitim razinama, ostali su parlamenti i dalje samo pasivni promatrači koji poslušno prihvaćaju vladin prijedlog proračuna. Brojni čimbenici, poput ustavne strukture, snage proračunskih amandmana, dinamike političkih stranaka te tehničkih kapaciteta i mogućnosti parlamenata u radu na proračunskim pitanjima, određuju razlike u pojedinim zemljama. Trenutačni izazov jest utemeljenje takvih institucionalnih mehanizama koji bi pridonijeli pomirenju parlamentarnog djelovanja s fiskalnom razboritošću, ali tako da ti mehanizmi budu u skladu s različitim prilikama u različitim zemljama.

* Tekst je pisan za World Bank Institute.

** Autor je neovisni istraživač javnih financija. Eventualne komentare i primjedbe na ovaj rad uputite autoru na e-mail joachim_wehner@hotmail.com

Autor zahvaljuje Institutu Svjetske banke (World Bank Institute – WBI) i Međuparlamentarnoj zajednici (Inter-Parliamentary Union, IPU) što su mu pružili priliku sudjelovanja na seminaru s južnoazijskim parlamentima, na kojemu se govorilo o njihovoj ulozi u proračunskom procesu (održan u Colombu, Šri Lanka, u svibnju 2003) i Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) koja je autoru omogućila sudjelovanje na 3. godišnjem susretu predsjedavajućih odbora za proračun zemalja OECD-a (održanome u Rimu, Italija, u lipnju 2003). Ovaj je tekst rezultat sudjelovanja na tim susretima. Također zahvaljujem Allenu Schicku (Sveučilište u Marylandu), Carlosu Santisou (Sveučilište John Hopkins), Warrenu Krafchiku (International Budget Project), Mike Stevensu (iz Svjetske banke) i Ricku Stapenhurstu (WBI) na njihovim korisnim komentarima na tekst. Naravno, za sve je propuste odgovoran autor.

*** Primljeno (*Received*): 10.6.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 27.11. 2003.

1. Uvod

Borba oko parlamentarnog sudjelovanja u donošenju financijskih odluka definirala je ključne trenutke u evoluciji i razvoju moderne demokratske države (Harris, 1975; Reid, 1966). Kako je proračun ključno sredstvo vladine ekonomske politike i nedvojbeno čini najopsežniju listu nacionalnih prioriteta, netko bi očekivao da će nacionalni parlamenti, kad jednom steknu pravo i moć donošenja financijskih odluka, i dalje "ljubomorno" čuvati to pravo¹.

Godinu za godinom parlamenti diljem zemaljske kugle razmatraju prijedloge godišnjih državnih proračuna i omogućuju vladama da ubiru poreze i ostvaruju javne izdatke. Nakon izvršenja proračuna neovisne revizorske institucije provode reviziju i sastavljaju revizorska izvješća putem kojih se parlament informira o tome je li odobreni proračun uredno izvršen. Taj formalizirani proces pažljivog ispitivanja proračuna ne znači automatski da parlament pri tome ima i značajnu proračunsku ulogu. Čini se da članovi parlamenata u mnogim zemljama postavljaju i vrlo slična pitanja (poput onih o njihovu većem i značajnijem angažiranju u proračunskom procesu). Dok se okolnosti i izazovi na tom području u pojedinim zemljama razlikuju, mnogi su od njih izjavili kako je potrebno ojačati ulogu parlamentarnih zastupnika u tom procesu. Pojedini su parlamenti poduzeli određene aktivne korake u tom smjeru.

Da bismo odgovorili tom izazovu, važno je povećati znanje o ulozi parlamenata u procesu budžetiranja. Povijesno, istraživanje utjecaja parlamenata na politiku i proračun najopsežnije je u SAD-u (Oppenheimer, 1983). Ali i dalje malo znamo o tim pitanjima u nekongresnim sustavima te, posebice, u zemljama u razvoju. Stoga je cilj ovog teksta pružiti početni uvid u sve veću uključenost parlamenata u proračunska pitanja i proces budžetiranja.

U vrijeme kada se ponovno sve više cijeni prirodni potencijal parlamenta njegova aktivnog sudjelovanja u proračunskom procesu, pred fiskalnim kreatorima stoji izazov da osiguraju da taj sve veći utjecaj pridonese stvaranju zdravih proračunskih rezultata. Konačno, ovaj tekst dokazuje kako je povećanje uključenosti nacionalnih parlamenata u proračunska pitanja poželjno te može dati pozitivan doprinos mnogim proračunskim rezultatima na različitim razinama. Ali istodobno postoje i određeni rizici koji se odnose na širenje zakonodavnog utjecaja i koji bi također morali biti prepoznati. Tekst se bavi i određenim pitanjima mogućnosti korisnih institucionalnih mehanizama kojima je cilj pomiriti parlamentarno djelovanje i fiskalnu razboritost.

2. Promjena načina budžetiranja u parlamentu

Već dulje vrijeme utjecaj nacionalnih parlamenata na proračunsko odlučivanje u većini industrijaliziranih zemalja pada (Coombes i sur., 1976; Schick, 2002). Taj je pad proračunskog utjecaja parlamenata možda najočitiji u Velikoj Britaniji, gdje je Dom

¹ U ovom tekstu pozornost je usredotočena na parlamente u demokratskim sustavima. Time se ne zanemaruje činjenica kako postoje važne razlike u kvaliteti demokratskih institucija diljem zemalja. No takva su razmišljanja izvan okvira ovog teksta (Collier i Levitsky, 1997).

lordova odavno prestao davati amandmane ili na bilo koji drugi način utjecati na određene mjere na strani prihoda i rashoda koje je predložila izvršna vlast (Davey, 2000).

Nekoliko događaja objašnjava takav trend. Pojava discipliniranih političkih stranaka dominirala je nad neovisnošću parlamenta. Prenošnje ovlasti u potrošnji (decentralizacija) i, u manjem obujmu, decentralizacija raspodjele prihoda prekinuli su opsežnu kontrolu potrošnje javnih sredstava koju su provodili nacionalni parlamenti.

Nadalje, opsežno širenje prava u potrošnji u 20. stoljeću znatno je smanjilo fleksibilnost proračuna te se, razmjerno tome, smanjio preostali prostor za aktivniju uključenost parlamenata u pitanja godišnjih prijedloga proračuna. S rastom opće potrošnje i sve većom složenosti javnih financija vladin prijedlog proračuna postao je svojevrsni standard i temelj na osnovi kojega je procjenjivano djelovanje parlamenata.

No postali su vidljivi određeni pokazatelji kako neki nacionalni parlamenti u zemljama OECD-a pokušavaju vratiti stari ugled i utjecaj u proračunskim pitanjima te počinju dobivati sve važniju i aktivniju ulogu u proračunskom procesu. U Francuskoj je, na primjer, Nacionalna skupština nedavno potaknula provođenje proračunskih reformi širokog obujma. Te promjene obuhvaćaju promjenu klasifikacije proračuna kako bi se omogućila veća parlamentarna kontrola te širenje prava parlamenta u predlaganju javnih rashoda (Chabert, 2001).

U zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama velik broj parlamenata sve se više uključuje u proračunske aktivnosti. Možda je glavni razlog takvog razvoja događaja činjenica da su demokratizacija i ustavne promjene otvorile mogućnosti većeg sudjelovanja parlamenata u mnogim nekad poprilično zatvorenim političkim sustavima, osobito u pojedinim dijelovima Latinske Amerike, Afrike i središnje Europe. Dobar primjer je brazilski Kongres, koji u povijesti nije imao značajniju ulogu u proračunskom procesu. Demokratizacija iz 1980-ih godina dovela je do ustavnih promjena koje su dale Kongresu prava i mogućnosti predlaganja promjena u proračunu, što je na kraju rezultiralo sve značajnijim stupnjem djelovanja parlamenta (Blöndal, 2003).

Nadalje, sve je očitija promjena u međunarodnim financijskim institucijama i raznim stranim donatorskim agencijama u smislu njihova sve većeg sudjelovanja u uspostavi razvojnih ciljeva i strategija. Zemlje u razvoju danas traže pristup međunarodnim financijama na osnovi *strategija smanjenja siromaštva* (PRSPs – *Poverty Reduction Strategy Papers*) koje bi trebale nastajati suradnjom različitih zemalja. Ta je promjena vezana za ponovno povećanje interesa međunarodne donatorske zajednice za kvalitetu proračunskog procesa i upravljanje proračunom zbog više razloga, posebice zbog neuspješnog ispunjavanja uvjeta za dobivanje zajmova za razvoj te nedostatka dokaza o učinkovitosti te pomoći (World Bank, 1998). To pruža priliku parlamentima siromašnih zemalja da se ponovno aktivnije uključe u pitanja razvojne politike i proračuna (Stapenhurst i Pelizzo, 2002)².

² Važno je istaknuti kako ta mogućnost do sada nije optimalno iskorištena. Warren Krafchik navodi kako mnogi parlamenti u zemljama u razvoju nisu značajnije sudjelovali u procesu PRSP.

3. Zašto bi parlamenti trebali imati određenu ulogu u procesu budžetiranja?

Često se sa sumnjom gleda na zahtjeve za povećanjem udjela i uloge parlamenata u javnom budžetiranju. Dok pri tome uistinu postoje i određeni rizici, o kojima će biti riječi kasnije, pitanje učinkovitosti parlamentarne uključenosti u proračunski proces često se ne poštuje u cijelosti. Stoga se dalje u tekstu objašnjavaju određeni razlozi te činjenice.

3.1. Ustavni zahtjevi i “power of the purse”

Power of the purse (prava raspolaganja proračunskim sredstvima, moć nad novcem) nepobitno je temelj demokracije. No to ujedno znači kako je parlament obavezan osigurati da određene mjere na strani rashoda i prihoda budu fiskalno opravdane, da najbolje odgovaraju potrebama stanovništva u skladu s raspoloživim sredstvima te da se te mjere na kraju valjano i učinkovito provedu. Kada parlamenti ne ispune tu svoju obvezu, prilično dug, ali na kraju i nedjelotvoran proračunski proces u parlamentu tek je, kako je to iskreno rekao jedan član parlamenta, uistinu samo “potpuno gubljenje vremena” (citat iz Blöndal, 2001b:54). Puka simbolična uključenost parlamenta u proračunski proces degradira njegovu moć i pravo raspolaganja proračunskim sredstvima te postaje samo nevažno područje fikcije opisane u ustavu, i ništa više.

3.2. Sustav kontrole i protuteže kao ključne sastavnice “dobre javne uprave”

Središnje pitanje “dobre javne uprave” jest da potpuna moć u rukama izvršne vlasti u početnoj fazi ekonomske reforme znači dobitak, no takvo što vrlo brzo postaje i otežavajućom okolnosti (Santiso, 2003)³. Sustav kontrole i protuteže nužan je kako bi se osiguralo srednjoročno i dugoročno budžetiranje. No takvo što ujedno zahtijeva odgovornost izvršne vlasti parlamentima te i sposobnost kasnijeg djelovanja u slučajevima neizvršenja proračuna (Marshall, 1991)⁴. To je prepoznato kao važan čimbenik zdravoga proračunskog sustava, a kao primjer može poslužiti OECD-ov vodič za proračunsku transparentnost (OECD, 2002a)⁵.

Mnogi su ekonomisti sumnjičavi glede sudjelovanja parlamenta u javnom budžetiranju, što dodatno podupiru i utjecajni istraživači. To upućuje na činjenicu kako slabi parlamenti pridonose osiguranju fiskalne discipline (Von Hagen, 1992). No ta činjenica nije neupitna. Prvo, parlamenti sami po sebi nikako nisu jedini izvor pretjeranog trošenja proračunskog novca. Kao što pokazuje i nedavni događaj u SAD-u, pogoršanje fi-

³ George Philip posebice ističe te “dileme dobre javne uprave” u nedavnom istraživanju donošenja mjera ekonomske politike i njezinih rezultata u Latinskoj Americi tijekom 1990-ih godina. Njegovo istraživanje pokazuje kako su mjere i politike prilagodbe bile uspješnije kada su bile “proizvod diktature” ili “vrlo jakoga predsjedničkog sustava ... koji djeluje na granicama ustavne vlasti” (Philip, 1999:235). U njegovim se analizama prva činjenica odnosi na Čile, a druga na Peru i Argentinu.

⁴ O'Donnell (1998) iznosi korisnu konceptualnu, suštinsku raspravu o važnosti učinkovite horizontalne odgovornosti putem sustava kontrole i protuteže (*checks and balances*) kao bitne dopune vertikalne odgovornosti cjelokupnoga biračkog tijela u izbornom vrijeme.

⁵ S obzirom na doprinos parlamenata, MMF-ov *Kodeks fiskalne transparentnosti* lošije je razvijen nego OECD-ov vodič proračunske transparentnosti i drugi programi koji određuju proračunsku transparentnost, a koji su nastali u sklopu različitih skupina civilnog društva. To odražava činjenicu da međunarodne financijske institucije imaju neke uvriježene, tradicionalne pristranosti prema radu s izvršnom vlašću.

skalne ravnoteže može se također dogoditi i zbog velikih ovlasti u radu izvršne vlasti⁶. U takvim slučajevima parlamenti mogu biti svojevrsno ograničenje neodgovorne potrošnje izvršne vlasti⁷. Drugo, djelovanje parlamenata ne znači ujedno i slabiju fiskalnu disciplinu. Na primjer, nedavni tekst o proračunskom utjecaju njemačkog parlamenta pokazuje kako je u tri od četiri godine koje su promatrane u istraživanju deficit bio niži nakon što je parlament poduzeo određene akcije i promijenio Vladin prijedlog proračuna (Wehner, 2001)⁸.

Uopćeni argumenti protiv parlamentarne uključenosti u proračunski proces pretpostavljaju da predstavnici izvršne vlasti automatski žele dobro upravljati i u najboljem interesu cijele javnosti. Nažalost, prečesto se takvo što pokazalo uistinu naivnom pretpostavkom, osobito u zemljama gdje dobrohotnost izvršne vlasti, njezina obzirnost i integritet nisu čvrsto ukorijenjeni u kulturi i načinu vladanja i upravljanja, ondje gdje je izborna odgovornost slaba, a nepostojanje zakonodavnog sustava kontrole i protuteže širom otvara vrata istinskom gubljenju vremena, neradu i korupciji te vodi slabim proračunskim rezultatima (Burnell, 2001). U nekoliko bi se zemalja s duboko ukorijenjenim i zdravim proračunskim procesom parlamenti možda uvelike mogli povući iz proračunskog procesa bez rizika osjetnijeg pada integriteta izvršne vlasti. Međutim, takvo parlamentarno povlačenje iz proračunskog procesa može izrazito štetiti fiskalnom integritetu i ravnoteži, posebice ondje gdje izvršna vlast nije usvojila temeljne norme i standarde proračunskog procesa i etičnost u izvršenju proračuna.

3.3. Otvorenost i transparentnost

Tradicionalno je faza izrade prijedloga proračuna unutar izvršne vlasti poprilično zatvorena, da ne kažemo kako se neprijateljski odnosi prema javnosti⁹. Vrijeme kada se proračun podnosi parlamentu na razmatranje ujedno je i vrijeme koje omogućuje iscrp-

⁶ Procijenjeni suficit za idućih deset godina, koji je u 2001. godini iznosio 5,6 mlrd. USD, od tada se pretvorio u deficit koji je nedavno procijenjen na 455 mlrd. USD i to samo za fiskalnu godinu 2003. Prema Vladinu Uredu za upravljanje i proračun samo je približno polovica te razlike između 2001. godine i trenutanih procjena mogla biti uzrokovana teškim ekonomskim stanjem zemlje. Tri puta provedeno smanjenje poreza koje je potaknuo predsjednik objašnjava 23% razlike, dok stavke povećanja rashoda imaju jednako velik udio u tomu (Economist, 19 – 25. srpnja 2003).

⁷ Dobar primjer toga je proračunski proces iz 1997. godine u južnoafričkom Mpumalanga parlamentu na razini provincije (lokalni parlamenti). Ondje je parlament otkrio kako je Vladin prijedlog proračuna bio neuravnotežen jer su dohoci (prihodi) bili manji od Vladina prijedloga izdataka, i to od 600 do 900 mil. ZAR (njihova je valuta ZAR). To je natjeralo parlament da poduzme nezapamćene promjene u određivanju proračunskih prioriteta, a pri tome je bilo nekoliko izuzetno napetih trenutaka jer su se pojedini odjeli pokušali oduprijeti tim nužnim smanjenjima troškova. Konačno, parlament je izradio novi zakon o doznačivanju sredstava za određene namjene koji je bio usklađen s ograničenjima u ukupnim proračunskim sredstvima.

⁸ U sljedećoj godini parlament nije promijenio iznos deficita.

⁹ Potreba za tajnošću tijekom faze pripreme i izrade proračuna katkad je uistinu pretjerana, te veća otvorenost može imati i pozitivne učinke. U Finskoj je, na primjer, zbog njezina Zakona o slobodi informiranja, obvezatno da proračunski zahtjevi određenih ministarstava budu javno dostupni. Pozitivna posljedica toga bila je smanjenje politički motiviranih curenja informacija tijekom faze izrade proračuna (Blöndal i sur., 2002:126-127.). Istodobno se Vladi nastoji osigurati dovoljno vremena kako bi raspravila i isprobala različite proračunske mogućnosti iza zatvorenih vrata, a sve kako bi se osigurao konsenzus unutar Vlade i određeni ustupci prije nego se proračun uputi parlamentu na raspravu.

nu javnu raspravu. Otvorena rasprava o sadržajima proračuna u parlamentu povećava transparentnost i omogućuje učinkovito i pažljivo preispitivanje prijedloga proračuna.

Čini se kako je očit sve jači trend otvaranja rada parlamenta i sjednica parlamentarnih odbora prema medijima i svekolikoj javnosti. Na primjer, više od polovice odbora za javne račune u zemljama Commonwealtha izvještava kako su njihovi sastanci otvoreni za medije i opću javnost (McGee, 2002:99). Tako 63% parlamentata (17 od 27) koji su bili predmet OECD-ova istraživanja izjavljuje kako su sastanci njihovih parlamentarnih odbora javni (OECD, 2002b). Preorijentacija zakonodavnih tijela i njihova sve veća otvorenost i pristupačnost znak su sve manje tajnosti u političkom odlučivanju, budžetiranju i planiranju.

Neki upozoravaju kako postoje i određeni rizici vezani za prestanak tajnosti i zatvorenosti parlamentarnog vijećanja. Hoće li to otvaranje odbora jednostavno prenijeti mjesto realnog donošenja odluka iz odbora u druge forume poput raznih radnih skupina i stranačkih sastanaka koji su i dalje zatvoreni za oko javnosti? Kritičari obično ne daju konkretan dokaz da je zaista tako (Messick, 2002). Prema spoznajama autora ovog rada, nijedan parlament koji je svoj rad i sastanke otvorio za novinare i javnost nije imao potrebu poništiti takvu odluku i vratiti rad odbora u tajnost. Skeptici zapravo nisu uvjerali zagovornike reformi parlamentata.

3.4. Rad na proračunu i mogućnosti ostvarenja određenih proračunskih sporazuma

Parlamenti mogu poslužiti za osiguranje ravnoteže u nekim razmišljanjima, viđenjima i inputima unutar proračunskih odluka te čine platformu za uspostavu široko utemeljenih sporazuma o proračunu, pogotovo kad je riječ o teškim proračunskim ustupcima.

Okvir 1.

Partnerstvo i suradnja parlamenta i civilnog društva u proračunskim pitanjima vezanima za žene (gender budgeting) u Južnoafričkoj Republici

Proračun koji je osjetljiv na pitanja žena osigurava da se potrebe i interesi pojedinaca iz različitih socijalnih skupina nađu u Vladinu prijedlogu proračuna. On osigurava i to da potrebe i interesi žena i muškaraca budu dovoljno temeljito razmatrani. Južnoafričku žensku inicijativu utemeljili su tijekom 1995. godine stalni parlamentarni odbor za financije i dvije nevladine organizacije (NGOs). To je partnerstvo omogućilo članovima parlamenta primjenu određenih istraživačkih vještina iz područja civilnog društva, dok su NGOs imali korist od toga jer su dobili izravan pristup onima koji odlučuju. Trebale su tri godine da bi 26 parlamentaraca glasovalo o analizama pitanja žena u nacionalnom proračunu. Tijekom sljedećih godina Ženska proračunska inicijativa poduzela je proračunske analize o pitanjima žena koje su se bavile problemima poput lokalnih financija, donatorskog financiranja i državnih prihoda. Navodi se kako ta skupina objavljuje jednostavne i kratke verzije izvješća te prezentira svoj rad na različitim lokalnim jezicima, a sve radi približavanja najširem sloju slušatelja.

Izvor: Budlender (1999)

U mnogim zemljama poslovna zajednica tradicionalno ima jak utjecaj tijekom procesa planiranja i oblikovanja proračuna. Parlamenti mogu biti ulazna točka u proračunski proces za neovisne *think thank* skupine, akademike i civilno društvo. Parlamenti sve više zahtijevaju da se proračun javno predstavi, kako bi se lakše uočila vrijednost široko utemeljenih proračunskih inputa. Rezultat utjecaja civilnog društva jest to da su neki parlamenti odigrali značajnu ulogu i uvelike su zaslužni za uvođenje novih pogleda na proračun (v. okvir 1).

Zahtjevi za sredstvima obično nadmašuju raspoložive resurse, čime postaju nužni određeni proračunski ustupci. Hoće li značajnije sudjelovanje civilnog društva i interesnih skupina polarizirati rasprave i prouzročiti porast pritužbi na proračun? Taj bi rizik trebao biti minimalan ako parlament ima ovlasti da neovisno procijeni sadržaj prijedloga proračuna te raspravi o proračunu na otvoren i transparentan način. Učinkovita uključenost širokih slojeva sudionika može pomoći osiguranju obuhvatnog poštovanja ograničenja koja oblikuju proračun, čime se povećava i obveza prema proračunu.

4. Vrednovanje i ocjena učinka parlamentarnog sudjelovanja

Iako postoje dobri argumenti koji idu u prilog povećanju sudjelovanja parlamenta u donošenju proračuna, njegova stvarna uloga u proračunskom procesu uvelike se razlikuje u pojedinim zemljama. Cilj ovog dijela rada jest naznačiti određene različitosti između zemalja, ponajprije prema stupnju i prirodi parlamentarnog sudjelovanja. Prva se razlika odnosi na opseg u kojemu parlament može utjecati na proračunske politike, dok se druga odnosi na *učinak* parlamentarnog djelovanja na proračunske rezultate. Iako ova rasprava otvara određena važna pitanja, potrebno je provesti empirijska istraživanja kako bi se napravila sveobuhvatna i opsežna analiza učinka parlamenta na proračun, osobito na njegove rezultate.

4.1. Opseg utjecaja proračunskih politika i mjera

Parlamenti se mogu razlikovati prema obujmu utjecaja na proračunsku politiku (v. okvir 2). Najmoćniji su parlamenti oni koji imaju sposobnost izraditi proračun. Američki Kongres pokatkad funkcionira kao parlament koji donosi proračun. Iako predsjednik podnosi nacrt proračuna Kongresu, on se prema tom proračunu odnosi kao prema prijedlogu proračuna u najužem smislu riječi. U nekim su godinama pojedini promatrači predsjednikov prijedlog proračuna nazvali “mrtvim u samom začetku” te je Kongres nastavio neovisno definirati vlastitu proračunsku politiku (Schick i LoStracco, 2000:74-104). Rad Arona Wildavskog, koji je potaknuo politiku proračunskog procesa i utjecao na nju, u osnovi je istraživanje i studija o odlučivanju i kreiranju politike unutar Kongresa (Wildavsky i Caiden, 2000). Nekoliko bi se drugih studija o nacionalnim proračunskim procesima trebalo pozabaviti parlamentom koji ima takav obujam ovlasti, i to jednostavno zato što je takva mogućnost američkog Kongresa da oblikuje proračun vjerojatno jedinstvena. Samo nekolicina drugih parlamenta priznaje kako uobičajeno ima mogućnost znatnijeg mijenjanja vladina prijedloga proračuna (v. tabl. 1).

Tablica 1. Da li parlament u praksi obično samo odobrava proračun koji je vlada podnijela na usvajanje?

	Bez promjena	Samo s manje važnim promjenama	Sa značajnim promjenama
Australija	X		
Austrija		X	
Kanada	X		
Češka Republika			X
Danska			X
Finska		X	
Francuska		X	
Njemačka		X	
Grčka	X		
Mađarska			X
Island		X	
Irska		X	
Italija		X	
Japan	X		
Koreja		X	
Meksiko		X	
Nizozemska		X	
Novi Zeland	X		
Norveška		X	
Poljska		X	
Portugal		X	
Španjolska		X	
Švedska		X	
Švicarska		X	
Turska		X	
Ujedinjeno Kraljevstvo	X		
SAD			X
<i>Ukupno</i>	<i>6</i>	<i>17</i>	<i>4</i>
<i>Udio u ukupnim zemljama (%)</i>	<i>22%</i>	<i>63%</i>	<i>15%</i>

Izvor: OECD (2002b)

Najveća skupina parlamenata pripada središnjoj kategoriji parlamenata kada se govori o njihovu utjecaju na proračun, što znači kako većina njih odobrava vladin prijedlog proračuna samo uz manje promjene. Tako je 63% parlamenata (17 od 27) koji su bili predmet istraživanja OECD-a naznačilo da donose samo manje važne promjene u prijedlogu proračuna. U tu skupinu parlamenata pripadaju parlamenti nordijskih zemalja, većine zemalja kontinentalne Europe i Koreje. Kada se kaže da su promjene proračuna malene, ne znači kako su one ujedno i beznačajne. Kada ministri ne uspiju uvjeriti parlament o nužnosti određenih izdataka, smanjenja određenih stavki zapravo mogu osloboditi dodatna financijska sredstva kako bi se sanirale i riješile određene financijske potrebe na nekoj drugoj proračunskoj stavci. Umjeren stupanj amandmanske aktivnosti ta-

kođer je znak izvršnoj vlasti kako mora uistinu ozbiljno shvatiti parlamentarno preispitivanje proračuna ili se u suprotnome mora suočiti s određenim posljedicama¹⁰.

Okvir 2.

Vrste utjecaja parlamenata na proračunsku politiku

Parlamenti koji donose proračun (budget making legislatures) imaju sposobnosti, mogućnosti i kapacitete mijenjanja ili odbijanja vladina prijedloga proračuna, kao i sposobnosti oblikovanja vlastitoga dodatnog prijedloga proračuna prema vlastitom shvaćanju.

Parlamenti koji u određenoj mjeri utječu na proračun (budget influencing legislatures) imaju mogućnosti i kapacitete da mijenjaju ili odbijaju vladin prijedlog proračuna, ali im nedostaje sposobnosti i kapaciteta da oblikuju vlastiti dodatni prijedlog proračuna.

Parlamenti s malim ili nikakvim utjecajem na proračun (legislatures with little or no budgetary effect); njima nedostaje kapaciteta da mijenjaju ili odbiju vladin prijedlog proračuna, kao što im nedostaju i mogućnosti oblikovanja prijedloga proračuna prema vlastitoj procjeni. Oni se ograničavaju na odobrenje proračuna koji je operativno primjenjiv i funkcionalan i prije izglasavanja u parlamentu.

Izvor: prilagođeno prema Norton (1993, tablica 4.1)

Na sasvim drugoj strani nalaze se parlamenti koji nemaju znatniju ulogu u proračunskom procesu i procesu kreiranja proračunske politike te zapravo samo razmatraju i odobravaju vladine prijedloge proračuna bez ikakvih promjena. Toj skupini ponajprije pripadaju parlamenti westminsterskog tipa, u kojima se svako uspješno predlaganje amandmana na proračun smatra glasom nepovjerenja prema izvršnoj vlasti te može ubrzati ostavku vlade (v. okvir 3). Nekolicina drugih parlamenata koji ne slijede tradiciju westminsterskog tipa parlamenata, poput Japana i Grčke, također pripadaju toj skupini parlamenata (OECD, 2002b).

Jesu li amandmani jedini način mjerenja obujma utjecaja parlamenta na proračune? Iako neki parlamenti ne mogu ili uopće ne mijenjaju proračun, westminsterski je model parlamenta tijekom posljednjih desetljeća znatno promijenjen tako da danas parlament raspolaže dostatnim brojem pravodobno prezentiranih informacija o fiskalnom okviru proračuna prije nego je on podnesen na usvajanje u parlament, te, što je još važnije, vode se sve češće i sve žešće parlamentarne rasprave koje se temelje na većoj transparentnosti proračunskog procesa. Kada se mišljenja parlamenta tijekom faze pripreme proračuna ili tijekom procesa konzultacija o srednjoročnoj proračunskoj politici ozbiljno uzmu u obzir, takvo što moglo bi smanjiti potrebu za povećanom amandman-

¹⁰ Na primjer, bivši njemački savezni ministar obrane (1998-1999) Rupert Scholz nije izradio adekvatne planove za vojne zrakoplovne projekte te je Odbor za proračun zamrznuo polovicu potrebnih sredstava za taj projekt. Kada je Odbor obaviješten da je ministar prisustvovao sastanku u novinarskom domu umjesto da sudjeluje na raspravi o "svome" proračunu, Odbor ga je odlučio pozvati da svjedoči na Odboru pola sata nakon što je prošla ponoc (Wehner, 2001).

skom aktivnosti¹¹. Nadalje, većina rashoda opće potrošnje nastavak je postojeće proračunske politike. Mora se reći i kako postoje velike mogućnosti da članovi parlamenta raspravljaju i traže promjene određenih mjera kada se one netom uvode ili kada se parlament treba očitovati o njihovim promjenama. U tom smislu proračun je donekle odraz određenih mjera o kojima se već raspravljalo u parlamentu, iako je također važno neprekidno procjenjivati je li postojeća osnovica za izdatke i dalje relevantna¹². Drugim riječima, izostanak amandmanske aktivnosti ne bi trebao biti istovjetan s potpunim nedostatkom parlamentarnog utjecaja na proračunsku politiku. Ali također je obično teško kvantificirati bilo kakvu razinu neamandmanskog utjecaja na proračun (Meyer i Naka, 1998).

Okvir 3.

Konvencije o povjerenju u westminsterskom tipu parlamenata

Posljednji put britanski je parlament glasovao o odbacivanju prijedloga zahtjeva za povećanjem proračunskih sredstava 1919. godine, kada je predsjednik Doma lordova odbio financirati izgradnju druge kupaonice u parlamentu. Određena iskustva u promjenama proračuna putem amandmana i u drugim westminsterskim tipovima parlamenata datiraju iz istog vremena. Čini se kako je posljednje smanjenje raspodjele sredstava u novozelandskom parlamentu bilo 1930. godine, kada je glasanje Odjela za poljoprivredu smanjilo ukupne iznose za pet funti. Danas se, pak, u westminsterskoj tradiciji parlamenata uspješni pokušaji parlamenta da mijenja vladine prijedloge proračuna smatraju jednakim glasanju o nepovjerenju vladi. Takvo tumačenje razvilo se iz povijesnoga ustavnog tumačenja prava Krune na "financijsku inicijativu". No unatoč ustavnom pravu parlamenta da mijenja proračun, u mnogim bi parlamentarnim demokratskim zemljama s westminsterskim sustavom u slučaju da parlament usvoji bilo kakve, pa i najmanje promjene njezina prijedloga proračuna vlada dala ostavku. Kao primjer možemo navesti zemlje poput Australije, Kanade, Indije i Novog Zelanda.

Izvor: Davey (2000); Lok Sabha (1998); OECD (2002b)

4.2. Utjecaj parlamenta na proračun

Kakav je zapravo učinak djelovanja parlamenta na proračunske rezultate? Iako posjedujemo određene komparativne podatke o stupnju parlamentarne uključenosti, u pr-

¹¹ Škotski parlament i formalno se uključuje u fazu izrade proračuna (Midwinter i McGarvey, 2001:50-51). Resorni parlamentarni odbor razmatra izvješća po odjelima, s detaljnim podacima o prošlim izdacima i budućim planovima potrošnje koji se redovito objavljuju u travnju ili svibnju svake godine. Taj proces koordinira Odbor za financije, koji izvještava parlament o svojim nalazima. Pri tome se sve usvojene preporuke koje su prošle da ju Vladi na razmatranje, i to tijekom završne obrade nacrtu proračuna u rujnu. Prve konzultacije rezultirale su povećanjem sredstava izdvojenih za potrebe izgradnje cesta i transporta, te i trima skromnim prijedlozima za proračunske promjene koje je predložio Odbor za financije. Kada se prijedlog proračuna kao zakon podnese u parlament na razmatranje tijekom siječnja, rasprave u Odboru za financije imaju polazište u Vladinim amandmanima. Parlament može odbiti ili prihvatiti taj prijedlog, ali ne može inicirati izradu i usvajanje vlastitih amandmana.

¹² Ovaj se odlomak uvelike temelji na komentarima Mikea Stevensa (World Bank) i Ricka Staphenhursta (WBI).

vom redu zahvaljujući istraživanju OECD-a, priroda zakonodavnog učinka na proračun poprilično je neistražena. Teorija o upravljanju javnim izdacima pretpostavlja tri međusobno povezana cilja: održavanje ukupne fiskalne discipline, određivanje prioriteta u potrošnji javnih sredstava u skladu s postojećom politikom i programskom učinkovitosti te operativnu učinkovitost u izvršenju proračuna (Schick, 1998). Ta su tri cilja također povezana s prihodovnom stranom proračuna. Fiskalna disciplina nije moguća bez odgovarajućih razina prihoda i točnog predviđanja raspoloživih sredstava. No odluke o raspodjeli sredstava imaju i svoje drugo lice na strani prihoda, pogotovo ako promatramo poreznu incidenciju (prevaljivanje poreza) – odnosno raspodjelu (distribuciju) poreznog tereta između različitih sektora i pojedinaca. Učinkovita porezna uprava također je važna za osiguranje maksimalno raspoložive količine prihoda unutar određenih fiskalnih i poreznih parametara.

Ako se zakonodavstvo odluči uključiti u donošenje odluka o ukupnim iznosima proračuna i njegovoj raspodjeli, ono bi to trebalo učiniti pažljivim *ex ante* ispitivanjem tijekom faze odobrenja proračuna. Suprotno tome, pitanja operativne učinkovitosti proračuna primarno razmatra parlament putem *ex post* ispitivanja proračuna na osnovi nalaza državne revizije nakon faze izvršenja proračuna. Drugim riječima, *ex ante* ispitivanjem proračuna pozornost se usredotočuje na sadržaj i smjer proračunske politike dok se *ex post* ispitivanjem proračuna pažnja usmjerava na kvalitetu izvršenja proračuna. Ako je proces učinkovit, parlamenti bi tijekom razmatranja budućih prijedloga proračuna mogli doći do određenih spoznaja koje rezultiraju iz nalaza revizije.

Činilo se kako se parlamenti razlikuju s obzirom na stupanj njihove uključenosti u proračunska pitanja (Schick, 2002:33-35; Wehner, 2003). Na primjer, američki se Kongres i dalje pomno drži složenoga *ex ante* procesa u kojemu različiti financijski odbori odlučuju o fiskalnim parametrima, poreznoj politici i alokaciji raspoloživih sredstava. Utjecaji Kongresa na ukupne iznose proračuna i izbore u alokaciji sredstava mogu biti znatni i važni, no znakovito je kako u njemu ne postoji određeni odbor koji bi se bavio revizijom i analizirao rezultate nalaza revizije. Nasuprot tome, najveći broj parlamenata westminsterskog tipa poslušno odobrava proračun, što znači da i nema važnijeg utjecaja na proračunsku politiku. Umjesto toga, naglasak je na određenim operativnim pitanjima, uz iscrpnu *ex post* procjenu opće potrošnje u Odboru za javne račune. Možda je to jedini mogući način utjecaja parlamenata kojima nedostaju kapaciteti i mogućnosti da predlažu promjene i mijenjaju proračun. Između te dvije skupine nalazi se skupina parlamenata koja kombinira *ex ante* i *ex post* pažljivo ispitivanje funkcija pojedinog odbora. U njemačkom Bundestagu, na primjer, Odbor za proračun i odobrava prijedlog proračuna i razmatra kasnije nalaze državne revizije. Takav “kombinirani” model omogućuje čak i postizanje ravnoteže između pažljivog ispitivanja politike proračuna i izvršenja proračuna te stoga uključenost parlamenta u proračunska pitanja rezultira drugačijim ciljevima upravljanja javnim financijama.

Parlamenti trebaju razmotriti koji odnos između *ex ante* i *ex post* pažljivog ispitivanja proračuna najviše odgovara određenom kontekstu. Na primjer, usmjerenost parlamenta na promjenu proračunske politike tijekom faze odobravanja proračuna mogla bi imati slab učinak ako je operativno upravljanje proračunom slabo i ako vlada ima male mogućnosti objavljivanja nalaza izvršenja proračuna. Postupanje kojim se kombiniraju

parlamentarne mogućnosti blokiranja određenih sredstava proračuna, neprekidan nadzor izvršenja proračuna i učinkovitosti *ex post* pažljivog ispitivanja proračuna moglo bi više odgovarati takvim prilikama negoli utjecaj na smjer proračunskih politika koje se na kraju ne provode.

Ekonomisti i politolozi posljednjih su se godina sve više zainteresirali za učinak koji imaju zakonodavne institucije na fiskalne rezultate, osobito glede deficita¹³. Ono što je do sada bilo zanemareno jest istraživanje utjecaja parlamenata na razinama na kojima se raspodjeljuje i provodi proračun. Na primjer, postoji li određena težnja da se amandmanima usmjerava potrošnja prema određenim sektorima ili određenim programima, i ako je tako, zašto se to događa i u kojim uvjetima? Tko zapravo ima koristi od značajnijeg sudjelovanja parlamenta u donošenju poreznih mjera i politika? Kako možemo sustavno procijeniti doprinos zakonodavstava, posebice imajući na umu učinkovitost vladinih odjela ili agencija? Daljnje metodološko promišljanje i empirijsko istraživanje potrebno je zbog nužnosti sveobuhvatnije i zaokruženiye uloge i utjecaja rada parlamenata na javne financije. Takva opsežna procjena morala bi uzeti u obzir proračunske rezultate na svim razinama, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani proračuna. Osim toga, postoji i drugi izazov toga istraživanja: na temelju sustavnoga komparativnog proučavanja istražiti kako veća uključenost parlamenta od faze usvajanja do faze utjecaja na proračun, katkad čak i tijekom faze pripreme i oblikovanja prijedloga proračuna, utječe na cjelokupne proračunske rezultate¹⁴.

5. Objašnjenje razlika između parlamenata

Zašto postoje takve razlike u parlamentarnom utjecaju na proračun među zemljama? Moguće je razlikovati određen broj varijabli koje međusobno djeluju kako bi se definirala sposobnost parlamenta da se bavi proračunskim pitanjima. Sve je to povezano s ustavno određenom i pravnom ulogom parlamenta, kapacitetima političkih stranaka i tehničkim kapacitetima parlamenta da se bavi pitanjima proračuna. Velik broj uvjeta nužan je za učinkovito djelovanje parlamenta. No nijedna varijabla sama po sebi nije dovoljna, te se i značaj i međusobno djelovanje varijabli može razlikovati od slučaja do slučaja (Krafchik i Wehner, 1998).

5.1. Predsjednički sustav nasuprot parlamentarnim sustavima

Priroda države i vlasti ima fundamentalne fiskalne implikacije na proračun. Razlika u relativnom proračunskom utjecaju parlamenta nasuprot utjecaju izvršne vlasti uvelike je funkcija sustava vlasti¹⁵. Parlamentarni su sustavi, zahvaljujući svom obliku i dizajnu, skloniji pridonositi većem stupnju suradnje između izvršne i zakonodavne vlasti. Vlada izravno ovisi o potpori parlamentarne većine. Posljedica toga je činjenica da

¹³ Značajna istraživanja na tom području moguće je naći u djelima Straucha i Von Hagen (1999), Hellera (1997), Crain i Murisa (1995) i Von Hagen (1992).

¹⁴ Autor je trenutno uključen u komparativni istraživački projekt koji istražuje ta pitanja.

¹⁵ Predsjednički sustavi dodjeljuju izvršnu vlast izravno izabranom premijeru vlade koji se obično naziva predsjednikom, što je slučaj u SAD-u, Filipinima i Nigeriji. U parlamentarnim sustavima nositelja izvršne vlasti izravno bira parlament, kao u Velikoj Britaniji, Južnoafričkoj Republici i Indiji.

se sastav parlamenta i izvršne vlasti isprepleću na temelju njihovih izbornih pobjeda. Ako parlament ponovno izradi cjelokupni vladin proračunski prijedlog, to bi značilo isto što i glas nepovjerenja vladi.

Suprotno tome, razdvojenost vlasti u predsjedničkim sustavima može dovesti do velikog suparništva između izvršne i zakonodavne vlasti. Vjerojatnije je da će parlamenti biti kritičniji prema proračunu i prijedlozima mjera koje podnosi vlada s kojom parlament ima malo zajedničkoga. Neki od najžešćih sukoba oko proračuna zbili su se u zemljama s predsjedničkim sustavom vlasti, kao što je onaj u SAD-u (Williams i Jubb, 1996) ili, nedavno, u Nigeriji (Aiyede i Isumonah, 2002; Wehner, 2002). Razdvojenost vlasti ne dovodi automatski do sukoba između zakonodavne i izvršne vlasti, no ipak naginje tomu, posebice kada je dopunjena "odvojenim svrhama" (*separation of purpose*), kao što su podijeljene vlade ili kada je politička veza između parlamenta i predsjednika uistinu slaba (Haggard i McCubbins, 2001).

5.2. Osposobljavanje parlamenta za predlaganje proračunskih amandmana i mijenjanje proračuna

Drugi važan čimbenik jest pravo zakonodavnog tijela da predlaže proračunske amandmane¹⁶. Obično su prava podnošenja amandmana sadržana u ustavima pojedine zemlje, ali se ona mogu zasnivati i na konvencijama, uobičajenom zakonodavstvu ili su točno objašnjeni u parlamentarnim pravilima. Što je pravo donošenja amandmana ograničenije, to je kontrola rezultata proračuna centraliziranija u rukama vlade.

Mnogi parlamenti, uključujući i skandinavske, većinu parlamenata kontinentalne Europe i SAD-a, imaju ustavom zajamčeno pravo slobodnog oblikovanja proračuna (v. tabl. 2)¹⁷. Nasuprot tome, u westministerskim tipovima parlamenata postoje ograničenja u smislu da su dopuštena samo smanjenja proračunskih stavki, ali ne i povećanja postojećih ili dodavanja novih. Takav način djelovanja parlamenta razvijen je posebice tijekom prvih dana rada Donjeg doma britanskog parlamenta, kada je taj dom bio suočen s razmatanjem zahtjeva za subvencije Kraljevskoj kruni. Njegov je zadatak bio odlučiti bi li, i u kojem obujmu te unutar kojih ograničenja i do kojih iznosa, trebalo ispuniti te zahtjeve. Mnoge zemlje Commonwealtha preuzele su takvu konfiguraciju (sastav) parlamenta. Treća skupina amandmanske aktivnosti ograničava prava parlamenta da mijenja proračun kako bi se održala ista razina deficita ili zaštitili ukupni iznosi vladina prijedloga proračuna. To je karakteristično za neke zemlje francuskog govornog područja i latinoameričke zemlje.

¹⁶ Samo ukratko, pitanje dvodomnih parlamenata u kojemu drugo parlamentarno tijelo ima moć utjecaja na proračun isključeno je iz ove rasprave (v. Heller, 1997). Parlamenti saveznih država su dvodomni kako bi se u saveznom procesu izrade zakonskih akata olakšala zastupljenost na regionalnoj osnovi. Dvodomnost nije ograničena samo na savezne države, ali samo trećina unitarnih država ima dvodomni parlament (Patterson i Mughan, 2001).

¹⁷ Nedavna, ne baš opsežna studija u usporedbi s podacima IPU, pokazuje kako 59% (16 od 27) parlamenata zemalja članica OECD-a nije imalo nikakva smanjenja svojih prava u mijenjanju vladina prijedloga proračuna (OECD, 2002b).

Tablica 2. Prava članova parlamenta da mijenjaju proračun

Prava	Broj zemalja
Neograničene mogućnosti promjene proračuna	32
Smanjenja samo postojećih stavki	17
Mogućnost smanjenja rashoda, ali povećanja samo uz dozvolu	4
Uravnoteženje porasta razmjernim smanjenjem drugih stavki proračuna	13
Prava nisu specifičirana	15
<i>Ukupno</i>	<i>81</i>

Izvor: preuzeto iz IPU (1986: tablica 38. A)

Ovlasti za podnošenje amandmana moguće je promatrati prema opadajućoj mogućnosti parlamentarnog djelovanja. Teoretski, neograničene ovlasti omogućuju parlamentima ponovno oblikovanje cjelokupnoga vladina prijedloga proračuna. Više ograničavaju deficitno neutralne ovlasti za podnošenje amandmana koje “zaključavaju” vladinu fiskalnu politiku, ali istodobno ostavljaju dovoljno prostora parlamentima da oblikuju proračune određivanjem prioriteta u rashodima u skladu sa zadanim ukupnim iznosima proračuna. Konačno, westminsterska tradicija parlamenta sprječava kreativniju ulogu parlamenta u kreiranju proračunske politike tijekom procesa podnošenja proračunskih amandmana. Nijedno smanjenje iznosa u stavkama rashoda ne može se prebaciti na povećanje neke druge proračunske stavke.

5.3. Politička dinamika stranaka

Proračunski proces i budžetiranje treba promatrati u širem političkom kontekstu; on je izraz odnosa moći između različitih političkih čimbenika koji sudjeluju u tome procesu. Političke stranke, a ne neki teoretski okvir za poduzimanje određenih proračunskih akcija, uvelike određuju utjecaj parlamenta. Dok bi zakonodavni okvir i ograničenja koje on uspostavlja trebali biti relativno dugotrajni, dinamika političkih stranaka može biti promjenjivija. Sljedeći odlomci bave se pitanjima dvaju osobito važnih čimbenika koji oblikuju ravnotežu moći među političkim strankama, a u kontekstu parlamentarnog izvršavanja proračunske funkcije. To su stranačka većina i stranačka kohezija.

Pokazalo se kako većina u stranačkom sustavu ima važan učinak na ulogu parlamenta u proračunskom procesu (Leston-Bandeira, 1999; Young, 1999). U osnovi, stabilne većine osiguravaju predvidljivost rezultata glasovanja u parlamentu. Ako parlament karakterizira nekoliko stranaka a da nijedna nema većinu u parlamentu, izvršna će vlast morati pridobiti potporu nekoliko političkih stranaka kako bi osigurala usvajanje njezina prijedloga proračuna. Vjerojatno će morati i napraviti određene ustupke tijekom toga procesa. U tom slučaju vlada je ozbiljno suočena sa strateškom nesigurnošću hoće li moći osigurati usvajanje svoga originalnog prijedloga proračuna bez značajnijih promjena.

Sljedeći je čimbenik stranačka kohezija ili stranačka disciplina. Ona podrazumijeva glasovanje po stranačkim smjernicama čak i ako rezultat proračuna ne ispunjava potpuno želje i sklonosti pojedinih članova parlamenta (Von Hagen, 1992:34). Većina u parlamentu, ako je pod čvrstom stranačkom disciplinom, samo osigurava predvidljivost ponašanja

zakonodavca. No ipak nije uvijek tako. U SAD-u, na primjer, tijekom posljednja tri desetljeća postotak prema kojemu članovi pojedine političke stranke glasuju u skladu s njihovim stranačkim kolegama bio je vrlo nizak, samo 66% u slučaju članova Senata iz redova republikanaca (Bowles, 1998:170). Dosljedno tome, niski stupnjevi stranačke kohezije obično su vezani s kandidatski centriranim izbornim sustavima, u kojima stranačka pripadnost nije dovoljno jak čimbenik izbora kandidata. To je u suprotnosti s parlamentima u kojima je izborna pobjeda članova stranaka uvelike povezana sa stranačkom pripadnošću, osobito kada stranačka vodstva imaju velik utjecaj (gotovo presudan) na izbor kandidata. Pritom glavnu ulogu imaju stranci vjerni pristaše. Osim nekih važnih, ali nediscipliniranih članova stranke, koji u nekim prilikama mogu ne slijediti smjernice stranke i ponašati se kao svojevrsni stranački odmetnici, članovi parlamenta koji odbiju slijediti stranačku liniju ponašanja štete svojim izgledima za ostvarivanje uspješne političke karijere.

5.4. Kapaciteti i mogućnosti istraživanja proračuna

Parlamentarni zastupnici moraju razumjeti sadržaj proračuna ako žele imati značajnu ulogu u proračunskom procesu. Čak i kada imaju pravnoga i političkog prostora da oblikuju proračune, tehnički je kapacitet nužnost kako bi se takva prilika optimalno iskoristila. Pristup neovisnim proračunskim analizama može biti velika pomoć parlamentarcima u procjeni integriteta stavki u prijedlogu proračuna što bi im pomoglo u odlučivanju o tome koje bi promjene u proračunu mogle biti poželjne ili u procjeni koliko je i kakav utjecaj te kakve su posljedice predloženih amandmana za proračun.

Mnogi parlamenti u skupini onih koji aktivnije sudjeluju u donošenju proračuna imaju značajne vlastite proračunske istraživačke kapacitete. Na vrhu liste je Ured za proračun unutar Kongresa SAD-a, u kojemu radi oko 245 visokokvalificiranih stručnjaka. Na Filipinima pak u kongresnom Uredu za planiranje i proračun radi oko 50 zaposlenika. U Ugandi je Zakon o proračunu iz 2001. godine bio glavni razlog osnivanja Odbora za proračun u parlamentu, u kojemu je radilo 13 ekonomista. Ali čak i manji istraživački kapaciteti mogu imati bitnu ulogu i služiti kao velika potpora parlamentima. Neki parlamenti imaju manje istraživačke jedinice specijalizirane za proračunske analize, kao u Poljskoj. Ostali, pak, parlamenti imaju opće istraživačke jedinice koje mogu napraviti određene analize vezane za proračun kada je to potrebno. Takav je Ured za davanje znanstvenih savjeta u njemačkom Bundestagu. Istraživački kapaciteti unutar parlamenta mogu biti dodatno dopunjeni određenim doprinosima neovisnih skupina istraživača (*think tank*), akademskih građana i ekonomista iz privatnog sektora.

Članovi parlamenta često se žale kako je njihov pristup proračunskim istraživačkim kapacitetima uistinu malen, da ne kažemo zanemariv ili ga čak nema. Tako u parlamentima mnogih afričkih zemalja poput Zambije ili Namibije uopće nema specijaliziranih proračunskih istraživača. U nekim je zemljama razlog tomu nedostatak potrebnih sredstava ili stručnosti. Izgledi za napredovanje i materijalne koristi mogu biti toliko beznačajni da dovoljno ne privlače visokoosposobljeno osoblje. U drugima su možda sami parlamenti krivi za nepostojanje dovoljnih istraživačkih kapaciteta. Jedan parlament što ga je nedavno posjetio autor ovoga članka ima samo pet zaposlenih koji djeluju kao potpora dvama ključnim odborima koji provode financijsko preispitivanje pro-

računa, dok u isto vrijeme isti taj parlament zapošljava približno stotinu kuhara i kuharica! Čini se kako bi se bitna poboljšanja zakonodavnih proračunskih istraživačkih kapaciteta mogla postići u brojnim parlamentima, ali samo ako oni pridaju veću važnost vlastitim proračunima.

5.5. Pristup važnim informacijama

Parlamentarno donošenje odluka treba se zasnivati na opsežnim, točnim i pravodobnim informacijama koje osigurava izvršna vlast i revizorske institucije (v. okvir 4). Pri tome ključnu ulogu ima količina pomoćne dokumentacije koja prati proračun. U mnogim zemljama proračun sadržava i prikaz koji u kratkim crtama objašnjava mjere porezne politike i politike potrošnje. Često je jedini izvor dodatnih informacija samo uvodni govor o proračunu. To, dakako, otežava članovima parlamenta i osoblju parlamenta razumijevanje proračunskih politika na kojima se proračun temelji, kao i procjenu koliko adekvatno proračun odražava vladinu politiku.

Sveobuhvatnost proračunskih informacija druga je velika briga i potreba parlamenta. U zemljama u razvoju sva bi pomoć kojom se financira tekuća potrošnja trebala biti uključena u proračune. Kada sredstva pomoći čine više od polovice proračunskih rashoda, očito je da proračunski prioriteti ne mogu biti identificirani ako se samo udio opće potrošnje ogleda u godišnjim proračunima. Nadalje, proračunske informacije često nisu predočene u jasnom i razumljivom, da ne kažemo pristupačnom obliku te netko tko iščitava prijedlog proračuna uistinu treba biti iskusan praktičar planiranja proračuna kako bi mogao dešifrirati što je zapravo navedeno u prijedlogu proračuna. Idealno bi bilo kada bi parlamentarci i drugi korisnici proračunske dokumentacije dobili savjete o obliku i sadržaju proračunske dokumentacije¹⁸.

I tijekom godine potrebne su informacije o stvarnoj potrošnji te pravodobna, temeljita i dobro prezentirana revizorska izvješća, tako da parlamenti mogu pomno pratiti izvršenje proračuna. Posljednje spomenute informacije ključne su za mnoge zemlje u razvoju, u kojima neovlašteni izdaci i proračunske promjene što čine razliku između odobrenih i stvarnih iznosa potrošnje nerijetko završavaju i višestrukim obračunavanjem (u dvostrukim iznosima). Proračunske odluke trebale bi biti napravljene na temelju informacija o stvarnoj razini potrošnje što je moguće točnije, a ne na temelju fiktivnih proračunskih stavki koje vrijede samo na papiru.

Davanje značajnih i relevantnih informacija o reviziji odražava kvalitetu institucionalnih veza između parlamenta i revizorske institucije. Dok djelotvoran rad parlamenta ovisi o visokokvalitetnim revizorskim izvješćima, revizor zahtijeva učinkovit parlament kako bi osigurao da određeni proračunski odjeli ozbiljno razmotre revizorska izvješća. Kako bi se osigurala optimalna koordinacija, neke revizorske institucije imaju urede za vezu koji stalno prate parlamentarno preispitivanje nalaza revizije; druge su izravno pridružene parlamentu (Stapenhurst i Titsworth, 2001).

¹⁸ U Južnoj je Africi, na primjer, opća državna revizorska institucija proteklih godina periodično tražila komentare velikog broja posrednika (stakeholders), uključujući pri tome i razne organizacije civilnog društva, o korisnosti revizorskih izvješća te o načinima na koje bi se njihova prezentacija mogla poboljšati.

Okvir 4.

OECD-ov vodič proračunskih dokumenata

OECD je razvio tzv. najbolju praksu proračunske transparentnosti (*Best Practices for Budget Transparency*) koja se bavi pitanjem dostupnosti proračunskih informacija, objavom specifičnih proračunskih zahtjeva, integritetom rada i odgovornošću ključnih proračunskih institucija. OECD preporučuje izradu sljedećih proračunskih dokumenata.

Sveobuhvatan proračun; sadržava sve prihode i rashode države te daje podatke o sadašnjem stanju i srednjoročnim projekcijama.

Pretproračunska izvješća; prikazuju dugoročne ciljeve ekonomske i fiskalne politike, te ekonomske pretpostavke i ciljeve fiskalne politike u srednjem roku.

Mjesečna izvješća; pokazuju napredak u izvršenju proračuna te obuhvaćaju objašnjenja u razlikama između trenutanih i predviđenih proračunskih iznosa.

Polugodišnje izvješće; donosi sveobuhvatne, točne i ažurne podatke o izvršenju proračuna, uključujući i ažurirana predviđanja proračunskih rezultata u srednjem roku.

Godišnje izvješće; treba ga revidirati središnja revizorska institucija te objaviti u roku šest mjeseci od kraja fiskalne godine.

Predizborno izvješće; predočuje opće stanje državnih javnih financija neposredno prije izbora.

Dugoročno izvješće; sadržava procjene održivosti tekućih vladinih mjera u dugom roku.

Izvor: OECD (2002a)

5.6. Parlamentarni odbori kao pokretački motori financijske kontrole

Odbori su pokretački motori parlamenata (Mattson i Strom, 1995)¹⁹, osobito onih u kojima se provodi iscrpna i tehnička rasprava koja je daleko od političkih egzibicija i zavrzlama koje često karakteriziraju i prate procedure u sabornicama. U parlamentima u kojima se rasprava o proračunu uglavnom vodi u sabornici utjecaj parlamenta na proračun je slab (Krafchik i Wehner, 1998). Snagu odbora u stvarnosti određuje nekoliko čimbenika poput dovoljnog vremena za razmatranje proračuna, sredstava za financiranje pomoćnoga proračunskog osoblja i duljine prosječnog članstva u odboru. Također su važne ovlasti odbora u pozivanju određenih pojedinaca da svjedoče o proračunu, kao i dostupnost svih relevantnih informacija.

Čini se kako je u međunarodnim okvirima uključenost odbora u proračunskom procesu sve veća. Na primjer, 1970. godine australski je Senat uveo pojedine odbore u tijek razmatranja proračuna u parlamentu, 1994. godine to je uvela Indija, dok su parlamenti u Ugandi i Zambiji nedavno osnovali nove odbore za razmatranje proračunskih

¹⁹ Odbori su ovdje definirani kao podskupine unutar parlamenta, no to se ne odnosi na odbore unutar cijelog parlamenta.

pitanja. Iako u različitim zemljama takve inicijative mogu biti provedene s različitim uspjehom, one su pokazatelj da parlamenti sve više cijene i vrednuju rad odbora u proračunskim pitanjima.

Struktura uključenosti odbora u pojedinim je zemljama različita (Crain i Muris, 1995). U mnogima od njih odbor za proračun ili financije ima opću odgovornost u odobravanju proračuna. U nekim pak parlamentima taj odbor ima samo mogućnost razmatranja prijedloga proračuna, dok u drugima on usklađuje rad sektorskih odbora na prijedlozima korisnika proračuna (OECD, 2002b). Nadalje, kako bi osigurao da proračun bude potpuno učinkovit i kvalitetno izvršen, parlament također zahtijeva da odbor ima kapacitete za *ex post* preispitivanje revizorskih izvješća koje parlamentu šalje državna revizija. Nedvojbeno je kako je postojanje kvalitetnog odbora za javne račune najučinkovitije sredstvo za ostvarivanje tih ciljeva (McGee, 2002; Wehner, 2003).

5.7. Vrijeme potrebno za financijsku kontrolu i vremenski okvir proračunskog procesa

Parlamenti zahtijevaju i dovoljno vremena za razmatranje proračuna, kao i valjano tempirano proračunski proces kako bi učinkovito sudjelovali u donošenju proračunskih odluka. Međunarodno iskustvo pokazuje kako su za značajnije i kvalitetnije ispitivanje stavki prijedloga proračuna na temelju kvalitetne analize i pažljivog ispitivanja prijedloga u parlamentu potrebna minimalno tri do četiri mjeseca. Međutim, vrijeme samo po sebi nije dovoljno. Proračun bi trebalo dovoljno rano predati parlamentu na razmatranje, tj. prije početka fiskalne godine na koju se odnosi, a sve kako bi se donijele određene proračunske odluke koje su zaista relevantne. Osnovni razlog tome je da diskrecijske odluke izvršne vlasti o potrošnji, kao što je slučaj s glasanjem o računima, stalnim rezolucijama, te diskrecijske vladine odluke o potrošnji utemeljene na ustavnim ili zakonskim osnovama, često izobličuju prvobitno utvrđene proračunske prioritete. Povijesno gledano, britanski je parlament bio prvi koji je smislio taktiku glasanja pri kraju sabsorske sjednice kako bi prisilio Krunu da maksimalno iskoristi vlastita sredstva prije nego što se osloni na povećanje poreza što ih plaća stanovništvo (Schick, 2002:18). U modernom kontekstu ta već stoljeće stara tradicija slabi proces odobravanja proračuna koji bi se trebao zasnovati na preispitivanju proračuna unaprijed. Nažalost, mnoge zemlje Commonwealtha, npr. afričke zemlje s engleskoga govornog područja, kopirale su takvu, uistinu lošu praksu britanskog parlamenta. Drugdje je, pak, većina proračunskih procesa u normalnim okolnostima vođena tako da samo osigurava pravovremeno odobravanje proračuna.

5.8. Drugi čimbenici i još neka razmišljanja

Postoji i popriličan broj drugih važnih čimbenika koji mogu privremeno ili trajno promijeniti proračunsku ravnotežu u odnosima između parlamenta i vlade. Nova i relativno važna pitanja, povezana s raznolikim i snažnim utjecajem javnog mnijenja, mogla bi dati parlamentu veći prostor za djelovanje i šire mogućnosti za oblikovanje proračunske politike. Također, parlamenti u siromašnim zemljama često se u svome radu suočavaju s brojnim ograničenjima, ponajprije zbog visokih razina inozemnog duga. Kada međunarodne financijske institucije nametnu stroge uvjete pozajmljivanja, uloga parlamenta može biti ograničena na puko potvrđivanje prethodnih sporazuma između zajmo-

davaca i izvršne vlasti. Stoga prethodna rasprava o čimbenicima koji utječu na ulogu parlamenta u proračunskom procesu nije potpuno iscrpljena iako upućuje na neke središnje varijable koje utječu na kapacitet i mogućnost parlamenta da se potpuno posveti analiziranju proračunskih pitanja. Osim toga, različiti parlamenti djeluju u različitim uvjetima i suočeni su s različitim izazovima i problemima. Potpuno shvaćanje specifičnog stanja u određenoj zemlji zahtijeva temeljitu analizu određenih čimbenika, kao i njihovu međusobnu interakciju.

6. Traženje institucionalnih mehanizama potpore parlamentu

“S povećanjem proračunske uloge parlamenta, kao jedan od izazova s kojima se kreatori proračuna suočavaju pojavljuje se ravnoteža između neovisnosti i potrebe za sve većom fiskalnom odgovornošću. Budućnost odnosa zakonodavne i izvršne vlasti bit će uvelike ovisna o načinima na koje se ta ravnoteža održava” (Schick, 2003:14).

Raste zabrinutost kako ekspanzija i širenje utjecaja parlamenta na proračune može dovesti do pogoršanja fiskalne discipline. Središnje pitanje u tom smislu jest mogu li parlamenti biti ujedno discipliniraniji i neovisniji u proračunskim pitanjima. Postizanje te ravnoteže vjerojatno se razlikuje od zemlje do zemlje. Pokatkad bi se velika cijena morala platiti kako bi se postiglo pravilno preispitivanje proračuna i ostvarila što kvalitetnija rasprava o državnom proračunu i makroekonomskoj politici. Postoji, međutim, dokaz da određeni institucionalni mehanizmi mogu pomoći parlamentima da svoj rad na proračunu pomire s fiskalnom razboritošću.

Čini se kako se fiskalni agregati mogu zaštititi kada su neka opća ograničenja fiksirana i čvrsto ukorijenjena prije nego je parlament uopće počeo razmatrati sektorsku potrošnju. Kako bi osnažili ukupno proračunsko ograničenje, parlamenti se sve ubrzanije pretvaraju u sustav u kojemu se glasuje o ukupnim proračunskim iznosima prije nego se raspravlja o odobrenjima prema pojedinim odjelima. Valja reći da 59% (16 od 27) parlamenata u zemljama OECD-a sve više pripadaju takvom sustavu, dok neki od njih to čine odobravanjem odvojenih dijelova pojedinih zakonskih akata kako bi se fiksirali ukupni proračunski iznosi prije nego počne razmatranje godišnjeg prijedloga proračuna i određenih mjera na strani prihoda. Takva struktura proračunskog odlučivanja može biti dodatno dopunjena zakonodavnim procesom koji zadužuje odbor za proračun da razmotri proračun te provodi ograničenja i raspodjeljuje ukupna sredstva između pojedinih sektora, te ujedno dopušta određenim odborima po sektorima da odrede prioritete u raspodjeli proračunskih sredstava prema pojedinim odjelima (v. okvir 5).

Čini se da proces kojim se fiksiraju ukupni iznosi proračuna na jednoj razini prije nego se raspravlja o alokaciji sredstava po pojedinim sektorima ispunjava dva međusobno povezana cilja. S jedne strane štiti ukupne iznose sredstava, dakle pomaže održanju fiskalne discipline, te u isto vrijeme usredotočuje pozornost na pitanja određivanja prioriteta unutar općih i vrlo strogih proračunskih ograničenja. Ondje gdje se zakonodavni rad jednostavno sastoji od međusobno odvojenih i izoliranih razmatranja različitih mjera na strani prihoda i rashoda, te ondje gdje su ukupni iznosi proračuna poznati tek na kraju cijelog procesa, fiskalna je disciplina ugrožena te se prioritete u proračunskoj potrošnji uistinu ne mogu pažljivo odrediti.

Okvir 5.

Reforma proračunskog procesa u parlamentu u Švedskoj

U prošlosti je proces odobravanja proračuna u švedskom parlamentu, *Riksdagu*, često opisan kao “nediscipliniran”. Nerijetko je srž rasprave bila utemeljena na pojedinim odobrenjima proračunskih sredstava, s vrlo slabim naglaskom na razmatranju ukupnih učinaka parlamentarnog djelovanja. Parlament je uskoro spoznao potrebu reforme svoga rada, pogotovo tijekom financijskih kriza u ranim 1990-im godinama, te je osnovao komisiju koja je bila zadužena za formuliranje prijedloga reforme. Taj reformirani proces u parlamentu imao je tri glavna koraka. Prvo, parlament je fiksirao ukupne iznose prihoda i rashoda u Zakonskom aktu o fiskalnoj politici, koji se podnosio u travnju (to i jest razlog što se taj zakon naziva Proljetnim zakonom o fiskalnoj politici) te ih odobravao dva mjeseca nakon toga. Zatim je slijedilo podnošenje proračuna u rujnu, kada je Odbor za financije raspravljao o njemu i predlagao alokaciju (raspodjelu) za svako od 27 “područja izdataka” poput pravosuđa, komunikacija itd. Jednom kada bi parlament odobrio podjelu ukupnih izdataka, sektorski su odbori dodjeljivali sredstva prema pojedinim raspodjelama unutar svojih područja raspodjele izdataka. Sektorski su odbori imali pravo mijenjati sadržaj i sastav tih odobrenja sredstava za pojedine svrhe, ali te promjene moraju ostati unutar ukupnih sredstava izdvojenih za njihovo područje izdataka. Proračun se zatim usvaja i odobrava u prosincu, prije početka fiskalne godine koja se u Švedskoj podudara s kalendarskom godinom i traje od 1. siječnja.

Izvor: Blöndal (2001:37-42)

U vrijeme sve većeg utjecaja i djelovanja parlamenta dostupna su i druga sredstva i mehanizmi zaštite fiskalne razboritosti. Na primjer, neke su zemlje usvojile fiskalna pravila koja ograničavaju kreatora proračuna i one koji o njemu odlučuju (Schick, 2003). Fiskalna odgovornost i zahtjevi za proračunskom ravnotežom još se uvijek testiraju s različitim uspjehom. Osim toga, parlamenti bi trebali imati pouzdane procjene proračunskih učinaka amandmana u kratkom i u srednjem roku, te kada je to moguće i u dugom roku. Određivanje troškova amandmana može pridonijeti većoj transparentnosti i temeljitijem razmatranju njihova fiskalnog učinka, osobito kada su proračunske projekcije javne²⁰. Sve to zahtijeva jačanje profesionalnoga zakonodavnog proračunskog istraživačkog kapaciteta, kao i veći protok značajnije i relevantnije dokumentacije i informacija od strane izvršne vlasti.

Neće svi parlamenti uspjeti pomiriti proračunsku aktivnost i fiskalnu razboritost. Ipak se čini kako institucionalna tehnika može poslužiti u minimiziranju rizika koji mogu potpuno upropastiti sve napore uložene u zakonodavnu aktivnost. U vrijeme kada mnogi parlamenti preispituju svoj doprinos proračunskom ciklusu izazov je istražiti, pronaći i izgraditi određene institucionalne mehanizme u skladu s različitim okolnostima u pojedinim zemljama.

*S engleskoga preveo
Vjekoslav Bratić*

²⁰ Ta činjenica ne poriče neke propuste i nesigurnosti koje su uključene u proračunska predviđanja (Crippen, 2003).

LITERATURA

Aiyede, E. R. and Isumonah, V. A., 2002. "Towards Democratic Consolidation in Nigeria: Executive-Legislative Relations and the Budgetary Process". *Research Report* No. 52.

Blöndal, J. R., 2001a. "Budgeting in Sweden". *OECD Journal on Budgeting*, 1 (1), 27-57.

Blöndal, J. R., 2001b. "Budgeting in Canada". *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 39-84.

Blöndal, J. R., Kristensen, J. K. and Ruffner, M., 2002. "Budgeting in Finland". *OECD Journal on Budgeting*, 2 (2) 119-152.

Blöndal, J. R., Goretti, C. and Kristensen, J. K., 2003. *Budgeting in Brazil*. Paper presented on 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.

Bowles, N., 1998. *Government and Politics of the United States*. London: Macmillan.

Budlender, D. (ed.), 1999. *The Women's Budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Burnell, P., 2001. "Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny". *Journal of Legislative Studies*, 7 (3), 34-64.

Chabert, G., 2001. "La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude a des véritables bouleversements?" *Regards sur l'Actualité*, No. 275, 13-25.

Collier, D. and Levitsky, S., 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, 49 (3), 430-452.

Coombes, D. (ed.), 1976. *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*. London: George Allen & Unwin.

Crain, W. M. and Muris, T. J., 1995. "Legislative Organization of Fiscal Policy". *Journal of Law & Economics*, 38, 311-333.

Crippen, D., 2003. *Countering Uncertainty in Budget Forecasts*. Paper presented on 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 July 2003.

Davey, E., 2000. "Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny". *Centre for Reform Paper*, No. 19. London: Centre for Reform.

Haggard, S. and McCubbins, M. D. (eds.), 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harris, G. L., 1975. *King, Parliament, and Public Finance in Medieval England to 1369*. Oxford: Clarendon Press.

Heller, W. B., 1997. "Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending". *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4), 485-516.

IPU, 1986. *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*". Aldershot: Gower.

Krafchik, W. and Wehner, J., 1998. "The Role of Parliament in the Budgetary Process". *South African Journal of Economics*, 66 (4), 512-541.

Leston-Bandeira, C., 1999. "The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget". *Journal of Legislative Studies*, 5 (2), 46-73.

Lok Sabha, 1998. *Budget in Parliament*. New Delhi: Bureau of Parliamentary Studies and Training.

Marshall, G., 1991. "The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules". *Parliamentary Affairs*, 44, 460-469.

Mattson, I. and Strom, K., 1995. "Parliamentary Committees" in H. Döring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 249-307.

McGee, D. G., 2002. *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*. London: Commonwealth Parliamentary Association & Pluto Press.

Messick, R. E., 2002. "Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries". *World Bank PREM Note*, 63.

Meyer, S. A. and Naka, S., 1998. "Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics". *Public Choice*, 94 (3-4), 267-288.

Midwinter, A. and McGarvey, N., 2001. "The New Accountability? Devolution and Expenditure Politics in Scotland". *Public Money & Management*, 21 (3), 47-55.

Newham, G., 1997. "Legislature Battles the Budget". *Provincial Whip*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 2-3.

Norton, P., 1993. *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf.

O'Donnell, G., 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy*, 9 (3), 112-126.

Oppenheimer, B. I., 1983. "How Legislatures Shape Policy and Budgets". *Legislative Studies Quarterly*, 8 (4), 551-597.

OECD, 2002a. "OECD Best Practices for Budget Transparency". *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 7-14.

OECD, 2002b. "The OECD Budgeting Database". *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 155-171.

Patterson, S. C. and Mughan, A., 2001. "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers". *Journal of Legislative Studies*, 7 (1), 39-60.

Philip, G., 1999. "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective". *Government and Opposition*, 34 (2), 226-242.

Reid, G., 1966. *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*. London: Hutchinson University Library.

Santiso, C., 2003. "Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policymaking". *International Public Management Journal* (zaprimljeno u 2003).

Schick, A. and LoStracco, F., 2000. *The Federal Budget: Politics, Policy Process*. Washington: Brookings Institution Press.

Schick, A., 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank Institute.

Schick, A., 2002. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 15-42.

Schick, A., 2003. *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*. Paper presented on 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 July 2003.

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R., 2002. "A Bigger Role for Legislatures". *Finance & Development*, 39 (4), 46-48.

Stapenhurst, R. and Titsworth, J., 2001. "Features and Functions of Supreme Audit Institutions". *World Bank PREM Note*, No. 59.

Strauch, R. R. and von Hagen, J. (eds.), 1999. *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Boston: Kluwer Academic.

Von Hagen, J., 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". *Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers*, No. 96.

Wehner, J., 2001. "Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament". *Journal of Legislative Studies*, 7 (2), 57-78.

Wehner, J., 2002. "Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective". *Journal of African Law*, 46 (2), 216-231.

Wehner, J., 2003, "Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth". *Commonwealth & Comparative Politics*, 11, 113-126.

Wildavsky, A. and Caiden, N., 2000. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley.

Williams, R. and Jubb, E., 1996. "Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System". *Parliamentary Affairs*, 49 (3), 471-484.

World Bank, 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York: Oxford University Press.

Young, L., 1999. "Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget". *Australian Journal of Political Science*, 34 (1), 7-27.

Korisne Internet stranice

Commonwealth Parliamentary Association: <http://www.cpahq.org>

Congresional Budgt Office, United States: <http://www.cbo.gov>

Institute for Democracy in South Africa (Idasa): <http://www.idasa.org.za>

International Budget Project: <http://internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): <http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Office, Uganda: <http://www.parliament.go.ug/budget%10office7.htm>

Parliamentary Centre: <http://www.parlcent.ca>

World Bank Institute Parliamentary Program: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>