

ULOGA PARLAMENATA U ODREĐIVANJU PRORAČUNA U MAĐARSKOJ I SLOVENIJI*

Lance T. LeLOUP
Washington State University, Pullman, Washington

Prijevod**
UDK 336.12(439)(497.4)
JEL H72

I. Uvod

Jedan od najvećih izazova svim državnim vlastima jest razvijanje politike nacionalnog proračuna koja omogućuje održavanje fiskalne ravnoteže, pružanje najvažnijih usluga koje odgovaraju potrebama biračkog tijela, osiguranje dovoljno sredstava za nacionalnu obranu te poticanje gospodarskog razvoja. To je osobito velik izazov u tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe (*Central and Eastern Europe – CEE*), u kojima je prijelaz s planskoga na tržišno gospodarstvo zahtijevao radikalnu promjenu proračunskog sustava i proračunskih prioriteta. Prilikom tog prijelaza ključni čimbenici tranzicije bili su mnogi domaći i strani sudionici i institucije, uključujući i demokratski izabrane parlamente. Posljedice transformacije za stanovništvo, kao i teškoće u donošenju političkih odluka, pogotovo se jasno artikuliraju u zakonodavnim (predstavničkim) tijelima. No koliko su one u dosegu parlamentarnog djelovanja ili postoji neki drugi, konkretniji utjecaj? U ovom se radu razmatra parlamentarni utjecaj u dvije naprednije tranzicijske zemlje u srednjoj i istočnoj Europi – Mađarskoj i Sloveniji.

Prepoznati su profinjeniji načini istraživanja utjecaja zakonodavnih tijela na politiku, koji su nekad bili uvelike zapostavljeni jer su bili podređeni izvršnoj eliti.

Čini se da zakonodavna tijela u cjelini, ali i njihovi pojedini članovi, putem javnih rasprava, privatnog međudjelovanja članova zakonodavnih i izvršnih tijela, povezanih aktivnosti koje se obavljaju u ime njihova biračkog tijela i njihove aktivnosti u smislu kontrole, imaju mnogo veći utjecaj na oblikovanje javne politike nego što se to znanstvenicima činilo (Olzen i Mezey, 1991).

* Rad predstavljen na American Society for Public Administration Annual Meeting San Diego, California, 2. travnja 2000. godine.

Ovo je istraživanje financirano sredstvima National Council for Eastern European and Eurasian Research (NCEEER). Analiza i zaključci isključivo su autorovi stavovi.

** Prilježeno (*Received*): 25.7.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 26.11.2003.

Cilj ovog rada je usporedba uloge mađarskoga i slovenskog parlamenta u proračunskim pitanjima, određivanju proračunske politike, razvoju i tumačenju koncepta utemeljenog na zajedničkim varijablama i hipotezama koje olakšavaju komparativnu analizu. Sve to povećat će znanja o tome na koji način dodatno ojačati zakonodavnu fazu proračuna u tim, ali i u drugim zemljama u regiji.

Mađarska se općenito smatra najnaprednijom od zemalja CEE-a u smislu ekonomske i političke liberalizacije 1989. godine, ali je proračun u najvećoj mjeri ostao instrument središnje (centralizirane) alokacije sredstava (Swain, 1993). U kasnijim godinama Mađarska je imala postupniji pristup u ekonomskim reformama (Mizsei, 1993). Ona je iz političke tranzicije izašla s jakim parlamentarnim sustavom. U posljednjem su desetljeću sve tri demokratski izabrane vlade i njihove parlamentarne većine bile izložene vrlo velikim izazovima mnogih gospodarskih i proračunskih problema. U početku su one te probleme rješavale u uvjetima vrlo zastarjeloga proračunskog sustava te su morale prihvatiti ne samo novi politički pristup, već i novi institucionalni okvir i postupke za donošenje tih odluka u ministarstvima i parlamentu.

Prije osamostaljivanja 1991. godine Slovenija se smatrala produženom rukom vanjske trgovine bivše Jugoslavije, te je imala najotvorenije gospodarstvo u regiji (OECD, 1997). U uvjetima jugoslavenskog samoupravljanja, koje se katkad nazivalo "trećim putem", ona je bila prilično samostalna u upravljanju svojim financijama. Do danas je Slovenija razvila proračunski sustav koji najviše sličí onima u Europskoj uniji (EU) i na Zapadu, čak i kada se uspoređuje s novim članicama NATO-a poput Mađarske, Poljske i Češke Republike. Slovenija i Mađarska posebice su poučni primjeri u znanstvenim razmatranjima zemalja u regiji kako bi se utvrdili čimbenici koji potiču ili ograničavaju napredak prema razvoju suvremenoga proračunskog sustava kao dijela liberalizacije i demokratizacije gospodarstva i društva.

Ovaj rad prikazuje rezultate istraživanja proračunskog procesa u Mađarskoj i Sloveniji¹. Također daje pregled i analizu nastanka i razvoja nacionalnih proračunskih sustava u Sloveniji i Mađarskoj nakon političkih promjena, naglašavajući ulogu parlamenta. Kao slijed prijašnjih autorovih istraživanja, rad također omogućuje komparativnu analizu proračunskih sustava u Mađarskoj i Sloveniji usmjeravajući se na teorijski značajne sličnosti i razlike, stvarajući pritom osnove dublje i šire analize sustava i proračunskih promjena u zemljama CEE-a (LeLoup, 1997, 1998; Ferfila, 1999).

II. Utjecaj parlamenta na gospodarsku i proračunsku politiku

U cijelom se svijetu uloga zakonodavnih tijela u proračunskom procesu kreće u rasponu od nezavisnog utvrđivanja širokih poreznih i rashodnih prioriteta (poput onoga

¹ Metodologija istraživanja temeljila se na sekundarnoj literaturi te analizama osnovnih podataka iz slovenskog proračuna i gospodarstva, na proračunskim izvješćima i izvješćima o stanju državnih računa od 1992. godine te na izvješćima i podacima o mađarskom proračunu od 1989. godine. Istraživanje uključuje i intervjuje (anonimne i javne) parlamentarnih zastupnika i službenika ministarstva financija (MF) u obje zemlje, pismeni pregled proračunskog procesa što su ga napravili službenici slovenskog MF-a te odgovore članova slovenskog Odbora za proračun u parlamentu na jedan upitnik iz 1999. godine. Na upitnik i pregled odgovorilo je 50% parlamentarnih zastupnika. Želim zahvaliti Mihályu Hogyeu s Mađarskog sveučilišta ekonomskih znanosti, Bogomilu Ferfilu s Univerziteta iz Ljubljane i Christini Herzog sa Sveučilišta u Washingtonu na pomoći. Zahvaljujem Holgeru Gleich iz Centra za istraživanje europskih integracija iz Bona, koji je napravio upitnik o proračunskom procesu i procedurama za zemlje središnje i istočne Europe što su mi ga dostavili službenici slovenskog MF-a (v. Križan i Zemljic, 1999).

što povremeno radi Kongres SAD-a), do jednostavnog prihvatanja vladina prijedloga. Ipak čini se kako je uloga većine zakonodavnih tijela bliže ovom posljednjemu. U većini primjera zakonodavac ima podređenu, ali važnu ulogu. U Mađarskoj i Sloveniji demokratski izabrani parlamenti ostvarili su značajniju ustavnu ili statutaru ulogu za sudjelovanje u proračunskim odlukama nego što su to imali u vrijeme komunizma. Kako je to u praksi ostvareno?

Znanstvenici su naveli tri kategorije bitnih čimbenika koji imaju važnu ulogu prilikom analize utjecaja zakonodavnih tijela na ekonomsku politiku neke zemlje: (1) odnos s vanjskim institucijama i sudionicima, posebice s izvršnom vlašću i domaćim izbornim tijelom; (2) interna struktura obilježja zakonodavnih tijela uključujući odbore, vijeća, zaposleno osoblje i organizaciju parlamentarnih stranaka i (3) prirodu političkog okruženja (Olsen i Mezey, 1991:8). Hipoteze koje su znanstvenici razvili, kao i ostala komparativna istraživanja o zakonodavnim tijelima, korisna su podloga u oblikovanju znanja o mađarskom parlamentu i proračunskom procesu.

Vanjski čimbenici – odnosi s izvršnom vlašću. Mogućnost zakonodavca da ima neovisan utjecaj na politiku djelomično ovisi o njegovoj sposobnosti da sudjeluje u oblikovanju ili promjeni određenih prijedloga izvršne vlasti. S obzirom na oblikovanje vladinih prijedloga, zakonodavac obično ima bolji pristup kada je izvršna vlast otvorenija i decentraliziranija nego kada je ona zatvorena i centralizirana. Na sličan način istraživanja pokazuju da utjecaj zakonodavca djelomično ovisi i o tome na kojoj se razini izvršne vlasti donose odluke: političko djelovanje i utjecaj mogu biti veći kada se stvari rješavaju na nižim razinama ministarstava i dužnosnika, odnosno mogu biti ograničeni kada se ta pitanja rješavaju na višim razinama izvršne vlasti.

Vanjski čimbenici – odnos s izbornim tijelom. Osim odnosa s ministarstvima i članovima kabineta vlade, u njihovoj ulozi u političkom djelovanju bitni su i odnosi između parlamentarnih zastupnika, njihovih birača i interesnih skupina. U ispitivanju zakonodavne i monetarne politike studije su utvrdile da čak i u često udaljenom političkom okruženju uloga i djelovanje zakonodavca značajno rastu s povećanjem interesa i uključenosti biračkog tijela (LeLoup i Woolley, 1991). Kako je jasno pokazano u literaturi, poticaji biračkog tijela presudna su motivacija za zakonodavca, ali to je djelovanje određeno u skladu s ostalim čimbenicima poput ideologije i političkog položaja (Mayhew, 1973). Snaga motiva izbornog tijela i odgovarajuće političko djelovanje usko su vezani uz prirodu samog biračkog tijela i uz stranački sustav: vjerojatnije je da će biti snažnije u izbornom političkom sustavu koji je decentraliziraniji i umjereniji prema političkim kandidatima nego prema samoj stranci. Usto, što je politička sklonost biračkog tijela više u suprotnosti s izvršnom vlašću, vjerojatnije je da će zakonodavac nastojati jače utjecati i promijeniti političke smjernice i odluke. Za poticanje političkog djelovanja zakonodavca bitan je i pritisak interesnih skupina, pogotovo ako one nisu uspjele ostvariti svoje ciljeve u prijašnjim fazama političkog procesa.

Unutarnji čimbenici – parlamentarne stranke. Duverger (1954) je prije 40 godina uočio da su u sustavima s jakim izvanparlamentarnim stranačkim organizacijama (posebice u lijevih stranaka) parlamentarne stranke uvelike podređene te pokazuju krajnje disciplinirani način ponašanja. Učinak podređenijih parlamentarnih stranaka općenito smanjuje neovisno političko djelovanje zakonodavca. Organizacija parlamentarnih stra-

naka također se razlikuje prema stupnju njihove hijerarhije i sposobnosti očuvanja visoke kohezije glasovanja (Olsen i Mezey, 1991:13). Usto i broj stranaka u vladajućoj koaliciji također može utjecati na političko odlučivanje zakonodavne vlasti. Općenito, političko djelovanje parlamenata veće je ondje gdje se vlada sastoji od više stranaka, a ne od jedne manjinske stranke, iako to može smanjiti ukupnu sposobnost vladanja (Weaver i Rockman, 1994).

Unutarnji čimbenici – odbori i vijeća. Sljedeća ključna strukturalna odrednica za usporedbu političkog djelovanja zakonodavnog tijela jest sustav odbora (Shaw, 1979). Uobičajeno se smatra da jači sustav odbora povećava ulogu parlamenta u političkom odlučivanju i djelovanju, i to kako s obzirom na utjecaj na politički sadržaj odluka, tako i u nadzoru provođenja politike od strane birokracije. Jači sustav odbora zakonodavnog tijela povezan je stalnim, a ne povremenim odborima, koji omogućuju veću stručnost i manji obujam promjena nadležnih tijela postojanjem stručne pomoći te organizacijom odbora koja poprilično sličí organizaciji ministarstava.

Unutarnji čimbenici – pravila i postupci. Idući ključni čimbenik interne strukture i organizacije predstavničkog tijela koje imaju politički utjecaj jest institucionalizacija pravila i postupaka (Polsby, 1968). To je pogotovo važno u proračunskom postupku, koji je u većini država godišnji proračunski postupak te vodi rutini i konstantnom ponašanju pri razmatranju i usvajanju prijedloga proračuna. Neki parlamentarni sustavi imaju proračunska pravila koja su izrazito naklonjena vladi, kao što su pravila koja omogućuju vladi da zahtijeva glasovanje o originalnom prijedlogu bez obzira na promjene provedene u parlamentarnim odborima. Druga pravila, poput zahtjeva za *izravnanjem* – npr. zahtjev da promjene i dopune proračuna moraju biti “deficitno neutralne” – samopostavljena su ograničenja na djelatnosti zakonodavnih tijela koja, istina, smanjuju diskrecijsko odlučivanje, ali mogu poboljšati fiskalnu odgovornost. Općenito, nedostatak (nepostojanje) institucionalizacije redovitih i sustavnih postupaka pri razmatranju i oblikovanju prijedloga proračuna vjerojatno vodi smanjivanju utjecaja predstavničkih tijela.

III. Analiza proračunskih odluka

Brzi prelazak s planskoga na tržišno gospodarstvo vjerojatno će povećati nesigurnost, posljedica čega je ponavljanje proračunskog procesa, netočno predviđanje i potreba česte promjene odluka o prihodima i rashodima tijekom proračunskog razdoblja (ciklusa) (Caiden i Wildavsky, 1974). Ponavljanje proračunskog procesa ima posljedice na očuvanje fiskalne ravnoteže, pomicanje relativnih prioriteta i ostvarivanje specifičnih ciljeva. Politička kultura koja je postojala među stanovništvom i političkom upravljačkom elitom u 45 godina vladavine komunizma s centraliziranom raspodjelom sredstava, umjetno održanim niskim cijenama, te malim brojem poreza za pojedince otežava prihvaćanje novih proračunskih postupaka i politike, posebice u kratkom roku. Nedavno provedeno istraživanje proračunskih reformi u CEE-u također je naglasilo važnost zatečene stare “financijske kulture” razvijene u razdoblju duljem od četiri desetljeća kao znatnoj kočnici prihvaćanja potrebnih mjera proračunskih reformi (Straussman, 1996). Stanje u Sloveniji u mjeri u kojoj ona ima više iskustava s tržištem i razvojem drugačije političke kulture u uvjetima manje centraliziranog postupka raspodjele sredstava upu-

čuje nas na pretkazivanje jednostavnije tranzicije nego u Mađarskoj i drugim zemljama u regiji.

Glavni razvoj proračunske teorije posljednjih godina išao je u smjeru razlikovanja mikroproračuna i makroproračuna, kao i njima svojstvenog sukoba (Schick, 1998). Makroproračunske odluke obuhvaćaju izbor temeljnih agregata, veličinu javnog sektora, deficita i duga, što je sve pod utjecajem ekonomskih trendova i vanjskih ograničenja. Te su odluke centraliziranije, donose se u postupku koji ide odozgo prema dolje, a o njima odlučuju visokorangirani dužnosnici. Mikroproračunske odluke koje su pod utjecajem posebnih interesnih skupina i biračkih tijela obuhvaćaju nižu razinu izbora programa te proračune ministarstava. Donošenje odluka je fragmentiranije i decentraliziranije, postupak ide više odozdo prema gore te je usmjereno na srednju i nižu razinu dužnosnika i zastupnika. Dihotomija između te dvije pojave trebala bi biti posebice važna u Mađarskoj, Sloveniji i drugim državama u regiji. Brza gospodarska tranzicija i važnost vanjskih sudionika poput MMF-a, Svjetske banke i EU-a vjerojatno će u sklopu politike odlučivanja i reforme proračunskog postupka rezultirati sve većim naglaskom na makroproračunu. Time će se razviti povećano nezadovoljstvo u zemlji i konflikt zastupnika promjena i onih koji se zalažu za očuvanje proračunskog postupka.

Iako postoji brojna literatura i mnoga istraživanja o gospodarskoj transformaciji i političkim reformama u nekadašnjem istočnom bloku, tek se odnedavno pojavila literatura o samom proračunskom procesu u tim zemljama. Caiden (1993) je ustanovio da proračunski postupci u tranzicijskim zemljama počinju sve više nalikovati onima u razvijenim demokracijama. Unatoč sporom učenju fiskalnog postupka, Straussman (1996) je upozorio na mjere za jačanje ministarstava financija, diversifikaciju izvora prihoda te pravilnu klasifikaciju rashoda. Mikesell (1995) je utvrdio jak otpor proračunskim reformama i snažne vanjske pritiske u Ukrajini. Istraživanja Vanagunasa (1995) u Letoniji te Straussmana i Fabiana (1994) u Mađarskoj upozorila su na probleme financiranja lokalnih vlasti vezane uz promjene proračuna središnjih država.

IV. Političko i gospodarsko okruženje

Između država u promatranom području postoje značajne razlike s obzirom na političke i gospodarske, ali i proračunske sustave. Ključne razlike ogledaju se u veličini države i javnog sektora te fiskalne ravnoteže središnje države mjerene proračunskim deficitom i vanjskim dugom. Znatne razlike postoje u Mađarskoj i Sloveniji. Tablica 1. pokazuje stanje u dvije navedene zemlje te u drugim "srednjim gospodarstvima" tijekom 1994. godine, kada su u njima započete različite ekonomske i proračunske reforme. Iako je Slovenija imala veći javni sektor od prosjeka zemalja OECD-a, veličina države bila je znatno manja nego u Mađarskoj. Nasuprot tome, Mađarska je imala veći javni sektor, više zaposlenih u državnim službama, rekordan deficit i velik javni dug.

Mađarska i Slovenija među najperspektivnijim su državama u tranzicijskim demokracijama. Obje su u prvom krugu mogućih kandidata za primitak u članstvo EU-a, što je uvelike utjecalo na proračunsku politiku. U tablici 2. uspoređene su Slovenija, Hrvatska, Mađarska, Češka Republika i Poljska prema više ekonomskih pokazatelja. Razina BDP-a po stanovniku (u dolarima) u Sloveniji je točno dvostruko veća nego u drugim zemljama sre-

dišnje Europe. Čak i s obzirom na odnos kupovne moći (*purchasing power parity – PPP*), koji obuhvaća relativne odnose cijena, Slovenija je najrazvijenija zemlja u regiji. Sloveniski dohodak po stanovniku iznosio je 1997. godine 68% prosjeka EU-a (EIU, 1999).

Tablica 1. Veličina opće države u odabranim gospodarstvima srednjeg dohotka, 1994.
 (u postotku BDP-a)

	Rashodi	Prihodi	Zaposleni u javnom sektoru*
Mađarska	59,5	53,1	26,0
Poljska	49,6	46,2	21,4
Češka Republika	49,5	46,4	15,5
Slovačka	54,6	50,6	20,8
Slovenija	47,3	47,1	18,3
Hrvatska	43,6	43,3	22,0
OECD (prosjeak)	41,3	37,5	n/a
Portugal	52,2	47,5	n/a
Španjolska	44,6	40,1	n/a
Turska	25,8	21,5	9,2

*Zaposleni u sektoru opće države kao postotak ukupne zaposlenosti 1993. godine.

Izvor: procjena Svjetske banke

Tablica 2. Komparativni ekonomski pokazatelji, 1998.

	Slovenija	Hrvatska	Mađarska	Češka Republika	Poljska
BDP (mlrd. \$)	19,6	20,3	47,7	56,2	150,1
BDP po stanovniku (\$)	9,860	4,457	4,719	5,463	3,879
BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći (PPP)	12,913	6,573	7,497	10,699	6,885
Cijene na malo (%)	8,0	5,7	14,3	10,7	11,7
Saldo tekućeg računa (mlrd. \$)	0,0	-1,5	-2,3	-1,2	-6,8
Saldo tekućeg računa (% BDP-a)	0,2	-7,4	-4,8	-2,1	-4,5
Izvoz dobara prema paritetu FOB (mlrd. \$)	9,2	4,6	20,7	26,3	30,2
Uvoz dobara prema paritetu FOB (mlrd. \$)	-9,9	-8,7	-22,9	-28,8	-43,9
Vanjski dug (mlrd. \$)	4,9	8,0	26,8	21,8	43,4
Servisiranje duga (plaćen, %)	12,1	13,3	20,2	14,1	9,7

*Izvor: EIU (1999)

Slovenija je svoj položaj znatno poboljšala i pomoću fiskalne politike koja je očuvala proračunsku ravnotežu i izbjegla visoku razinu vanjskog zaduživanja. Niska razina vanjskog duga omogućila je veću samostalnost proračunske politike Slovenije od MMF-a i Svjetske banke, jer joj nisu bili potrebni veliki zajmovi ili veći financijski programi za

vraćanje duga. Slovenija je postala član MMF-a u siječnju 1993. godine. Dok je mađarski BDP više nego dvostruko veći, vanjski dug je u posljednje tri godine narastao na oko 26-27 mlrd. USD te je pet puta veći do slovenskoga vanjskog duga, koji iznosi 4-5 mlrd. USD. Mađarska je, na primjer, sredinom 1990-ih imala godišnji proračunski deficit u visini od 6 % BDP-a. Niži stupanj miješanja izvana omogućio je jačanje unutarnjih mehanizama i institucionalne sposobnosti za upravljanje tržišnim mehanizmima, sistemskim šokovima te proračunskim pritiscima. To bi također moglo smanjiti potencijalni utjecaj parlamenta u Mađarskoj u usporedbi s onim u Sloveniji, i to uvođenjem većeg ograničenja na smanjivanje oporezivanja ili povećanje potrošnje.

Za obje je zemlje jednako važno političko okruženje. Ukupna sposobnost upravljanja političkog sustava pomoći će u utvrđivanju sposobnosti nacije za postizanjem proračunskih ciljeva. Slaba ili nestabilna državna vlast, nesigurni rezultati izbora, parlamentarno razjedinjavanje i manjinske koalicije uspješno onemogućuju provođenje proračunskih reformi (Weaver i Rockman, 1993). Čini se da Mađarska ima relativno visoku sposobnost upravljanja s obzirom na jak parlamentarni sustav. Od tri postkomunističke državne vlasti Mađarska je imala većinsku vladu jedne stranke ili relativno jedinstvenu vladajuću koaliciju². Slovenija je pak imala razjedinjeniju vladu i manje jedinstvenu vladajuću koaliciju. U ovom istraživanju ispitat ćemo samo je li ponešto veća razjedinjenost i nejedinstvo u Sloveniji utjecalo na sposobnost provođenja proračunskih reformi i koliko.

Kako je Mađarska socijalistička stranka (*HSWP*) imala monopol u vlasti, ona je 1989. godine dopustila višestranačku demokraciju te je 23. listopada 1989. godine Mađarska proglašena republikom. Na prvim slobodnim izborima 1990. godine bivši su komunisti loše prošli pa je napravljena koalicijska vlada sastavljena od demokršćana i Narodne stranke (LeLoup, 1997, 1998). Vladi je omogućena stabilnost zahvaljujući zahtjevu da se ne glasuje o povjerenju, slično njemačkome modelu s ulogom slabog, više formalnog predsjednika. Socijalisti su se vratili na vlast 1994, kada su dobili apsolutnu većinu u parlamentu. Da bi potvrdili svoj položaj, oni su ustanovili koaliciju sa Slobodnim demokratima i premijerom Gyulom Hornom. Socijalisti su izgubili izbore 1998. godine od koalicije više stranaka pod vodstvom Mladih demokrata i Victora Orbana koji je sastavio vladu što je uključivala i konzervativnu Stranku neovisnih posjednika (*Smallholders party*).

Prvi slobodni demokratski izbori u Sloveniji nakon gotovo 50 godina održani su u travnju 1990. godine. Izbori su donijeli pobjedu koaliciji koju su činili Stranka zelenih, Socijaldemokratska zajednica Slovenije, Zajednica seljaka, Demokršćanska stranka i Slovenska demokratska zajednica (Prunk, 1997:29). Nakon proglašenja samostalnosti u lipnju 1991. godine izbio je ratni sukob između slovenske vojske i JNA. Krajem 1992. godine na novim parlamentarnim i predsjedničkim izborima pobijedila je Liberalno-demokratska koalicija (LDS) koju je vodio Janez Drnovšek (OECD, 1997:150-151). Na sljedećim izborima 1996. godine pobijedila je nešto drugačija vladajuća koalicija, tako-

² Godine 1990. na čelu vladajuće koalicije bio je Mađarski demokratski forum, 1994. godine socijalisti koji su imali apsolutnu većinu te 1998. godine Mladi demokrati.

đer vođena LDS-om. Sudjelovanje Stranke umirovljenika (Desus) u vladajućoj koaliciji u razdoblju nakon 1996. značilo je određeni problem za Vladu prilikom rješavanja jednog od najvećih proračunskih teškoća: održivosti mirovinskog sustava u uvjetima postojećeg financiranja. Vladajuća je koalicija nakon 1996. godine s obzirom na određene političke odluke bila obilježena velikim razlikama između pojedinih stranaka, što je rezultiralo relativnom sporosti pri donošenju odluka ili čestim zastojima pri tome. Dok je uloga predsjednika uglavnom ceremonijalnog karaktera, on nakon konzultacija s političkim strankama predlaže premijera (EIU, 1999:6). Predstavničko je tijelo dvodomno, a neposrednim se glasanjem svake četvrte godine bira 90 zastupnika Nacionalne skupštine.

U obje je zemlje politička kultura bitna strukturna odrednica u proračunskoj politici. Slovenija je izbjegla strašna nasilja koja su pogodila Balkan i područja bivše Jugoslavije tijekom 1990-ih. Ipak je ispitivanjem javnog mnijenja utvrđeno postojanje etnocentrizma i ksenofobije u Sloveniji, uz porast nezadovoljstva daljnjim demokratskim promjenama (Bernik, Malnar i Tox, 1997:67). Prijelaz na slobodno tržišno gospodarstvo nije uklonio tradicionalna očekivanja većine stanovništva. Građani od države očekuju pružanje usluga, posebice u socijalnoj skrbi, mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, obiteljskoj pomoći i sl. U Mađarskoj su općenito stalni cinizam javnosti prema državnoj vlasti i nepovjerenje u autoritete pridonijeli širenju izbjegavanja i utaje poreza, te oslanjanju na neslužbeno gospodarstvo. Obje su države relativno homogene. Za Sloveniju se navodi kako je u njoj sklonost donošenju odluka konsenzusom bila praćena odgađanjem odluka o ključnim reformskim pitanjima (EIU, 1999:18), ali je vjerojatno da će moguće reforme gospodarstva i promjene proračunske politike biti široko prihvaćene te ih sljedeće vlasti neće poništiti ili ukinuti. U Mađarskoj bi političke promjene mogle biti brže i dramatičnije u uvjetima promjena državne vlasti.

Gospodarsko i proračunsko okruženje imaju važan utjecaj na ulogu parlamenta. Pozornost vlasti s obzirom na upute koje su donijele strane organizacije više je usmjerena na makroproračun nego u drugim demokratskim državama. Zbog nepopularnosti teških proračunskih ograničenja katkad je državna vlast u Mađarskoj predlagala značajne pakete mjera, kao npr. 1995. godine, na tajnovit način te bez konzultacija sa svim članovima kabineta, a kamoli s parlamentarnim zastupnicima. Dok su parlamentarni zastupnici različitih stranaka često vrlo kritični prema raznovrsnim prijedlozima međunarodnih organizacija o pojedinim proračunskim pitanjima, oni su obično neskloni odricanju širih nacionalnih ekonomskih integracija sa Zapadom.

V. Proračunski sustav i postupci

Unatoč mogućnosti velike usporedivosti podataka nakon 1992. godine, jedna od ključnih teškoća pri istraživanju proračuna u tranzicijskim zemljama i dalje su definicije i mjerenje, posebice u usporedbi s drugim zemljama. Ni Mađarska ni Slovenija nemaju "jedinstvene" proračune u smislu proračuna kakav postoji u SAD-u. U Sloveniji su posebno izdvojeni računi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, rashode središnje države, tijela vlasti lokalne uprave i samouprave, te mnoštvo izvanproračunskih tijela (OECD, 1997:57). Nedsljedna klasifikacija i višestruka obračunavanja rashoda također su jedan od problema u Sloveniji, iako su manje izraženi nego u Mađarskoj. Četiri najvažnije sastavnice slovenskog proračuna su proračun središnje države, Fond mirovin-

skog i invalidskog osiguranja, Fond zdravstvenog osiguranja te tijela lokalne uprave i samouprave. Četiri najvažnija dijela mađarskog proračuna čine središnja država, odjeljenja i ministarstva, proračun mirovinskog sustava te proračun tijela lokalnih vlasti. Mađarska je imala čak veći stupanj decentralizacije i trebala je provesti drastičnije reforme proračunskih institucija negoli Slovenija na početku tranzicije.

Ta strukturna obilježja proračunskih sustava u Mađarskoj i Sloveniji imaju nekoliko ozbiljnih posljedica za parlamentarni nadzor i politički utjecaj. U Mađarskoj neodgovarajući informacijski sustav i brze ekonomske promjene pridonose teškoćama u predviđanju prihoda i rashoda. Visoka razina nesigurnosti rezultira proračunskim procesom koji se često ponavlja. Dodatni su se proračunski prijedlozi slali u parlament svake godine nakon 1990. godine (uključujući pri tome i najvažnije proračunske promjene) čak 10 tjedana nakon početka fiskalne godine. Kada Vlada po svom izboru ili pod pritiskom pošalje značajne promjene ekonomske politike na usvajanje putem dopune proračuna, mogućnosti utjecaja parlamenta su ograničene. Unatoč manjoj nesigurnosti te manjim dopunama proračuna u Sloveniji, vrijeme za parlamentarno razmatranje proračuna često je nedostatno.

Drugo, fragmentacija i neovisnost proračunskih podsustava smanjuju mogućnost parlamentarnog uvida i nadzora, bez obzira na zakonska određenja. U Mađarskoj je svaki od četiri proračunska podsustava u svom radu odgovoran parlamentu, posluje po svom godišnjem proračunu te ne smije potrošiti više od predviđenoga u pojedinim kategorijama sredstava poput plaća, doprinosa za mirovinsko osiguranje, funkcionalnih rashoda ili kapitalne potrošnje. Bez obzira na to, mnoga tijela – poput tijela lokalne vlasti i mirovinskog fonda – bilježe deficit. Druga pak ostvaruju suficit. U skladu s parlamentarnim odredbama, ta tijela mogu razrezivati ne samo korisničku naknadu, nego ulaze i u neke poslovne djelatnosti profitne prirode. Mnoge uspješnije ustanove imaju deponirana značajna sredstva u financijskim institucijama koja su potpuno izvan uvida i kontrole parlamenta. Proračunski podsustavi u Sloveniji mnogo su manje samostalni zbog veće centraliziranosti i snage Ministarstva financija (MF-a). No to također smanjuje parlamentarni utjecaj.

Proračunski postupak u Sloveniji

Kao dio bivše Jugoslavije, Slovenija je upravljala svojim financijama, ali nije imala vlastiti nacionalni proračun. Godine 1993. slovenski je parlament usvojio Poslovnik kojim se regulira proračunski postupak (Krizan i Zemljic, 1999:7). Poslovnik je promijenjen 1994. godine, ali je proračunski postupak ostao uglavnom nepromijenjen do 1999. godine. Ministri i parlamentarni dužnosnici u intervjuima su naveli da očekuju kako će u parlamentu 1999. godine biti usvojen (temeljni) Zakon o proračunu. On je promijenio brojne postupke, omogućio mnoge reforme, neposrednije uključivanje sustava proračunske riznice te jače približavanje Slovenije uputama MMF-a o proračunskom postupku (Ministrastvo financija, 1999:40).

Proračunski proces u Sloveniji je sljedeći.

- *Ožujak*: Proračunski proces započinje u ožujku predviđanjem makroekonomskih pokazatelja i ukupnih prihoda, rashoda te deficita ili suficita. MF-u pri tome pomaže Zavod za makroekonomske analize i razvoj (IMAD) (Ferfila, 1998:258-259).

- *Travanj*: Donose se prve odluke o ukupnim iznosima prihoda, rashoda te deficita ili suficita. To je sve sadržano u memorandumu (okružnici) koji se u travnju dostavlja različitim ministarstvima, a koji ujedno sadržava i najveće dopustive rashodne stavke za pojedina ministarstva.
- *Svibanj*: Javne agencije (institucije) pripremaju svoje proračunske zahtjeve.
- *Lipanj*: Ministarstva podnose MF-u svoje proračunske zahtjeve.
- *Srpanj*: Odjel za proračun unutar MF-a kojim predsjedava državni tajnik (proračunski rukovoditelj) tijekom pregovora s drugim ministarstvima o njihovim proračunskim predviđanjima predstavlja ministra financija. Taj postupak završava do kraja ljeta.
- *15. rujna*: Ministar financija podnosi kabinetu Vlade prijedlog državnog proračuna za iduću fiskalnu godinu. Kabinet se mora do kraja rujna usuglasiti sa stavkama proračuna. Taj dio procesa uključuje i aktivno sudjelovanje ministra financija i premijera Vlade.
- *1. listopada*: Proračun se podnosi parlamentu.
- *Listopad/studeni*: Nakon početnih rasprava parlament glasuje o prihvaćanju okvirne verzije nacrtu prijedloga Vladina proračuna. Ako parlament ne prihvati Vladin prijedlog proračuna, prijedlog se vraća MF-u na dopunu i izmjenu.
- *31. prosinca*: Parlament ima tri mjeseca za prihvaćanje proračuna. U Sloveniji je udovoljavanje tom roku postalo teško nakon 1992. godine. Konačno prihvaćanje proračuna kasnilo je gotovo svake godine i po nekoliko tjedana, pa čak i mjeseci, te je bilo nužno primjenjivati mjere privremenog financiranja, slično financiranju prema stalnim odredbama (*continuing resolutions*) koje postoje u SAD-u.
- *1. siječnja*: Početak fiskalne godine.

Proračunski proces u Mađarskoj

Čak i uz proračunski postupak koji se često ponavlja i nesigurnosti koje su se događale nakon 1990. godine, i Vlada i parlament u Mađarskoj slijedili su uobičajeni godišnji proračunski ciklus. Vremenski okvir mađarskog proračunskog procesa je sljedeći.

- *30. svibnja*: Ministar financija predstavlja upute za donošenje proračuna koji stupa na snagu 1. siječnja iduće godine.
- *30. lipnja*: Vlada obavještava parlament o općim smjernicama proračuna za sljedeću godinu te daje pojedinim ministarstvima i državnim tijelima upute za pripremu njihovih procjena potrebnih sredstava. To izvještavanje parlamenta korak je koji se ne provodi u Sloveniji, a daje zastupnicima prethodne obavijesti o vladinim planovima. Ministarstva tada moraju započeti podrobnu pripremu svojih proračunskih procjena i zahtjeva, te pregovaraju s različitim sudionicima unutar svoje institucije kako bi udovoljili krajnjem roku podnošenja proračunskih zahtjeva MF-u u kolovozu.
- *31. kolovoza*: Ministar financija podnosi Vladi vrlo detaljan prijedlog proračuna za sljedeću godinu. Tijekom idućih mjeseci u Vladi započinju intenzivni pregovo-

ri o pojedinim povećanjima ili smanjenjima proračunskih stavki nekih proračunskih korisnika s obzirom na prijedlog proračuna MF-a.

- *30. rujna*: Vlada mora parlamentu podnijeti proračun za sljedeću godinu. Tijekom listopada parlamentarni Odbor za proračun provodi javnu raspravu o proračunu te članovi Odbora predlažu promjene u obliku amandmana na proračun. Jednom kada je proračun podnesen na usvajanje, Vlada ne može mijenjati prijedlog proračuna.
- *30. studenog*: Parlament mora odobriti ukupne iznose prihoda, rashoda i deficita. Unutar Vlade, pogotovo MF-a i parlamentarnih zastupnika, započinju pregovori o određenim promjenama u prijedlogu proračuna.
- *31. prosinca*: Parlament mora odobriti proračun.
- *1. siječnja*: Započinje fiskalna godina.

Nekoliko čimbenika koji utječu na zakonodavnu proceduru obilježava proračunski proces u MF-u prije negoli se proračun uputi na usvajanje u parlament. Prve procjene ukupne potrošnje, poreza i deficita postaju "rubni brojevi" koji zapravo služe kao plafoni potrošnje za ministarstva. Unatoč tim uputama, proces je obilježen pregovorima onih koji traže dodatne prihode i onih koji čuvaju rashode. Ti su pregovori uobičajeni u proračunima koje priprema izvršna vlast i u drugim zemljama (Schick, 1998). Ako ministarstva i MF ne mogu sami riješiti međusobne sporove, obično ih rješavaju premijer i vlada u punom sastavu. U Mađarskoj to uglavnom rezultira kašnjenjem prijedloga proračuna koji se podnosi parlamentu na usvajanje. Samo je 1993. godine poštovan rok od 30. rujna, što je krajnji datum za podnošenje prijedloga proračuna parlamentu. Posljedica toga je da se relativno kratko vrijeme koje parlament ima za razmatranje i utjecaj na prijedloge o oporezivanju i potrošnji još više smanjuje.

Proces pripreme proračuna u Mađarskoj, koji je pretežito pod utjecajem i djelovanjem izvršne vlasti, još se više razjedinjuje (fragmentira) zbog visoke razne nesigurnosti, nepostojanja Ureda za proračun te nedostataka u proračunskom informacijskom sustavu. To razjedinjavanje više koristi ministarstvima nego što stvara mogućnosti za utjecaj parlamenta tijekom razdoblja pripreme proračuna. S obzirom na zakonodavstvo, priprema proračuna ostaje uglavnom zatvorena. U Sloveniji MF ima mnogo veći središnji nadzor nad ministarstvima i neobično visok stupanj kontrole rashoda tijekom faze izvršenja proračuna.

VI. Parlamentarna pravila i postupci

Mađarska

Mađarski ustav čvrsta je osnovica zakonodavnom autoritetu parlamenta u proračunskom postupku: "Parlament usvaja ravnotežu javnih financija, te odobrava državni proračun i njegovo izvršavanje" (Kraxner, 1995). U postkomunističkom razdoblju mnogo su puta mijenjani i dopunjavani zakoni koji se odnose na nacionalni proračun. Parlament je izvorno djelovao prema Zakonu o državnim financijama iz 1979. godine. Tijekom 1992. godine parlament je prihvatio novi Zakon o Poreznoj upravi i javnim financijama koji je promijenio pravila za prihvaćanje godišnjeg proračuna. Zbog mnogih formalnih

i neformalnih promjena, faze proračunskog procesa unutar parlamenta nisu se razvile u stabilnu rutinu. Poslovnik i parlamentarna pravila koja se odnose na proračunski postupak mnogo su puta mijenjani. Ovisno o tome kada se proračun podnosi, parlament često istodobno raspravlja i o različitim proračunima drugih podsustava, ali i o zakonu o prihodima.

U teoriji, mađarski se parlament koristi dvostupanjskim postupkom, u načelu sličnom onome u proračunskom procesu američkog Kongresa, koji zahtijeva odvojenu akciju odobravanja ukupnih iznosa od zakonodavnog odobravanja pojedinih podstavaka. Doslovce, svi članovi parlamenta i sva ostala parlamentarna tijela uključeni su u rad parlamenta, a ne samo Odbor za proračun. Mjere koje se odnose na ukupne rashode, prihode i deficit trebaju biti usvojene do 30. prosinca tako da parlament tehnički ima samo 30 dana za raspravu, dopune i odobravanje detaljnog proračuna prije početka fiskalne godine.

Od 1990. godine u parlamentarnom se postupku u praksi jasno ne razlikuje cjelokupni proračun i njegovi pojedini dijelovi. Nakon što Vlada uputi prijedlog proračuna u parlament, na plenarnim sjednicama počinje rasprava o ukupnom iznosu proračuna. Rasprava počinje uvodnim govorom ministra financija, nakon kojeg svoje osvrte na prijedlog proračuna daju glasnogovornici svih parlamentarnih stranaka. Kako svih 387 zastupnika ima pravo sudjelovati u raspravi o proračunu, to može trajati tjednima i više služi javnosti nego što rezultira nekim promjenama politike. Vrijeme za raspravu strankama se određuje približno u skladu s brojem zastupnika tako da rasprava može završiti za tri tjedna. Poslovnik parlamenta kojim se pokušalo povećati poštovanje vremenskih okvira i ograničiti trajanje plenarne rasprave promijenjen je 1991. godine. U praksi su najveće ograničenje trajanja parlamentarne rasprave samoodređeni limiti dogovoreni među strankama, katkad slični dogovoru o jednoglasnoj suglasnosti u Senatu SAD-a.

Pravila prema kojima odbori i parlament razmatraju i usvajaju proračun utvrđeni su Zakonom o upravljanju prihodima i Poslovnikom parlamenta iz 1992. godine, no njima nedostaje jasnoća i točna određenost uloga u mnogim ključnim područjima. Na primjer, unatoč ustavnim odredbama, parlament je formalno usvojio ukupne proračunske upute samo jedanput, i to 1992. godine u obliku rezolucije (Kraxner, 1995:139). To znači da rasprava o ukupnom iznosu proračuna doslovno nema utjecaja na pojedine odluke o prihodima i rashodima. Čak i ako parlament usvoji odluku o prihvaćanju ukupnog proračuna, Odbor za proračun počinje razmatrati proračun i moguće promjene tijekom prve rasprave o proračunu na plenarnoj sjednici.

Proces promjene prijedloga proračuna ograničen je pravilom koje zahtijeva da nakon 30. studenog sve promjene moraju biti "deficitno neutralne", odnosno da zahtjevi za povećanje potrošnje ili smanjivanje poreza moraju biti kompenzirani negdje drugdje u proračunu. To ograničava moć parlamentarnih stranaka, ali i povećava fiskalnu odgovornost procesa. Parlamentarna pravila također sprječavaju Vladu da formalno mijenja svoj prijedlog proračuna koji je već uputila na raspravu. U stvarnosti, pak, Vlada se jednostavno koristi zastupnicima članovima svoje stranke kako bi ponudila promjene koje joj odgovaraju, tako da to pravilo ne štiti učinkovito svoju temeljnu zakonsku namjenu.

Kašnjenja Vlade u podnošenju prijedloga proračuna, učestale dopune proračunskih prijedloga, istodobno razmatranje makroproračunskih i mikroproračunskih pitanja i nedostatak institucionalnog postupka za razmatranje proračuna također utječu na slabljenje utjecaja parlamenta. Zastupnici često nemaju dovoljno vremena ili analitičkih mogućnosti za sustavno razmatranje Vladinih prijedloga, dok je vremena za dopune proračunskih prijedloga još manje. Činjenica da je ukupni iznos proračuna bio prihvaćen samo jedanput, te da se istodobno razmatraju cijeli proračun i njegovi pojedini dijelovi potvrđuje relativnu nevažnost parlamenta u donošenju tih odluka.

Slovenija

Slovenski parlament ulazi u proračunski proces relativno kasno, osim članova koalijskih stranaka koje se prilikom određivanja proračuna konzultiraju s kabinetom premijera. Parlament prima prijedlog državnog proračuna do 1. listopada svake godine te ima samo tri mjeseca da ga razmotri, podnese amandmane te na kraju i usvoji. To relativno ograničeno razdoblje za razmatranje proračuna jedan je od razloga zašto se proračun malokad uspije prihvatiti prije krajnjeg roka, tj. 31. prosinca. Pri razmatranju ili odobravanju prijedloga proračuna u parlamentu Vlada ne podnosi unaprijed makroekonomske procjene ni druge planske dokumente. Parlamentarni zastupnici i stalni parlamentarni odbori nakon tog proračuna ili će ga parlament odbiti i ponovno vratiti Vladi. Ako bi se to dogodilo (što nije bio slučaj od 1992. godine), Vlada bi morala podnijeti promijenjeni nacrt prijedloga proračuna. Ako se parlament izjasni za nastavak razmatranja tog prijedloga proračuna, odbori se sastaju u roku 25 dana od podnošenja proračuna kako bi raspravili o prijedlozima proračuna.

Jedno od važnijih proračunskih pravila slično je propisu u Mađarskoj, a prema njemu svaki proračunski prijedlog za većom potrošnjom ili smanjenjem poreza koji narušava proračunsku ravnotežu mora biti izravan s nekim drugim smanjivanjem rashoda ili povećanjem poreza. To pravilo djeluje kao značajno ograničenje zakonodavca u Sloveniji, kao i u ostalim parlamentima gdje se provodi. Naravno, postoje i nedorečenosti i uske definicije "proračuna". Na primjer, usvajanje zakonodavnih akata o socijalnoj skrbi koji povećavaju rashode ne potpada pod navedeni zahtjev za smanjenjem neke druge stavke. Parlament tada održava drugu opću plenarnu raspravu o proračunu kao dopunjenom i promijenjenom prijedlogu. Uvodni govor i objašnjenje o prijedlogu proračuna podnosi predstavnik Vlade, a nakon njega izlaže ga član Odbora za proračun. Plenarna se rasprava više usmjerava na dijelove proračuna nego na proračun u cjelini, s posebnim osvrtom na određene amandmane koje predlaže Vlada ili parlamentarni zastupnici. Nakon što se raspravi i glasuje o amandmanima, Odbor za proračun mora provjeriti je li novi proračun uravnotežen. Ako je proračun uravnotežen, parlament glasuje o prihvaćanju prijedloga proračuna. Ako nije, proces se odgađa te se mora razmotriti prijedlog rebalansa proračuna.

Postupak je obično težak i rijetko završava navrijeme, pa parlament često mora prihvatiti mjere privremenog financiranja. Pritom vrijedi praksa održavanja stalne fiskalne discipline tako da se ministarstvima ne dopušta veća proračunska samostalnost i autoritet nego što im je bio dopušten u prethodnoj godini. Jedini preostali proračunski zada-

tak za parlament jest glasovanje o ukupnom iznosu Vladinih financijskih izvješća koja se podnose prije parlamentarne sjednice u lipnju. Ta je djelatnost također središnja obveza Odbora za proračun, koji je odgovoran za izradu izvješća o konačnim financijskim izvješćima (Kraxner, 1995:266). No to je obično *pro forma* jer barem do danas tim postupkom nije otvorena prilika za veći utjecaj zakonodavca ili sadržajnije informacije o mogućim proračunskim izborima.

U Sloveniji se razlikuje proračun što ga usvaja parlament, i on se ne smatra zakonom, te zakon koji stvarno određuje izvršenje proračuna. Čini se kako to nema značajnijeg utjecaja na proračunski ishod. Ne postoje posebna pravila ili postupci koji bi točno određivali dodatni proračunski postupak ili riješili proračunski zastoj kada parlament ne stigne prihvatiti proračun do krajnjeg roka, tj. do 31. prosinca. Dok se Slovenija susreće sa sličnim promjenjivim projekcijama i pogrešnim procjenama poput drugih država u istočnoj i srednjoj Europi, istodobno se manje od svojih susjeda oslanja na mogućnosti dopune proračuna. Čini se da Slovenija ima viši stupanj sigurnosti i da je u praksi bliža zemljama zapadne Europe nego tranzicijskim zemljama. Osim toga, mogućnost MF-a da smanji ili ukine neke rashode bez prethodnoga parlamentarnog odobrenja smanjuje potrebu za stalnim revizijama proračuna te podnošenja dopunskih proračunskih prijedloga parlamentu.

Općenito, parlamentarna pravila i postupci, poput onih za izravnavanjem stavki, više pogoduju štedljivima negoli potrošačima. Predložene reforme u osnovnom proračunskom zakonu još će više naglasiti fiskalni integritet. Opće fiskalne norme koje teže očuvanju jednake razine državnih rashoda ili smanjivanju veličine javnog sektora i ostvarivanju uravnoteženog proračuna podupiru ta pravila i postupke. Među članovima parlamenta koji su odgovorili na upitnik Odbora za proračun, 85% njih tvrdilo je kako je smanjivanje rashoda važnije nego uvođenje novih programa. Značajno je da se odgovori pojedinih stranaka razlikuju. Dok parlament razmatra i odobrava ukupne makroproračunske iznose, to je područje više područje djelovanja vođa stranaka koalicijskih partnera i predsjednika Odbora za proračun. Pozornost drugih članova parlamenta uglavnom je usmjerena na mikroproračunske odluke poput investicija u ceste, mostove i druge projekte.

S obzirom na postojeću fragmentaciju i nedostatak stvarno *jedinstvenog* proračuna, jedna od najvećih parlamentarnih ovlasti jest provođenje zakonodavstva izvan uobičajenoga proračunskog procesa, što ima velike posljedice za proračun. Dobar primjer toga je odluka o povećanju dječjih doplata i obiteljskih naknada koju je parlament usvojio 1998. godine. Unatoč činjenici da su protiv toga bile najvažnije vladajuće stranke, jedan od koalicijskih partnera pri prihvaćanju toga zakona pridružio se oporbi. Ta je odluka značajno povećala rashode tijekom fiskalne godine te je MF morao smanjiti iznose za druge programe kako bi se očuvala proračunska ravnoteža. Iako su takve situacije više izuzetak nego pravilo, one omogućuju značajan utjecaj parlamenta na oporezivanje i prioritete u rashodima. To također odražava najveću nesavršenost u proračunskom procesu jer sve političke aktivnosti koje utječu na prihode i rashode trebaju biti pod kontrolom nacionalnoga proračunskog procesa.

Osnovni proračunski zakon predložen 1999. godine onemogućio bi takvo ponašanje parlamenta. On bi zabranio takvo povećanje rashoda tijekom fiskalne godine u kojoj je proračun usvojen. Novi zakon također bi ograničio i vrijeme koje parlament ima za razmatranje proračuna sa 90 na samo 70 dana. S obzirom na to da parlament nije mogao usvojiti proračun u vremenu koje mu je bilo na raspolaganju tijekom 1990-ih, upitna je korisnost takve odredbe. Dok se parlamentarno razmatranje proračuna može smatrati "neučinkovitim" i zahtijeva mnogo vremena, važno je ustanoviti legitimnost samog postupka. Ipak, barem je jedan oporbeni član komentirao kako se postupak bar skratio otkad su odbijeni svi njihovi amandmani.

VII. Uloga parlamentarnih odbora

Mađarska

Pri stvaranju sustava parlamentarnih odbora u 1990. godini mađarski je parlament razmatrao nekoliko pristupa. Savez slobodnih demokrata zalagao se za manji broj relativno velikih odbora (Soltesz, 1995:66). Mađarski demokratski forum želio je sustav od 10 do 15 odbora koji bi odražavao organizaciju ministarstava. Na kraju je osnovano deset stalnih i četiri posebna odbora koji najviše odgovaraju strukturi ministarstava, ali s nekoliko odbora odgovornih za nadziranje ostalih. Godine 1993. osnovan je stalni Odbor za suradnju s EU-om, što očituje važnost mogućeg pridruživanja EU.

Najvažniji odbor u postupku usvajanja proračuna u parlamentu je Odbor za proračun, koji nadgleda ukupni iznos proračuna i proračune pojedinih ministarstava i, što je još važnije, taj Odbor mora usmjeriti provođenje parlamentarnih promjena proračuna. Odbor za ustavna pitanja također se mora osvrnuti na sve amandmane koji imaju veze s ustavnošću. Ni jedno od tih tijela nema mnogo zaposlenih niti dovoljno sredstava za obavljanje svojih zadaća. Utjecaj Odbora za proračun također je smanjen zbog činjenice da u dosadašnjoj praksi njime predsjedava član oporbene stranke. Tako se, barem teorijski, nastoji ostvariti alternativni pristup ili višestranački parlamentarni pristup Vladinim prijedlozima. Dok bi se to moglo naizgled činiti jednostavnim smanjivanjem važnosti Odbora, intervjui upućuju na činjenicu da to uglavnom ima učinka na promjenu prirode pregovora između Vlade i samog Odbora. Umjesto da usko surađuje s predsjednikom Odbora, Vlada se više oslanja na neke ključne zastupnike iz redova stranki vladajuće koalicije u Odboru.

Odbor za proračun održava sjednice o svim dijelovima Vladina prijedloga proračuna. Raličiti ministri ili njihovi predstavnici pojavljuju se prije sjednice Odbora kako bi raspravili o dodijeljenim sredstvima. Kako se ministar financija povremeno pojavljuje, to može biti pokazatelj ograničene važnosti tih rasprava i saslušanja jer MF najčešće predstavljaju niži dužnosnici. Osim Odbora za proračun, i svi ostali parlamentarni odbori imaju određenu ulogu u reviziji i pregledu prijedloga državnog proračuna, i to u sklopu njihovih područja odgovornosti. U odnosima parlamentarnih odbora i izvršne vlasti do izražaja dolazi razdijeljenost i decentralizacija izvršenja proračunskog procesa, i to prilikom saslušanja prije sastanaka raznih odbora.

Ne postoji “jedinstveni” državni proračun u konvencionalnom smislu. Dok predstavnici MF-a pred Odborom za proračun predstavljaju i brane svoje procjene ukupnih makroekonomskih kretanja, druga ministarstva putem stalnih odbora pokušavaju progurati svoje specifične interese, zahtijevajući proračunska povećanja koja nisu nužno u skladu sa službenim Vladinim prijedlozima (Kraxner, 1995:140). Sve to pridonosi popriličnoj zbrkanosti samog procesa, a stalnim odborima nedostaje bilo kakav oblik stvarne moći kojom bi promijenili prijedlog proračuna jer ta promjena mora biti kanalizirana putem Odbora za proračun na koji je usmjerena pozornost MF-a. Parlamentarni zastupnici u procesu predlaganja izmjena proračuna nastoje ponajprije djelovati kao predstavnici biračkog tijela i zastupnici raznih programa. U stvarnosti sve prijedloge za smanjenje rashoda predlaže Vlada, vanjski čimbenici ili MF. Parlamentarni predstavnici, nasuprot tome, nastoje predložiti one promjene proračuna koje bi smanjile ili povećale financiranje određenih skupina birača.

Odbor za proračun samo je filter za amandmane na Vladin prijedlog proračuna. Bilo koji član parlamenta može predložiti izmjenu proračuna. Nije neobično imati čak i do 1000 amandmana koji se kreću od onih minimalnih, tehničkih promjena pa do ključnih političkih promjena. Tako velik broj amandmana može postati golemo opterećenje za cijeli proces s obzirom na kratko vrijeme raspoloživo za parlamentarno razmatranje. Važnost djelovanja Odbora za proračun prilikom izmjena proračuna bila je zanemariva do 1994. godine, jer su do tada čak i najmanje promjene mogle dovesti do glasanja na plenarnom zasjedanju, neovisno o tome jesu li one već odobrene u Odboru za proračun ili ne. Čini se kako je te, 1994. godine uloga Odbora povećana izmjenom postojećih pravila prema kojima su otada predloženi amandmani na proračun trebali dobiti potporu najmanje trećine članova Odbora za proračun kako bi imali potrebnu većinu za glasanje. Bilo kako bilo, stranačke frakcije ili bilo koji od 20 parlamentarnih zastupnika koji takvo što zahtijeva pismeno, može nadmudriti Odbor i zahtijevati glasanje o promjenama proračuna.

Na određenoj razini odbori su fokusna točka parlamentarne aktivnosti prilikom predlaganja proračuna. Sastanci odbora prilika su da se propitaju državne projekcije i ciljevi, postavbe određena pitanja ministrima te predlože značajne promjene proračuna. Utjecaj Odbora ograničen je pravilom koje sprečava da se amandmanima poveća deficit, činjenicom da je poprilično lako nadmudriti odbore te činjenicom da djelovanje odbora nema mnogo veze s onim što će parlament usvojiti. Odborima nedostaju neovisna financijska sredstva i financijski izvori kako bi dali svoju punu, profesionalnu i stručnu potporu proračunu. Umjesto uobičajene kontrole i nadzora proračuna od parlamentarnih odbora, najveći parlamentarni utjecaj na proračun ostvaruje se privatnim pregovorima između stranačkih lidera i Vladinih službenika.

Slovenija

Iako razni odbori razmatraju prijedloge državnog proračuna, najvažniji je Odbor za proračun³. On djeluje kao filter za sve predložene amandmane na prijedloge Vladina

³ Puni naziv odbora pokatkad se prevodi kao Odbor za financije i monetarnu politiku, a naziv predsjedavajući Odbora odnosi se na predsjednika Odbora. Taj se odbor skraćeno naziva Odbor za proračun i taj je naziv rabljen i u ovom radu.

proračuna i ujedno je svojevrsni, vrlo moćni obrambeni mehanizam unutar parlamenta. U stvarnosti nijedan prijedlog ne može biti usvojen a da ga prethodno nije usvojio Odbor za proračun. Predstavnici MF-a i dužnosnici kabineta Vlade pojavljuju se na sastancima Odbora kako bi objasnili i obranili određene proračunske prijedloge. Oni također potvrđuju ili se protive predloženim proračunskim amandmanima te provode određene prilagodbe ekonomskih pretpostavki i projekcija. Odbor za proračun, nakon što razmotri prijedloge drugih odbora i Tajništva za zakonodavstvo i pravna pitanja, sastavlja zajedničko izvješće o kojemu će se raspravljati u parlamentu (Ferfila, 1999:264).

Odbor za proračun ključno je tijelo pri sastavljanju promjena sadržaja proračunskih prijedloga. Svi zastupnici i odbori mogu ponuditi amandmane na proračun, kojih može biti i do 400-500 u godini. Velika većina tih amandmana ne bude prihvaćena, pa čak i ne dođe ni do glasanja o njima u parlamentu. Članovi Odbora za proračun upozorili su na činjenicu da samo 10 do 20 amandmana koji tijekom godine prođu kroz Odbor bude i prihvaćeno. Veliku većinu tih amandmana podnosi Vlada ili parlamentarni zastupnici iz vladajuće koalicije. Vrlo rijetko vladajuća koalicija prihvati i usvoji amandmane oporbenih zastupnika. Unatoč slabim izgledima za prolaz amandmana, mnogi zastupnici, osobito oporbeni, vjeruju kako je važno podnijeti amandmane na Vladin prijedlog proračuna te o njima raspravljati. Nekoliko članova Odbora za proračun odgovorilo je kako su te aktivnosti bile ključne za njihovu ulogu u proračunskom procesu.

Drugi mogući način parlamentarnog utjecaja jesu tzv. saslušanja na kojima svjedoče Vladini službenici i objašnjavaju određene proračunske odluke. Taj je način utjecaja u Sloveniji ograničen nedostatkom i pomanjkanjem sposobnih stručnjaka. Parlamenti, a posebno odbori, nemaju dovoljan broj profesionalnog osoblja i stručnjaka koji bi im pomogli tijekom tog procesa. Odbor za proračun ima samo dva suradnika profesionalca. Oporbeni parlamentarni zastupnici imaju čak i manje takvog osoblja, što otežava stvaranje kvalitetne i informirane opozicije. Iako se na zahtjev parlamenta dužnosnici MF-a pojavljuju na sjednicama, saslušanja su uglavnom prilika da Vlada promovira svoj proračun ili opravda određene proračunske promjene. Većinu rasprava i saslušanja održava Odbor za proračun, ali ih mogu održavati i drugi odbori. Vodeći službenici, od ministra financija pa do državnog tajnika za proračun, kao i niži službenici, usmeno i pismeno odgovaraju na parlamentarna pitanja. Pri tome raspravljaju i o makroproračunu, ali i o pojedinim specifičnim programima. Parlament također može iznijeti svoje poglede i viđenja na plenarnoj sjednici o proračunu. To daje jednaku šansu članovima Vlade i oporbe da daju pregled proračuna ili iznesu želje biračkog tijela dok je to rjeđe prilika za preustroj i restrukturiranje proračunskih prioriteta.

VIII. Uloga stranaka i stranačkih parlamentarnih frakcija

Mađarska

Stranačke političke organizacije unutar i izvan parlamenta kritički se odnose prema shvaćanju uloge i utjecaja parlamenta na mađarski proračun. Većina najvažnijih političkih rasprava u Mađarskoj provodila se unutar vodećih vladajućih stranaka i njezinih partnera, kako u parlamentarnim frakcijama, tako i u vanjskim stranačkim organizacijama. Unatoč većini, Vlada ne može jednostavno određivati političke smjernice svojim

strankama u parlamentu. Glavni izvor utjecaja na proračun ostvaruje se pregovorima Vlade i pojedinih parlamentarnih zastupnika ili frakcija unutar parlamentarne većine. Iako je vremenski raspored poslova napregnut, pri čemu su stalni odbori u lošijem položaju, za Vladin uspjeh nužna je potpora parlamenta. Prije no što na red dođe završno, *pro forma* glasovanje na plenarnoj sjednici, često se sklope brojni i značajni sporazumi i kompromisi. Utjecaj zastupnika na proračunska pitanja vrlo je različit. Istaknuti članovi i vođe većinske stranke imaju najveći utjecaj, dok članovi oporbenih stranaka imaju najmanji utjecaj.

Mjere štednje te konzervativnije proračunske politike koje su započete 1995. godine bile su uvelike podijeljene unutar HSP-a i ljevice koja se odupirala smanjenju socijalnih davanja, školarina za sveučilištarce i ograničenja rasta plaća državnih službenika. Neki od tih sporova među strankama i predstavnicima ministarstava bili su predmet stalnih rasprava u Odboru. Bilo kako bilo, najveći broj sporova riješen je u sklopu zatvorenih pregovora u samom kabinetu Vlade, između MF-a i parlamentarnih stranačkih disidenata te drugih *ad hoc* neformalnih skupina iz većinske koalicije.

Ako neka izmjena ima potporu većine članova vladajuće koalicije u parlamentu, Vlada mora ozbiljno pregovarati i učiniti određene ustupke. Nasuprot tome, stranačka disciplina u parlamentu dovoljno je jaka tako da je pozicija članova parlamenta i stranaka koje nisu u vladajućoj koaliciji uvelike umanjena. Dosadašnja praksa bila je usmjerena na davanje nužnih ustupaka članovima vlastite stranke radije nego da se dopusti oporbenim članovima da poremete donošenje nekih neželjenih promjena.

Oporbene stranke imaju vrlo slab utjecaj na proračun. Glavne mogućnosti utjecaja su javna saslušanja i rasprave tijekom govora u parlamentu te podnošenje amandmana kako bi se pokušao odgoditi i blokirati sam proces. Povremeno mogu biti usvojeni tehnički amandmani članova oporbe, i to kao gesta dobre volje, ali nije poznat nijedan primjer značajnijih promjena koje su ponudili oporbenjaci. Nedavno pravilo koje ograničava glasovanje o promjenama što dobiju potporu trećine odbora također je smanjilo mogućnosti blokiranja samog procesa.

Brojne važne izmjene koje je parlament predložio Vlada je tijekom prošlih godina prihvatila. U jesen 1994. godine zastupnici iz redova socijalista i slobodnih demokrata mogli su eliminirati nepopularne Vladine prijedloge o povećanju poreza na promet vina. Oni su također bili uspješni u promjeni mišljenja Vlade o pravilima za poduzeća koja plaćaju poreze za socijalno osiguranje. U 1995. godini kao odgovor na pritisak parlamenta Vlada je odgodom datuma njihove primjene promijenila svoj prijedlog o početku naplate školarina za sveučilištarce.

Vanjska stranačka organizacija može također imati određenu ulogu u rješavanju međustranačkih sporova, iako je to daleko od moći koju je imala stranka HSWP prije nego je izgubila monopol i odstupila s vlasti 1989. godine. Stranke i dalje prema izbornom sustavu imaju svoja sredstva kojima bi održavale stranačku disciplinu. Tijekom ožujka 1996. godine premijer Horn učinkovito je upotrijebio kongres Socijalističke stranke kako bi pridobio parlamentarnu potporu za nastavak programa ekonomskih i proračunskih reformi koje je provodio ministar financija. U isto su vrijeme na vidjelo izašle i frustracije i nezadovoljstva konzervativne oporbe statusom manjine u parlamen-

tu. Na kongresu u ožujku 1996. godine nezadovoljni umjerenjaci unutar Mađarskoga demokratskog foruma osnovali su vlastitu stranku, Mađarsku demokratsku narodnu stranku (Doncesev, 1996:1).

Utjecaj biračkog tijela i interesnih grupa na proračunsku politiku najčešće se ostvaruje preko stranačkih frakcija ili izravno preko Vlade, prije nego preko parlamentarnih odbora ili plenarnih sjednica. Mađarska ima trojni izborni sustav u kojemu se članovi biraju kombinacijom članova pojedinačnih izbornih jedinica, stranačkih lista i ostatkom glasova članova pojedinačnih izbornih jedinica kako bi reflektirali proporcionalnu zastupljenost. Međustranačke podjele oko proračunskih pitanja često pokazuju neslaganja biračkog tijela i pozicije interesnih skupina, npr. sindikata. Međutim, čak i u okruzima s jednim članom interesi biračkog tijela vrlo rijetko, gotovo nikad, ne remete stranačku disciplinu. Opiranje mjerama štednje oporbene ljevice i sindikata razmatrano je i riješeno unutar samih parlamentarnih frakcija, Vlade ili njih oboje. Neki su intervjuirani zastupnici sugerirali da interesne skupine mogu imati jednak ili čak veći utjecaj na kreiranje proračunskih prijedloga nego što ga imaju članovi Odbora za proračun ili neki visoki stranački dužnosnici.

Naposljetku, nakon svih pregovora, plenarnih govora i glasanja o promjenama, Vlada može računati na jaku stranačku disciplinu te biti sigurna u konačno usvajanje proračuna. Rezultat toga je da se od 1990. godine krajnji rok – 31. prosinca, uvijek poštuje, ali često posljednja 24 sata treba mahnito raditi da bi se sve završilo. Jak mađarski parlamentarni sustav sprečava odgode koje su česte u Sloveniji te eliminira potrebu usvajanja odluka o potrošnji po hitnom postupku (mjere privremenog financiranja) za osiguranje normalnog rada Vlade. Sve to rezultira određenim ograničenjima parlamentarnoga proračunskog procesa koji ionako ima samo skromno djelovanje na ukupni proračun i specifične političke odluke.

Slovenija

Odnos Vlada – oporba također je ključan u radu zastupnika na slovenskom nacionalnom proračunu. Odgovori na naše istraživanje članova Odbora za proračun uvelike su ovisili o tome jesu li anketirani zastupnici bili članovi vladajuće koalicije ili oporbe. Većina njih vjeruje kako parlament ima značajan utjecaj na proračun, i kao što je jedan od njih rekao, “posebice u pitanjima koja se odnose na samo biračko tijelo, kao što su ceste, mostovi i spomenici”. Nadalje, taj je zastupnik spomenuo mogućnosti parlamenta da izglasa određene promjene javne politike, kao što je povećanje socijalnih davanja, koja imaju značajne proračunske implikacije. Brojni drugi primjeri “neproračunskih” parlamentarnih djelovanja u 90-im godinama jesu donošenje mjera koje su utjecale na opozivanje i rashode, uključujući i porast različitih socijalnih transfera, plaćanja zdravstvenog osiguranja i porast mirovina. Oporbeni članovi složili su se s činjenicom da je “parlament samo produžena ruka Vlade” i da ima vrlo malu mogućnost neovisnog djelovanja. Drugi oporbeni zastupnici odgovorili su kako vladajuća koalicija “slijepo odbija sve oporbene amandmane”.

Osim potencijalnoga parlamentarnog utjecaja na Vladine prijedloge proračuna tijekom formalnog procesa – saslušanja, podnošenja amandmana, plenarne rasprave i ko-

načnog usvajanja – članovi vladajuće koalicije mogu utjecati i kreiranjem određenih prijedloga prije nego Vlada podnese proračun u parlament. To se događa osobito često u Mađarskoj, ali i u Sloveniji, samo rjeđe. Anketirani su zastupnici naveli da tri od četiri ključna parlamentarna zastupnika, uključujući i predsjednika Odbora za proračun, pregovaraju izravno s ministrom financija tjedan dana prije podnošenja proračuna, 1. listopada, da se “vidi što će proći”. Iako većinska koalicija u parlamentu može biti “produžena ruka” Vlade, često postoje razlike u gledištima i prioritetima ministara i parlamentarnih zastupnika, osobito ako postoje raznolike koalicije. Jedan član LDS-a, najveće stranke u koaliciji, žalio se da su “koalicijske vlade u demokraciji skupe”, jer su neki od njihovih koalicijskih partnera neodgovorno trošili sredstva. Ipak, neke od najkritičnijih odluka u slovenskom proračunu donijele su vlade i vodeći zakonodavni predstavnici prije nego je proračun predložen i za vrijeme dok se o njemu raspravljalo. Parlamentarni se lideri savjetuju s drugim članovima stranke kako bi odredili svoje pregovaračke pozicije ili kako bi lobirali za usvajanje nekih proračunskih sporazuma.

Općenito, slovenski parlament ima skroman utjecaj na nacionalni proračun. U usporedbi s Mađarskom, podjele unutar vladajuće koalicije u Sloveniji rezultirale su neznatno većim stupnjem parlamentarnog utjecaja. Bilo kako bilo, to je još uvijek sustav u kojemu izrazito dominira MF te predložene reforme više smanjuju nego što povećavaju utjecaj parlamenta.

IX. Sažetak i zaključci

Osnovni cilj ovog rada jest ocjena ukupnog utjecaja parlamenta na proračunski proces u Sloveniji i Mađarskoj. Rezultati ovog razmatranja trebali bi pridonijeti odgovoru na pitanje treba li se povećati zakonodavna uloga u proračunskom procesu. Određivanje utjecaja parlamenta na proračunsku politiku sadržava određeni element relativizma. Na primjer, ideja da parlament ima *neovisan* utjecaj na politiku većinom je američka ideja zasnovana na podijeljenosti moći u sustavu. To pomalo odudara od temeljne koncepcije parlamentarne vladavine. Ipak, stupanj utjecaja izabranih predstavnika u raznim je parlamentarnim demokracijama znatno različit. Za zemlje u tranziciji (čak i više u otvorenijim sustavima poput onoga u Sloveniji), ključni čimbenik demokratizacije obuhvaća jači utjecaj izabranih predstavnika na ključna politička pitanja poput proračunskih.

U Mađarskoj su i Sloveniji tijekom prošlog desetljeća postojali brojni čimbenici koji su ograničavali parlamentarni utjecaj, a samo manji broj čimbenika koji ga je povećavao. U obje zemlje naglasak je bio na makroproračunima, ali zbog bitno različitih razloga. U Mađarskoj su deficit i veliki vanjski dug stvorili potrebu nametanja striktnijih i strožih ograničenja odozgo prema dolje kako bi se udovoljilo zahtjevima vanjskim čimbenika poput MMF-a i Svjetske banke te kako bi se ispunili kriteriji koji bi omogućili pristup EU. U Sloveniji, zemlji s uravnoteženim proračunom i malim dugom, i dalje se prakticiralo makroproračunsko planiranje zbog strogih ograničenja fiskalne discipline te institucionalnog utjecaja MF-a. Službenici slovenskog MF-a imaju veliku elastičnost u fazi izvršavanja proračuna kako bi se postigli makroproračunski i fiskalni ciljevi. Kasnija prilagodba rashoda tijekom fiskalne godine za više od 10 ili 15% kako bi proračun

ostao uravnotežen do sada nije zabilježena u SAD-u ni u zemljama zapadne ili istočne Europe.

Mađarska ima fragmentiraniji (rascjepkaniji, podijeljeniji) i manje razvijen sustav proračuna i središnjega proračunskog ureda te veći stupanj neovisnosti ministarstava. Sve to upućuje na veću mogućnost parlamentarnog utjecaja u Mađarskoj nego u Sloveniji. Ipak, čini se da su te razlike ublažene činjenicom kako su vladajuće koalicije u Mađarskoj bile snažnije, te su imale veću stranačku disciplinu u parlamentu nego u Sloveniji. Oba ta čimbenika ograničavaju, ali ne isključuju parlamentarni utjecaj.

U obje zemlje parlament ima relativno malo vremena za razmatranje proračuna te slab utjecaj na proračun. Dvostupanjski procesi na papiru uvelike nisu provedeni u stvarnosti. Pravila poput zahtjeva za kompenziranjem smanjenja poreza ili povećanja potrošnje ograničavaju izbor parlamentarne politike, ali održavaju fiskalnu disciplinu. U obje zemlje Odbor za proračun ima relativno mali broj zaposlenika i neka proceduralna ograničenja koja smanjuju njihov utjecaj. Međutim, oni su i dalje prilikom razmatranja proračuna žarište djelovanja unutar parlamenta. U obje zemlje utvrdili smo postojanje znatnoga parlamentarnog utjecaja. U Sloveniji je to bio rezultat stranačke neposlušnosti unutar vladajuće koalicije. U Mađarskoj je to najčešće bila posljedica podjela i dugih pregovora unutar vladajuće koalicije. U obje zemlje to je više izuzetak nego pravilo.

Sve izneseno ne navodi na zaključak da je uloga parlamenta nevažna ili čak nikakva. Sastanci odbora omogućuju nadzor rada raznih ministarstava. Plenarna rasprava pomaže definiranju nacionalnih pitanja te iskazivanju želja i problema biračkog tijela. Ipak, najvažniji utjecaj parlamenta i pojedinačnih parlamentarnih zastupnika na proračun ostvaruje se putem neformalnih pregovora između frakcija parlamentarnih stranaka i vlade. Kad znatan dio većine članova vladajuće parlamentarne koalicije podržava alternativne prijedloge upućene na vladine prijedloge, premijer, ministar financija i kabinet vlade moraju se pogađati i pregovarati kako bi zadržali parlamentarnu potporu.

Značajan napredak u proračunskom planiranju napravljen je i u Sloveniji i u Mađarskoj tijekom posljednjeg desetljeća. U Mađarskoj su uvođenje sustava riznice za središnji državni proračun u 1996. godini, pravila koja ograničavaju mogućnost ministarstava da drže višak vlastitih prihoda te poboljšanja proračunskoga informacijskog sustava povećali odgovornost i kontrolu. Pravila koja ograničavaju plenarna glasanja o amandmanima usmjeravaju pozornost parlamenta na mnogo važnija pitanja. Ta bi postignuća trebala povećati redovitost cijelog proračunskog procesa, smanjiti neizvjesnost te potrebu za rebalansom proračuna (dopune proračuna). Ona bi također trebala pomoći u stabiliziranju i institucionaliziranju proračunskih procesa u parlamentu, istodobno osiguravajući njegovo značajnije sudjelovanje u tom procesu.

Slovenija je više napredovala u razvoju proračuna nego ijedna druga zemlja u središnjoj i istočnoj Europi. To je, ako je uspoređujemo s njezinim susjedima, najočitije u programu reforme. Dok je Mađarska, na primjer, radila na razvoju cjelokupnog sustava riznice, kompjutorizaciji proračunskoga informacijskog sustava i nadzoru samostalnosti ministarstava koja drže vlastite proračunske rezerve, Slovenija je više krenula prema naprednijim reformama kao što su izvedba proračuna te reforme kojima se nastoji odrediti odnos vrijednosti prema troškovima.

Iako bi Slovenija mogla poslužiti kao uzor i primjer, ona se još uvijek suočava s velikim teškoćama u proračunskom sustavu kao što su privatizacija, mirovinska reforma, kontrola inflacije i zaposlenost. Nadalje, promatramo li njezin institucionalni kapacitet koji bi trebao riješiti te probleme, Slovenija se nalazi negdje između zemalja istočne i zapadne Europe: naprednija je nego druge zemlje na istoku Europe, ali i dalje prilagođava svoje procese i usvaja mjere kako bi se priključila zemljama zapadne Europe.

Kako bi se mogla povećati zakonodavna uloga proračuna u Mađarskoj i Sloveniji? Sudjelovanje parlamenta moglo bi biti presudno u rješavanju brojnih drugih proračunskih problema, ali bi se također moglo pokazati kao prepreka daljnjim reformama ako bi se dopustilo da uski, sebični interesi blokiraju kolektivno djelovanje. Ipak je u procesu demokratizacije i ekonomske transformacije vrlo bitna uključenost parlamentarnih zastupnika kao demokratski izabраних predstavnika naroda jer povećava legitimitet novih mjera. Dodatno profesionalno osoblje omogućilo bi proračunskim odborima da povećaju pritisak na MF i učine ga odgovornijim. Parlamenti bi možda trebali nastojati biti bolje informirani tijekom početnih faza proračunskog procesa. Parlamentarni bi se rokovi trebali uskladiti kako bi omogućili zastupnicima da pažljivo ispitaju razne prijedloge bez neopravdanog kašnjenja i odgađanja procesa. Ni u Mađarskoj ni u Sloveniji uloga zakonodavca neće dosegnuti nešto slično ulozi što je ima američki Kongres. No ipak su njihovi parlamentarni zastupnici imali određenu ulogu tijekom demokratske i ekonomske tranzicije te mogu imati još veću i konstruktivniju ulogu u budućnosti.

S engleskog preveli

Predrag Bejaković i Vjekoslav Bratić

LITERATURA

Bernik, I., Malnar, B. and Tox, N., 1997. "Slovenian Political Culture: Paradoxes of Democratization" in D. Fink-Hafner and J. R. Robbins, eds. *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*. Aldershot: Dartmouth.

Caiden, N. and Wildavsky, A., 1974. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley and Sons.

Caiden, N., 1993. "The Roads to Transformation: Budgeting Issues in the Czech and Slovak Federal Republic". *Public Budgeting and Finance*, 13 (Winter), 57-71.

Doncsev, A., 1996. "Conservative Splintering". *Budapest Sun*, 1.

Duverger, M., 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley.

EIU, 1999. *Country Profile: Slovenia*. Economist Intelligence Unit.

Ferfila, B., 1999. "The Budget of the Republic of Slovenia" in B. Ferfila and P. Phillips. *Slovenia and Canada: A Comparative Approach*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 241-278.

Kraxner, E., 1995. "Parliamentary Discussion and Committee Preparation of the Finances Act" in A. Agh and S. Kurtan, eds. *The First Parliament*. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies, 135-148.

Krizan, M. and Zemljic, P., 1999. Pismeni odgovori na upitnik *Budget Procedures in Central and Eastern European Countries*, koji su dani Holgeru Gleichu (Center for European Integration Studies, Bonn, Germany: siječanj, 1999), str. 7; preuzeto iz MF-a Slovenije.

LeLoup, L. [et al.], 1998. "Budgeting in Hungary During the Democratic Transition". *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, Spring.

LeLoup, L. and Woolley, J., 1991. "Legislative Oversight of Monetary Policy in France, Germany, Great Britain, and the United States" in D. M. Olson and M. L. Mezey, eds. *Legislatures in the Policy Process*. Cambridge: Cambridge University Press, 25-58.

LeLoup, L., 1998. "Parliament, Parliamentary Committees, and the Hungarian Budget" in L. D. Longley ed. *Working Papers on Comparative Legislative Studies*. Budapest: Research Committee of Legislative Specialists.

Mayhew, D., 1973. *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Mikesell, J., 1995. "Doing Public Finance on the Frontier of Economic Transition: Observations from a Fiscal Advisor in Ukraine". *Public Budgeting and Finance* 15 (Summer), 1-2.

Ministarstvo financija, 1999. *Temeljni Zakon o proračunu*. Ljubljana: Ministarstvo financija.

Mizsei, K., 1993. "Gradualism Needs a Strategy" in R. Portes ed. *Economic Transformation in Central Europe*. Bruxelles: European Communities, 131-186.

OECD, 1997. *OECD Economic Surveys 1996-97: Slovenija*. Paris: OECD.

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

Polsby, N., 1968. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Association*, 62, 144-168.

Prunk, J., 1997. "The Origins of an Independent Slovenia" in D. Fink-Hafner and J. R. Robbins, eds. *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*. Aldershot: Dartmouth.

Schick, A., 1986. "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies". *Public Administration Review*, 49 (March/April), 124-34.

Schick, A., 1988. "An Inquiry Into the Possibility of a Budgetary Theory" in I. Rubin ed. *New Directions in Budget Theory*. Tirana: SUNY Press, 59-69.

Shaw, M., 1979. "Committees in Legislatures" in J. Lees and M. Shaw. *Comparative Committees*. Durham: Duke University Press.

Straussman, J. D. and Fabian, K., 1994. "Local Government Finance in Hungary: Okun Revisited". *Public Budgeting and Finance* 14 (Winter), 71-83.

Straussman, J. D., 1996. "Ideals and Reality in the Evolution of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe". *Public Budgeting and Finance*, 19 (Summer), 79-95.

Swain, N., 1993. "Hungary" in S. White, J. Batt and P. G. Lewis eds. *Developments in East European Politics*. Durham: Duke University Press, 66-82.

Vanagunas, S., 1995. "Problems of Budgeting During 'The Great Transition'". *Public Budgeting and Finance*, 15 (Spring), 85-86.

Weaver, K. R. and Rockman, B. A., 1994. *Do Institutions Matter?* Washington: Brookings Institution.

Wildavsky, A., 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes.* New Brunswick: Transaction.