



Broj: 03/10-50-4-84-5/11
Sarajevo, 06.05.2011.

Istraživanje broj: 095
Vrsta istraživanja:
KOMP – komparativni pregled

FINANSIJSKA SAMOSTALNOST PARLAMENATA

Pripremile:
Sena Bajraktarević
Aida Osmanović
Nihada Jeleč

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

SADRŽAJ

UVOD	3
TEMELJ SAMOSTALNOSTI ILI AUTONOMIJE PARLAMENTA	3
ECPRD SEMINAR O FINANSIJSKOJ AUTONOMIJI PARLAMENTA	4
PARLAMENTARNA ASOCIJACIJA KOMONVELTA.....	14
NACIONALNI DEMOKRATSKI INSTITUT ZA MEĐUNARODNE POSLOVE (NDI) ...	17
PRIMJERI.....	18
SRBIJA.....	18
FRANCUSKA.....	19
HRVATSKA	25
ZAKLJUČAK	27
LITERATURA I IZVORI:	29

UVOD

Značajan broj parlamenata u svijetu uspostavio je sistem pripremanja i izvršavanja parlamentarnog budžeta nezavisan od vladinog uticaja. Interparlamentarna unija je u istraživanju provedenom 1998. godine utvrdila da je od 46 parlamenata koji su bili uključeni u istraživanje, čak dvije trećine uspostavilo finansijsku samostalnost ili finansijsku autonomiju.

„Pod autonomijom podrazumijevamo sposobnost parlamenta da izradi svoje standarde rada i osigura sredstva potrebna za obavljanje svoje misije, prije svega: predstavljanja građana, javnog izražavanja različitih mišljenja i stavova, da priprema i donosi najvažnije standarde (obično se nazivaju zakoni) i da kontrolira, koliko god je moguće nezavisno, rad vlade i izvršnih službi.”¹

Temelj finansijske autonomije parlamenata su odredbe ustava većine država² i demokratska dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Na osnovu diobe vlasti, izvršna vlast, preko ministarstva zaduženog za finansije, ne bi trebala imati bilo kakav uticaj u pripremanju i kontroli trošenja budžetskog novca za druge dvije grane vlasti.

U istraživanju ćemo prikazati stajališta i preporuke nekoliko relevantnih organizacija, kao i na koji način funkcionira autonomija parlamenata u pojedinim državama i koje aspekte obuhvata.

TEMELJ SAMOSTALNOSTI ILI AUTONOMIJE PARLAMENTA

Samostalnost parlamenta je rezultat principa diobe vlasti ili principa suvereniteta parlamenta. U prvom slučaju samostalnost parlamenta se razumijeva kao barijera koja štiti parlament od uplitanja drugih grana vlasti. U drugom slučaju parlament ima status i značaj iznad svakog drugog organa vlasti unutar države.³

Većinom se smatra da je princip diobe vlasti izvor samostalnosti ili autonomije parlamenta, bilo kao implicitna filozofska osnova bilo zato što je eksplicitno naveden u ustavu ili u praksi ustavnih sudova.⁴

U svakom slučaju ustav je temelj same autonomije parlamenta, bilo zato što je ona eksplicitno navedena u ustavu bilo zato što ustav garantira osnovne elemente autonomije.⁵

¹ Definicija preuzeta iz izvještaja ASGP-a, autora Alain Delcamp, generalnog sekretara francuskog Senata, *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, str. 5. i 6., izvor - zvanična internetska stranica Asocijacije generalnih sekretara parlamenata www.asgp.info/ (preuzeto 7. aprila 2011.)

² Izvještaj ASGP-a, Michel Couderc, *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*, Moskva, septembar, 1998; izvor - zvanična internetska stranica Asocijacije generalnih sekretara parlamenata www.asgp.info/ (preuzeto 7. aprila 2011.)

³ Delcamp, Alain, *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, ASGP, 2008, p. 5; Zobavnik, Igor, *The Financial Autonomy of a Parliament*, Presentation of the Replies by ECPRD Parliaments to the Questionnaire, ECPRD Seminar on “The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament” Ljubljana, March 2009

⁴ Delcamp, Alain, *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, ASGP, 2008, p. 5; Zobavnik, Igor, *The Financial Autonomy of a Parliament*, Presentation of the Replies by ECPRD Parliaments to the Questionnaire, ECPRD Seminar on “The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament” Ljubljana, March 2009

⁵ Delcamp, Alain, *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, ASGP, 2008, p. 6

ECPRD SEMINAR O FINANSIJSKOJ AUTONOMIJI PARLAMENTA

U okviru Evropskog centra za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju, u martu 2009., održan je seminar na kojem je jedna od tema bila finansijska samostalnost ili finansijska autonomija parlamenta.

U svrhu pripreme seminara mnogi parlamenti su odgovorili na upitnik o finansijskoj samostalnosti, a Parlament Slovenije, kao domaćin seminara, pripremio je pregled odgovora:⁶

Finansijska autonomija parlamenta (pregled odgovora ECPRD parlamenata na upitnik), Igor Zobavnik⁷

Uvod⁸

Šta je temelj parlamentarne autonomije?

Parlamentarna autonomija je sposobnost parlamenta da izradi svoje vlastite standarde funkcionisanja i da dobije sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva, a to su: zastupati građane, javno izražavati različita mišljenja i stavove, izraditi i izglasati najvažnije standarde (koji se obično nazivaju zakoni) i kontrolisati, što je moguće samostalnije, rad vlade i rad izvršnih službi⁹.

Autonomija od koga?

Općenito, pozicija parlamenta u državi implicira preliminarnu potvrdu principa "diobe vlasti". Ovaj opšti politički koncept, posebno poznat u britanskoj i francuskoj tradiciji, pojavio se tokom 18. vijeka¹⁰ i bazira se na ideji da je potrebno, da bi se osigurala sloboda građana, da različite institucije imaju jasne i odvojene ovlasti, tako da nijedna od njih nije iznad druge. Demokratski sistemi su zato zamišljeni da budu ravnoteža između utega i protutega ("checks and balances"). Oni impliciraju potrebnu saradnju grana vlasti¹¹. Autonomija parlamenta, tijela kojem je data ovlast da izražava volju građana i da glasa za zakone koji se primjenjuju na sve, posebno je važna i mora se proučavati u svom odnosu

⁶ Zobavnik, Igor, The Financial Autonomy of a Parliament, Presentation of the Replies by ECPRD Parliaments to the Questionnaire, ECPRD Seminar on "The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament" Ljubljana, March 2009

⁷ Zobavnik, Igor, The Financial Autonomy of a Parliament, Presentation of the Replies by ECPRD Parliaments to the Questionnaire, ECPRD Seminar on "The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament" Ljubljana, March 2009

⁸ Uvod se u velikoj mjeri oslanja na dva istraživanja. Prvo je pripremio Interparlamentarni savez Inter-Parliamentary Union (IPU) godine 1999. (Couderc) a uključilo je 52 parlamentarne skupštine iz 40 zemalja (od kojih 24 iz Evrope) i Evropski parlament. Drugo istraživanje pripremila je Udruženje generalnih sekretara Parlamenata Association of Secretaries-General of Parliaments (ASGP) godine 2008. (Delcamp). Ono je uključilo 35 parlamentarnih skupština (od kojih 25 iz 19 zemalja članica EU) i njihove odgovore na IPU Upitnik iz 2008. Njegovi zaključci su prezentirani u Cape Townu u aprilu 2008. godine.

⁹ Definicija *parlamentarne autonomije* je uzeta iz upitnika koji je kompiliran za IPU.

¹⁰ Slijedeći primjere američkog Ustava iz 1787. i francuskog Ustava iz 1791., ovaj princip je ugrađen u većinu savremenih ustava.

¹¹ Autonomija parlamenta ne dozvoljava saradnju sa vladom. Odvajanje ovlasti iz kojih ona potiče, se karakteriše u većini Parlamenata "fleksibilnim odvajanjem" ili "odvajanjem-saradnjom". Zato postoji parlamentarna autonomija u institucionalnoj organizaciji države, kojoj Parlament pripada.

prema izvršnoj, kao i prema sudskoj vlasti.¹² Većinom se princip diobe vlasti smatra izvorom parlamentarne autonomije, bilo kao implicitna filozofska osnova bilo zato što je eksplicitno naveden u Ustavu ili u praksi ustavnih sudova. (Delcamp:8,9)

Princip autonomije parlamenta se obično formalno priznaje u ustavnim tekstovima. Ovo priznavanje se nalazi ili u samom ustavu, u jednom ili više članova koji izričito propisuju ovu autonomiju, ili u organizaciji tri grane vlasti, kako je opisano u ustavu. Dioba vlasti, posebno u odnosu na izvršnu vlast, je osnova autonomije parlamenta.

Prema udžbenicima, odnos između parlamenta i izvršne vlasti je temeljni odnos u parlamentarnim sistemima. Iako izgleda (Kaltak: 37) da je položaj parlamenta kao zakonodavnog tijela izuzetno jak, u praksi on može ostati bez mnogo stvarne moći. U parlamentarnom sistemu izvršna vlast ima većinu u parlamentu. Izborni sistem određuje da li će se vlada sastojati od jedne stranke ili od koalicije stranaka. Općenito govoreći, autonomija parlamenta u parlamentarnom sistemu sa višestranačkim sistemima je veća nego u dvostranačkim sistemima, ali se ne smije zanemariti uticaj parlamentarne prakse i demokratske tradicije u svakoj državi.

Stručnjaci za ustavno pravo tvrde da je pitanje autonomije parlamenta u manjoj mjeri regulatorno pitanje, a da je veće praktično pitanje ... " *važniji je ustvari odnos parlamenta prema drugim organima vlasti, posebno prema izvršnoj, koja je po prirodi moćnija i može na hiljadu načina ograničiti parlament, uprkos njegovoj ustavnoj poziciji. Autonomija parlamenta uveliko ovisi o odnosu parlamenta prema ustavnom sudstvu, posebno ako je Ustavni sud aktivističan. U tom slučaju, on bi mogao u velikoj mjeri da direktno ili indirektno utiče na autonomiju parlamenta*" (Grad 2000b: 201).

¹²A takođe u odnosu između skupština (domova) u dvodomnim sistemima.

Koja vrsta autonomije?

Autonomija institucionalne organizacije parlamenta (funkcionalna autonomija)

Autonomija Parlamenta se odražava u njegovoj organizaciji. "Poslovnici" utvrđuju uslove pod kojima parlamenti izvršavaju svoje ustavne funkcije i oni predstavljaju simbol funkcionalne autonomije parlamenta. Ova autonomija ima svrhu: da omogući Parlamentu da slobodno izvršava svoju nadležnost koja mu je Ustavom povjerena. Zato je to funkcionalna autonomija koja se manifestuje u mogućnosti svake skupštine da određuje oblike svoje organizacije rada i svoje procedure, da bira vlastita tijela, posebno svoje komisije, koje saziva predsjednik (predsjedavajući) parlamenta, a iznad svega da odlučuje o svojim vlastitim pravilima (poslovniku).

Autonomija rada parlamenta (materijalna autonomija)

S druge strane, za svoj rad parlamenti imaju vlastita interna pravila, koja definišu i određuju primjenu i resurse (ljudske i finansijske) koji su na raspolaganju parlamentu (ovo se može uraditi drugačije u odnosu na druge javne institucije). To su pravila o radu parlamenta i pravila koja definišu materijalnu autonomiju Parlamenta.

Ovaj tip autonomije Parlamenta može se podijeliti u dvije široke kategorije: administrativnu i finansijsku autonomiju¹³:

Administrativna autonomija:

- nadležnost da upravlja svojim radom i ograničenja
- nadležnost da izrađuje vlastita pravila i ograničenja (standardi, kontrola izvršne i sudske vlasti ili drugo)
- **nadležnost da posjeduje i upravlja vlastitom imovinom i zgradama, nadležnost da sklapa ugovore,**
- nadležnost da definiše akte i uslove zapošljavanja vlastitog kadra
- disciplinska nadležnost nad svojim osobljem
- nadležnost da "bude drukčiji" (nego druge javne institucije). (IPU upitnik)

Finansijska autonomija:

Finansijska autonomija Parlamenta je mogućnost da Parlament definiše svoje standarde rada i da dobija sredstva (budžet i imovina) potrebna za postizanje svog cilja što je moguće više nezavisno od djelovanja vlade i rada službe izvršne vlasti.

Finansijska autonomija Parlamenta ima dvije osnovne komponente:

a) budžetsku autonomiju:

- nadležnost da priprema i izglasava vlastiti budžet
- nadležnost da definiše i izvršava svoje rashode
- mehanizmi kontrole svog finansijskog upravljanja (interna ili vanjska revizija ili obje) i

b) autonomiju nad imovinom parlamenta. (IPU upitnik)

¹³ Pod čim treba da se smatra da su individualne kategorije parlamentarne (finansijske) autonomije (t.j. njegova oba doma) tijesno vezane jedna s drugom, a nekada se i prepliću.

PREGLED ODGOVORA NA UPITNIK

Na upitnik je odgovorilo 38 domova iz 32 zemlje.

I. BUDŽETSKA AUTONOMIJA PARLAMENTA

Uloga parlamenta u pripremi budžeta za vlastite aktivnosti je ključno pitanje za finansijsku autonomiju parlamenta.

1- Priprema budžeta parlamenta

Pitanje koje se javlja pri pripremi budžeta parlamenta je da li nacrt budžeta treba pripremiti parlament (njegove službe) ili vlada, i da li vlada utiče (može imati uticaj) na iznos sredstava koja se dodjeljuju za aktivnosti parlamenta – bilo tokom pripreme nacrta budžeta parlamenta bilo u proceduri usvajanja budžeta parlamenta (kao dijela državnog budžeta) u parlamentu.

- Prvo pitanje u ECPRD upitniku se odnosilo na **proceduru pripreme i usvajanja budžeta parlamenta**. Sve države su potvrdile da se budžet svakog doma parlamenta izglasa na plenarnoj sjednici parlamenta i da je uključen u državni budžet, koji se priprema jednom godišnje, kada ga vlada predstavlja parlamentu (skupštini).

Nacrt budžeta parlamenta priprema parlament (službe, sekretarijat i/ili neko interno tijelo parlamenta). Nacrt budžeta se zatim šalje vladi ili nadležnom ministarstvu (obično Ministarstvu finansija), koja ga ili objedinjuje u nacrt državnog budžeta ili o njemu pregovara sa službom koja je pripremila nacrt budžeta parlamenta.

- Na sljedeće pitanje **da li parlament sam priprema nacrt svog budžeta (i da li je parlament ograničen nekim određenim ograničenjima, npr. makroekonomskim podacima)** skoro svi parlamenti su potvrdili da sami pripremaju nacrt svog budžeta. Ali postoje i neki izuzeci: Makedonija i Litvanija (nacrt budžeta parlamenta priprema Ministarstvo finansija); Ruska Federacija (nacrt budžeta priprema Tripartitna komisija koju čine predstavnici Vlade, Gornjeg doma Parlamenta - Vijeća Federacije i Donjeg doma Parlamenta - Dume).

Posebna je situacija u Nizozemskoj (samo operativni troškovi parlamenta su dio državnog budžeta) i Velikoj Britaniji (određena sredstva – plate i naknade poslanika - procjenjuje Vlada). S obzirom da ostala sredstva potrebna za rad ova dva parlamenta određuju parlamenti samostalno, može se smatrati da ova dva parlamenta samostalno pripremaju nacrt svog budžeta.

Manje od polovine parlamenata je navelo da u pripremi nacrta budžeta parlamenta niti vlada niti ministarstvo ne nameću ograničenja. U tom slučaju, parlamenti pripremaju svoj nacrt budžeta bez intervencije vlade. Sam parlament odlučuje o iznosu i raspodjeli troškova. Ovakav sistem se primjenjuje u Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Gruziji, Njemačkoj, Izraelu, Italiji, Nizozemskoj, Norveškoj, Poljskoj, Portugalu, Španiji (Senat), Turskoj i Velikoj Britaniji.

Tokom pripreme nacrta budžeta parlamenta, parlament može slijediti opšti budžet države i njenu ekonomsku politiku, pa čak i proglasiti mjere štednje. Ali parlamenti to čine slobodno i bez interventnih odluka vlade/ministarstva finansija. Neke države mogu

slijediti tehnička uputstva za izradu nacrt budžeta parlamenta, ali se i dalje svrstavaju među one parlamente kojima vlada ili ministarstvo ne postavlja ograničenja, a to su Finska, Norveška (tehnička uputstva), Italija – Donji dom (vlastita makroekonomska ograničenja), Poljska (makroekonomski indikatori se mogu predložiti i jednom i drugom domu), Portugal (neobavezni makroekonomski indikatori).

Skoro jedna trećina parlamenata su predmet vladinih (ili ministarskih) ograničenja tokom pripreme nacrt budžeta parlamenta, uglavnom vezano za vladine (ministarske) makroekonomske indikatore. To su: Češka Republika, Estonija, Mađarska, Litvanija, Slovačka, Slovenija, Španija (Kongres-Donji dom), Belgija (od 2003. godine); Bosna i Hercegovina (instrukcija Ministarstva finansija), Hrvatska (trogodišnje uputstvo Vlade), Grčka (sarađuje sa Uredom za reviziju tokom pripreme nacrt budžeta).

- Drugi dio ovog pitanja se odnosi na to **da li parlament sarađuje (pregovara) sa vladom (ili nadležnim ministarstvom) prilikom izrade nacrt budžeta?**

Skoro polovina parlamenata ne pregovara o izradi nacrt svog budžeta sa vladom ili nadležnim ministarstvom. Ovo se odnosi na Dansku, Finsku, Francusku, Gruziju, Mađarsku, Izrael, Italiju, Nizozemsku, Norvešku, Poljsku, Portugal, Rumuniju, Španiju, Švedsku, Tursku, Veliku Britaniju.

Naspurot tome, oko trećina parlamenata su predmet intervencije nadležnog ministarstva ili vlade. Pregovori se vode sa parlamentarnim organima koji su pripremali nacrt budžeta u sljedećim državama: Austrija, Bosna i Hercegovina, Češka Republika, Estonija, Njemačka, Slovačka, Slovenija (pregovori sa Ministarstvom finansija), Belgija, Estonija (sa Vladom), Litvanija, Rusija (sarađnja sa Ministarstvom finansija).

U tri gore spomenute države (Njemačka, Češka Republika i Slovenija), u slučaju da se ne dogovori harmonizirani nacrt budžeta, parlament može razmatrati nacrt koji je pripremio parlament, kao i nacrt koji je pripremila vlada (nadležno ministarstvo).

- Na sljedeće pitanje **ko je nadležan za pripremu i usvajanje nacrt budžeta, ko ga prezentira parlamentu** odgovori su varirali od jednog do drugog parlamenta s obzirom na razlike u njihovim institucionalnim karakteristikama.

- Nacrt budžeta obično priprema osoblje parlamenta.

Formalno, nacrt budžeta u mnogim parlamentima priprema:

- generalni sekretar ili rukovodilac odjela računovodstva,
- neko interno tijelo koje se obično sastoji od poslanika (kolegij, predsjedništvo, vijeće) – Njemačka, Makedonija, kvestori¹⁴.

Izradom nacrt budžeta može rukovoditi:

- predsjednik ili predsjedavajući parlamenta
- radno tijelo parlamenta
- parlament (dom).

U skoro svim državama budžet parlamenta podnosi vlada, prilikom podnošenja državnog budžeta.

¹⁴ *Quaestor = Kvestor = “blagajnik”, kvestor je član parlamenta koji je zadužen za finansijska i administrativna pitanja rada parlamenta, finansijska pitanja poslanika i td.*

- Sljedeće pitanje se odnosilo na to da li je nacrt budžeta sastavni dio državnog budžeta. **Nacrt ili konačna verzija budžeta parlamenta je integralni dio državnog budžeta u skoro svim parlamentima.** Izuzeci postoje u: Belgiji (samo su operativne naknade dio državnog budžeta), Francuskoj (samo su iznosi u budžetu parlamenta dio državnog budžeta), Italiji i Velikoj Britaniji (za dio budžeta parlamenta).

- **Budžet parlamenta se razmatra ili se može razmatrati na plenarnoj sjednici i/ili sjednicama nadležnih parlamentarnih tijela** u svim državama. Jedini izuzetak je Francuska.

2 - Izvršenje budžeta parlamenta

Finansijska autonomija parlamenta se vidi i u stepenu vladinih intervencija i intervencija nadzornih tijela tokom izvršenja budžeta parlamenta, kao i u uticaju izvršne i sudske vlasti na sredstva predviđena za rad parlamenta.

- **U skoro svim državama izvršna vlast ne može izmijeniti (smanjiti) iznos i strukturu budžeta parlamenta, kad se budžet već usvoji, tj. tokom njegovog izvršenja.** Izuzetak su Hrvatska (realokacija do 5%), Gruzija, Srbija, Poljska, Rusija i Slovenija (u određenim slučajevima, na određeni vremenski period, u slučaju manje povoljnih ekonomskih trendova).

Neke države navode da su smanjenja moguća, iako vrlo rijetko: Estonija, Slovačka, Španija – Kongres (Donji dom) i Makedonija.

U Izraelu i Mađarskoj, parlament može sam uvesti mjere štednje, s tim da se one usvajaju dobrovoljno; u Nizozemskoj je smanjenje budžeta teoretski moguće samo dva puta godišnje kada se prezentiraju amandmani na budžet.

- **U većini parlamenata ne postoje administrativne barijere (neophodna saglasnost i odobrenje izvršne vlasti) za izvršenje pojedinačnih budžetskih transakcija.**

Barijere postoje (moguće su) u sljedećim slučajevima:

- u slučaju privremenog finansiranja, npr. u obliku zabrane povećanja broja zaposlenih (Bosna i Hercegovina, Danska, Slovenija)
- u Češkoj i Izraelu (barijere u obliku vladinih direktiva ili instrukcija), Njemačkoj (u izuzetnim slučajevima), Makedoniji (za plate), Poljskoj-Sejm/Donji dom (u određenim slučajevima), Ruskoj Federaciji, Sloveniji (u određenim slučajevima u ograničenom vremenskom periodu, pod manje povoljnim ekonomskim trendovima), Estoniji (ako predviđena sredstva nisu potrošena)
- Slovačka (nije se do sada dešavalo), Španija – Kongres/Donji dom (teoretska mogućnost)
- Gruzija (u slučaju raspuštanja parlamenta).

- Uprkos različitosti i kompleksnosti procedura, iz analiziranih odgovora se pojavilo nekoliko šema za **upravljanje budžetom**. One su navedene prema učestalosti pojavljivanja:

- o **Generalni sekretar (ili rukovodilac sektora)**, kao računovodstveni službenik (ili finansijski odjel) je zadužen za upravljanje budžetom u sljedećim zemljama: Belgija – Predstavnički dom, Finska, Mađarska, Izrael, Slovačka (odjel), Litvanija, Makedonija,

Danska, Češka Republika, Nizozemska, Norveška, Poljska-Senat, Rumunija, Slovenija, Španija-Predstavnički dom (generalni sekretar), Poljska - Sejm (Chief of the Chancellery – rukovodilac sekretarijata/generalni sekretar), Estonija (Chancellery - Sekretarijat), Njemačka - Bundesrat (Sekretarijat), Švedska (Administracija), Švajcarska (Odbor - *menadžerski*).

- **Predsjednik ili predsjedavajući** je zadužen za upravljanje budžetom. On predaje neke od svojih ovlasti npr. generalnom sekretaru ili specijaliziranom odjelu koji mu pomaže i praktično upravlja budžetom. To je slučaj u Armeniji, Austriji, Gruziji, Ruskoj Federaciji i Turskoj.
- **Biro – rukovodstvo parlamenta (kolegij)** je zadužen za upravljanje budžetom. Ovom tijelu u radu pomaže generalni sekretar i poseban odjel. To je slučaj u Bosni i Hercegovini (rukovodstvo) i Španiji – Senat (direkcija).
- **Kvestori** (Questors)¹⁵ su zaduženi za upravljanje budžetom u Senatu Belgije i u dva doma Parlamenta Francuske.
- **Skupština**: Nizozemska-Senat.

Mnoge države su navele da je u upravljanju budžetom moguća i kombinacija gore navednih kategorija. To se odnosi na Bosnu i Hercegovinu, Njemačku - Bundestag, Italiju, Grčku i Portugal.

- Skoro svi parlamenti imaju **vlastitu službu za knjigovodstvo i računovodstvo**. Jedini izuzetak je Hrvatska (vodi se zajedno sa Vladom) i Nizozemska-Senat (imaju samo knjigovođu, a računovodstvo vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova).

- U svim parlamentima se primjenjuju **ista pravila knjigovodstva i računovodstva kao što se primjenjuju u drugim državnim tijelima.**

Neki parlamenti navode da su to pravila Ministarstva finansija (npr. Bosna i Hercegovina), dok drugi navode da ova pravila mogu detaljnije specificirati sami Parlamenti: Češka Republika, Poljska, Portugal, Rusija, Slovačka i Slovenija.

Dva parlamenta, Izrael i Velika Britanija, navode da oni dobrovoljno primjenjuju ista pravila kao druga državna tijela. Francuski parlament ima svoja pravila knjigovodstva i računovodstva.

3 – Suficit (deficit) u parlamentarnom budžetu

- Na pitanje **šta se dešava ako Parlament ne potroši sva planirana budžetska sredstva (da li ih mora vratiti u državni budžet, da li se ona prenose u sljedeću godinu, može li ih Parlament koristiti slobodno, može li ih koristiti u saglasnosti sa Vladom ili nadležnim ministarstvom itd.)** države su dale različite odgovore.

Ako parlament ne potroši sva planirana budžetska sredstva, ona se ili vraćaju u državni budžet ili ih parlamenti prenose u sljedeću fiskalnu godinu. Eventualno, a vrlo često, to je takođe kombinacija obje mogućnosti. U tom slučaju planirana sredstva se prenose (sredstva namijenjena za investicije i slično) u najvećem dijelu.

¹⁵ *Quaestor* = *Kvestor* = “blagajnik”, *kvestor* je član parlamenta koji je zadužen za finansijska i administrativna pitanja rada parlamenta, finansijska pitanja poslanika i td.

Ako ne potroše u potpunosti sredstva, parlamenti sljedećih zemalja ih vraćaju u državni budžet: Armenija, Bosna i Hercegovina, Češka Republika, Finska, Francuska (po vlastitoj odluci!), Gruzija, Grčka, Litvanija, Makedonija, Nizozemska (oba doma - maksimalno 1% budžetskih sredstava može se prebaciti u sljedeću godinu), Rumunija, Srbija, Slovačka, Španija (Kongres-Donji dom), Švajcarska, Turska, Velika Britanija (ekvivalent u gotovini se ne povlači sa parlamentarnog računa u centralnoj banci.)

Sredstva mogu biti (možda) transferirana u sljedeću godinu u parlamentu Belgije (oba Doma), Hrvatske (planirani prihodi), Izraela, Estonije (ne za 2008. god.), Italije (Senat), Portugala i Španije (Senat).

Obje opcije su moguće u sljedećim državama: Austrija, Danska, Gruzija, Njemačka (oba Doma), Mađarska, Litvanija, Norveška, Poljska (oba Doma), Ruska Federacija, Slovenija.

Švedski Parlament predstavlja poseban slučaj. Odluku o tome da li će sredstva biti vraćena u državni budžet ili prenesena u sljedeću godinu donosi Parlament, i ne postoji nikakav uticaj Vlade.

- Sljedeće pitanje **da li parlament može, ukoliko mu je potrebno više sredstava od onih koja su planirana budžetom, primiti dodatna sredstva i na koji način**, također je ponudilo lepezu različitih odgovora država:

- U formi amandmana na budžet, dodatna sredstva (mogu) se dobiti za parlamente sljedećih država: Armenija, Austrija, Hrvatska (povećanje budžeta koje prelazi 5% dodijeljenih sredstava), Češka Republika, Makedonija i Nizozemska.
- Dodatna sredstva se mogu povući iz parlamentarnog rezervnog fonda od strane parlamenata sljedećih zemalja: Belgija (oba doma), Izrael i Italija.
- Dodatna sredstva mogu se povući iz vladinog rezervnog fonda po odobrenju ministarstva nadležnog za finansije ili iz okvira usvojenog sveukupnog državnog budžeta od strane parlamenata sljedećih država: Armenija, Bosna i Hercegovina, Češka Republika, Mađarska, Litvanija, Poljska (oba doma), Portugal, Slovenija, Španija (Kongres-Donji dom).
- Odluku o dodatnim sredstvima bez učešća vlade (nadležnog ministarstva) mogu usvojiti parlamenti u Danskoj, Finskoj, Francuskoj i Norveškoj.
- Takva situacija (potreba za dodatnim sredstvima za parlamentarne aktivnosti) nije se desila u Estoniji.
- U Gruziji, parlament može dobiti dodatna sredstva u formi zajma od Centralne banke.

4 - Kontrola izvršenja budžeta parlamenta

Drugi važan aspekt finansijske autonomije parlamenta je kontrola izvršenja budžeta parlamenta, naime, do kojeg stepena mogu vlada i druga tijela kontrole van parlamenta nadgledati izvršenje budžeta. Primjenjuju se različite forme kontrole, zavisno od tijela koje izvršava kontrolu: (1) interna kontrola (od strane parlamentarnog tijela) i (2) vanjska kontrola (inspekcija) (od strane tijela nezavisnih od parlamenta). Također se primjenjuju različite forme kontrole u pogledu vremena izvršavanja kontrole: (3) *a priori* kontrola (kontrola tokom izvršenja budžeta) i (4) *a posteriori* kontrola (nakon izvršenja budžeta).

- Sljedeće pitanje se odnosilo na **postojanje neke vanjske kontrole nad izvršenjem budžeta parlamenta. Ko vrši takvu kontrolu?**

Velika većina parlamenata zavisi od vanjskih tijela za inspekciju. U preko dvije trećine slučajeva, vanjsku kontrolu vrše vrhovne revizijske institucije (u jednoj četvrtini slučajeva takođe ministarstvo nadležno za finansije).

Ured za reviziju i ministarstvo nadležno za finansije vrše vanjsku kontrolu u sljedećim državama: Armenija, Austrija (Ured za reviziju, a pravo Ministarstva finansija da vrši vanjsku kontrolu u ovoj državi je sporno i o njemu se raspravlja), Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Češka Republika (Predstavnički dom), Estonija, Gruzija, Grčka, Litvanija, Makedonija, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal (finansijski kontrolor), Slovačka, Slovenija (inspektor za budžet), Švedska i Švajcarska.

Takođe postoje još neke druge forme vanjske kontrole. Specijalne forme vanjske kontrole su uvedene u: Danskoj (privatna kompanija), Finskoj (revizori, revizori koje imenuje parlament i ovlaštene revizorske kompanije), Francuskoj (specijalna komisija, Institut licenciranih računovođa).

Neki parlamenti nemaju vanjsku kontrolu. To su parlamenti sljedećih država: Belgija, Izrael, Italija (oba Doma – na osnovu Odluke Ustavnog suda), Ruska Federacija, Španija, Turska i Velika Britanija.

5 - Javna kontrola budžeta parlamenta

Javna priroda budžeta parlamenta doprinosi smanjenju troškova. Javno raspoloživi podaci o budžetu parlamenta i pristup javnosti debatama imaju isti smjer kao i eventualna intervencija od strane izvršne vlasti. Oni utiču na samoograničenje trošenja u parlamentima sa većom autonomijom i tako predstavljaju pravu protutežu autonomiji budžeta parlamenta.

- Posljednje pitanje prvog dijela upitnika vezano je za transparentnost budžeta parlamenta, tj. **da li je budžet parlamenta dostupan javnosti? U smislu veličine ili i u smislu strukture? Da li su debate na plenarnoj sjednici, ili sjednici nadležnog parlamentarnog tijela, o budžetu parlamenta takođe dostupne javnosti?**

Svi parlamenti su odgovorili da su njihovi budžeti javno dostupni, u dvije tećine slučajeva oni se objavljuju na internetu. Što se tiče usvojenog budžeta, parlamenti objavljuju kompletan budžet bilo u Službenom listu/novinama ili kao odvojeni parlamentarni dokument. Pored toga, nekoliko parlamenata takođe objavljuje kompletne zapisnike sa rasprava kao i jedan ili više budžetskih dokumenata. Tako javnost može imati pristup detaljnim informacijama o budžetu parlamenta ili može ispitivati njegove najznačajnije aspekte. Neki parlamenti izgleda da objavljuju samo opšti pregled budžeta.

II. AUTONOMIJA NAD IMOVINOM PARLAMENTA

- U mnogim državama parlamenti nisu pravna lica. Samo je država pravno lice, dok parlament ima pravni kapacitet. Trećina država navodi da su njihovi parlamenti pravna lica: Austrija, Hrvatska, Češka Republika, Finska, Estonija, Finska, Njemačka (oba doma), Grčka, Italija (Senat), Litvanija, Makedonija, Norveška, Portugal, Rumunija, Švedska i Velika Britanija.

- **Parlamenti formalno, u mnogim državama, nemaju vlastitu imovinu, imovinu parlamenta posjeduje država.** U sljedećim državama parlamenti imaju vlastitu imovinu (djelimično ili u potpunosti): Bosna i Hercegovina (opremu), Estonija, Finska, Njemačka-Bundestag, Grčka, Italija, Litvanija, Norveška, Švedska i Turska.

- **Praktično u svim državama parlamenti mogu steći ili ustupiti svoju imovinu.** Izuzetak su Austrija i Srbija. U većini država nije potrebno odobrenje drugih državnih tijela, osim u Belgiji - Senat (za kupovinu nekretnina), Estoniji, Makedoniji (saglasnost vlade), Njemačkoj (saglasnost Ministarstva finansija), Grčkoj (za sticanje nekretnina), Belgiji - Predstavnički dom (neformalna diskusija sa vladom) i Poljskoj (saradnja sa Ministarstvom trezora).

- **U većini slučajeva parlamenti ne trebaju odobrenje lokalnih, regionalnih ili državnih tijela za održavanje svojih prostorija.** Međutim, odobrenje drugih državnih tijela je potrebno u: Austriji (djelimično), Hrvatskoj (Ministarstvo kulture), Češkoj Republici, Estoniji, Njemačkoj - Bundestag, Mađarskoj, Italiji, Nizozemskoj (vladina Agencija za izgradnju), Norveškoj, Poljskoj, Srbiji, Španiji - Kongres (Donji dom).

Parlamenti u nekim državama trebaju dozvole slične onima koje trebaju druga pravna lica: Danska, Slovačka i Slovenija.

ZAKLJUČCI SA SEMINARA:

Tokom izlaganja na gore spomenutom seminaru, istaknuto je da autonomija parlamenta znači mogućnost parlamenta da uspostavi vlastite standarde rada i da obezbijedi sredstva neophodna za ostvarenje svojih različitih misija. Autonomija parlamenta – kao tijela koje ima ovlasti da izražava volju građana i da donosi zakone koji se primjenjuju na sve – je naročito važna i mora se posmatrati u vezi sa izvršnom i sudskom vlasti. Mnogi aspekti autonomije parlamenta (u dvodomnom sistemu se odnosi na oba doma) mogu se okvirno grupisati u sljedeće tri kategorije: funkcionalna autonomija, administrativna autonomija i finansijska autonomija. Finansijska autonomija parlamenta uključuje budžetsku autonomiju i autonomiju nad imovinom parlamenta. Pitanje koje se javlja jeste da li je autonomni parlament i efikasan parlament? Bitan element za efikasan parlament je legitimnost (reputacija parlamenta i podrška koju ima među građanima; njegov stepen otvorenosti i transparentnosti i odgovornosti/spremnosti na promjene u društvu).

Što se tiče finansijske autonomije, mogu se izvući neki zaključci iz vrste parlamentarne demokratije i dužine njene istorije. Parlamenti sa značajnim budžetskim sredstvima su više autonomni i jači od parlamentata sa ograničenim sredstvima. Princip autonomije parlamenta je odredio da parlament treba obavljati svoju funkciju slobodno u granicama koje su određene Ustavom i pravnim sistemom. Autonomija parlamenta također znači odsustvo bilo kakve zavisnosti o ili podređenosti drugim vlastima, a naročito izvršnoj vlasti. Finansijska autonomija se može definisati kao ovlaštenje da se odlučuje o prihodima i rashodima doma.

Na seminaru je predstavljeno italijansko iskustvo u finansijskoj autonomiji naspram različitih vrsta autonomija koje postoje u parlamentarnom sistemu. U Italiji, Predstavnički dom i Senat su ustavna tijela čija se nezavisnost čuva u smislu nezavisnosti donošenja propisa, finansijske nezavisnosti, računovodstvene nezavisnosti, organizacione nezavisnosti, domaće nadležnosti i parlamentarnog imuniteta.

PARLAMENTARNA ASOCIJACIJA KOMONVELTA (Commonwealth Parliamentary Association - CPA)

CPA je asocijacija parlamentaraca *Commonwealtha*, čija misija je promocija unaprjeđenja parlamentarne demokratije kroz povećanje znanja i razumijevanja demokratskog upravljanja¹⁶. CPA je formirala radnu grupu, koja je u novembru 2005. godine podnijela izvještaj sa preporukama za parlamente *Commonwealtha* o temi „Upravljanje parlamentom i finansiranje parlamenta“. Jedna od najvažnijih preporuka je bila **uspostavljanje nezavisnosti u pripremanju i rukovođenju budžetom parlamenta**. Iz opsežnog izvještaja izdvajamo samo najzanimljivije dijelove koji se tiču upravo tog pitanja.

Radna grupa napominje da parlamenti sve više pažnje posvećuju izazovima efektivnijeg, odnosno učinkovitijeg upravljanja administracijom i finansiranjem. Sa globalnim širenjem demokratije veća su očekivanja od parlamenata da ispune svoje ustavne nadležnosti. Zato parlamenti na strukture unutarnjeg upravljanja i uobičajene odnose sa izvršnom vlasti gledaju više kritički. Mnogi parlamenti pokreću uspostavljanje korporativnog tijela kao načina za bolje korištenje raspoloživih resursa, dok u isto vrijeme povećavaju nezavisnost od izvršne vlasti. U slučajevima gdje su takva tijela uspostavljena, evidentno je da je parlament u većoj mogućnosti da potvrdi svoju nezavisnost i da osigura raspoloživost odgovarajućih finansijskih i drugih sredstava.

S obzirom na to da je jedan od ključnih ciljeva parlamenta držanje izvršne vlasti odgovornom, postoji snažan argument da bi **parlament trebao biti u mogućnosti da obavlja ustavne dužnosti bez vladinog uplitanja**. Na kretanje prema nezavisnosti ne bi trebalo gledati kao na agresivnu aktivnost, **već kao na neophodan preduvjet za dobru parlamentarnu vlast**. Također, **operativna samostalnost ne bi trebala djelovati kao barijera njegovanju dobrih odnosa sa izvršnom vlašću**, koji su ključni za dobre zakone i politike javnog sektora.

Nezavisnost u parlamentarnom kontekstu ostvaruje se na tri nivoa: institucionalnom, finansijskom i administrativnom. U državama koje imaju pisane ustave princip parlamentarne nezavisnosti je često institucionaliziran u tim temeljnim dokumentima. U onim državama u kojima ne postoji pisani ustav, institucionalna autonomija i dioba vlasti može biti uspostavljena kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva. Parlamentarna samostalnost može biti izražena i u propisima kojima se uspostavljaju korporativna tijela zadužena za osoblje i imovinu parlamenta i neophodne usluge.

Finansijska kontrola može postojati u parlamentu ili u izvršnoj vlasti ili može postojati model saradnje gdje parlament određuje budžet u konsultaciji sa izvršnom vlasti. **Kada parlament nema finansijsku nezavisnost, uvijek postoji opasnost da će izvršna vlast biti ohrabrena da obavlja nepotrebne kontrole trošenja na štetu parlamentarnog procesa**.

Administrativna autonomija podrazumijeva **samostalno** određivanje prirode i nivoa usluga koje se pružaju parlamentu. Iskustvo Ujedinjenog Kraljevstva i drugih država *Commonwealtha* podržava gledište da se administrativna nezavisnost i odgovornost najbolje postižu uspostavljanjem parlamentarnih korporativnih tijela.

¹⁶ Izvor – zvanična internetska stranica *Commonwealth Parliamentary Association* <http://www.cpahq.org/>

U državama *Commonwealtha* postoje različiti stepeni nezavisnosti. U Australiji je nezavisnost Parlamenta ojačana kroz Zakon o parlamentarnoj službi iz 1999. godine. Imenovanje osoblja Parlamenta je do tada obavljano na osnovu Zakona o javnim službama. Upravljanje Parlamentom i finansiranje australskog Parlamenta uređeno je Zakonom o finansijskom upravljanju i odgovornosti iz 1997. godine, koji delegira odgovornost na rukovodioca parlamentarne službe.

Nezavisnost Parlamenta Indije garantirana je Ustavom, koji daje Parlamentu ovlasti da donosi propise o zapošljavanju u parlamentarnu službu. Parlament usvaja parlamentarni budžet bez potvrde izvršne vlasti.

U Maleziji je prije 1992. godine postojala nezavisna parlamentarna služba, ali sada je svo osoblje dio šire javne službe, dok je parlamentarni budžet zaštićen od vladinog uticaja.

Na praktičnom nivou nezavisnost parlamenta i mogućnost da utvrđuje nivo potrebnih sredstava stvara nove izazove u smislu veće odgovornosti. Uspostavljanje parlamentarnih korporativnih tijela je veoma efektivan način koji omogućava da parlament odgovorno obavlja svoju funkciju.

Nezavisno finansiranje parlamenata i finansijske kontrole

Princip da parlament treba imati slobodu odlučivanja o svom budžetu je formalno definiran u Smjernicama *Commonwealtha* između tri grane vlasti, koji predviđa da:

„Parlamentarna komisija koju čine poslanici iz svih parlamentarnih partija (*all-party commitee*)¹⁷, treba razmatrati i upravljati parlamentarnim budžetom, koji ne bi trebao biti predmet izmjena i dopuna od izvršne vlasti“.

Mnogi parlamenti se finansiraju na osnovu zakona tako da se finansiranje automatski osigurava svake godine, dok se u drugim parlamentima o finansiranju mora glasati svake godine. Jedan broj parlamenata djeluje u kombinaciji dva navedena modela finansiranja. Prema studiji Interparlamentarne unije (IPU) iz 1998. godine, u kojoj je analizirano 46 slučajeva, pripremanje nacrt budžeta predstavlja odlučujuću fazu za mjerenje samostalnosti parlamenta. Studija je pokazala da **dvije trećine parlamenata priprema nacrt svog budžeta bez vladine intervencije**, dok je **jednoj trećini potrebno odobrenje ministarstva finansija**. IPU studija dalje navodi da **autonomija ne isključuje saradnju sa izvršnom vlasti**.

Koji god model finansiranja se primjenjuje, **postoji očekivanje da će se parlament držati najviših standarda odgovornosti**. U brojnim uređenjima izvršna vlast je uspostavila standarde finansijskog računovodstva i izvještavanja koji se smatraju *zlatnim standardima*, a mnogi parlamenti su ove standarde usvojili za svoje vlastite finansijske aktivnosti.

Postoje tri faze u parlamentarnom godišnjem finansijskom ciklusu: osiguranje budžeta, raspodjela i praćenje sredstava te izvještavanje o troškovima. Uloga predsjednika parlamenta,

¹⁷ „All-party“ parlamentarne grupe ili komisije predstavljaju grupiranje u određenom parlamentu npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ukoliko parlament ima donji i gornji dom, „all-party“ parlamentarne grupe često čine i članovi oba doma. Ove grupe se sastaju relativno neformalno i raspravljaju o pitanjima od posebne važnosti. Izvor – wikipedia: en.wikipedia.org. (preuzeto 14. aprila 2011.)

U Parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva postoji oko 500 parlamentarnih grupa, čiji su članovi uglavnom *backbench* poslanici Donjeg doma i članovi Doma lordova, a također mogu uključivati ministre i osobe izvan Parlamenta.

Backbench – poslanici Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva koji nisu članovi Vlade.

korporativnog tijela i generalnog sekretara parlamenta je ključna za dobro upravljanje. Korporativno tijelo postavlja strateške prioritete, određuje opseg i standarde usluga koje se pružaju parlamentu. Generalni sekretar parlamenta je odgovoran za pripremu procjena, koje nakon toga potvrđuje korporativno tijelo.

Porezni obveznici često kritikuju trošenje javnog novca, pri čemu su parlamenti često prva meta. Zato je važno je da parlamenti uspostave transparentnost svojih finansija. Vjerovatno je javno mnijenje protuteža budžetskoj autonomiji parlamenta.

Generalni sekretar parlamenta, kao računovodstveni službenik, također je odgovoran za pripremanje godišnjeg izvještaja, koji u mnogim slučajevima prolazi kroz eksternu reviziju prije razmatranja u domu.

Odnos između izvršne vlasti, predsjednika parlamenta, korporativnog tijela, generalnog sekretara i osoblja parlamenta

Mogućnost parlamenta da ostvari svoju nezavisnost potencijalno je ograničena političkom snagom izvršne vlasti. Tvrdi se da je moć u značajnoj mjeri prešla iz zakonodavne u izvršnu vlast. Neki kažu da u situaciji kad pozicija (vlada) ima većinu u Parlamentu, nije više vlada odgovorna parlamentu, nego **izgleda da je parlament postao odgovoran vladi.** (*Van Loon and Whittington*). U situaciji manjinske vlade dinamika je potpuno drugačija, kao što pokazuje iskustvo u Kanadi 2005. godine.

Jedan od najučinkovitijih načina zaštite zakonodavne vlasti od uticaja izvršne vlasti je kroz ideju javnog interesa. U većini parlamenata „javni interes“ je razvijen kao ključna vrijednost, koja utiče na ponašanje i parlamentaraca i parlamentarnog osoblja. Parlamentima je potreban „*esprit de corps*“¹⁸, gdje predsjednik parlamenta, korporativno tijelo i parlamentarno osoblje imaju zajedničko razmišljanje ustavne pozicije parlamenta.

Radna grupa CPA preporučila je, između ostalog, parlamentima Commonwealtha sljedeće:

Nezavisnost i integritet parlamenta

- Svi parlamenti *Commonwealtha* trebali bi implementirati Principe *Commonwealtha* o odgovornosti i odnosima između tri grane vlasti, **posebno one koji se odnose na nezavisnost zakonodavne vlasti.**
- Parlamentarci moraju biti u mogućnosti obavljati svoje zakonodavne i ustavne dužnosti u skladu sa ustavom, **slobodni od nezakonitog uplitanja.**
- Parlamentarci bi trebali **održavati visoke standarde odgovornosti i transparentnosti** u obavljanju svih javnih i parlamentarnih poslova.

Upravljanje parlamentom

- Parlamenti trebaju zakonom ili odlukom ustanoviti korporativno tijelo odgovorno za pružanje usluga, finansiranje i rukovođenje parlamentarnom službom.
- Trebao bi postojati jasan odnos između predsjednika parlamenta, korporativnog tijela i rukovodioca parlamentarne službe.
- Članovi korporativnog tijela trebaju djelovati u ime svih članova zakonodavne vlasti i ne bi trebali biti pristrasni.

¹⁸ „Esprit de corps“ je francuski izraz koji se u mnogim jezicima koristi izvorno, a može se prevesti kao duh zajedništva.

- **Parlamenti trebaju imati kontrolu i nadležnost nad utvrđivanjem i osiguranjem svojih budžetskih potreba, bez ograničenja izvršne vlasti.**
- Naknade za rad parlamentaraca trebale bi biti utvrđene nezavisnim procesom.
- Korporativno tijelo treba omogućiti da bude uspostavljen djelotvoran okvir odgovornosti.
- Korporativno tijelo treba osigurati **redovno praćenje troškova** u odnosu na dodijeljeni iznos novca.

NACIONALNI DEMOKRATSKI INSTITUT ZA MEĐUNARODNE POSLOVE (NDI)

I Nacionalni demokratski institut (NDI) skreće pažnju na to da je važna posljedica principa diobe vlasti da svaka grana vlasti ima značajan stepen samostalnosti u svom unutarnjem funkcioniranju. **Ključni element ove autonomije je finansijska nezavisnost zakonodavne vlasti.**¹⁹ Ukoliko zakonodavna vlast funkcionira nezavisno i kontrolira izvršnu vlast, ne smije se oslanjati na izvršnu vlast da joj osigura finansijska sredstva za obavljanje ove nadležnosti. Najsigurniji način osiguranja potrebnih sredstava za zakonodavnu vlast je da sama određuje i odobrava vlastiti operativni budžet. To je u skladu s minimalnim standardom koji zahtijeva da zakonodavno tijelo usvaja sve zakone.

Nakon što zakonodavna vlast izradi detaljan i transparentan budžet, relevantni odjel ili ministarstvo će uključiti traženi iznos u državni budžet bez propitivanja ili konsultiranja izvršne vlasti o tome. U Izraelu, Knesset je osigurao da mu Ministarstvo finansija osigura njegov budžet. U Francuskoj, domovi obavijeste Ministarstvo finansija koliko novca im je potrebno i Ministarstvo to zabilježi u državnom budžetu. Parlamentarni budžeti su predmet revizije. U francuskom slučaju, strukture revizije su unutar zakonodavne vlasti. U Sjedinjenim Američkim Državama, budžet Kongresa nezavisno kontrolira eksterna *Government Accountability Office* (To je tijelo za reviziju, evaluaciju i istrage Kongresa SAD-a. Poznato je kao “istražna ruka Kongresa” i “kongresni čuvar” i istražuje kako savezna vlada troši novac poreznih obveznika²⁰).

¹⁹ NDI, *Towards the Development of International Minimum Standards for the Functioning of Democratic Legislatures*, 2007., preuzeto sa internetske stranice www.agora-parl.org/ (preuzeto 7. aprila 2011.)

²⁰ Izvor – zvanična internetska stranica Government Accountability Office www.gao.gov/ (preuzeto 22. aprila 2011.)

PRIMJERI

SRBIJA

U Srbiji je uspostavljena finansijska autonomija državne Skupštine početkom 2010. godine, kada je donesen novi Zakon o Narodnoj skupštini²¹, kojim je definirano da Narodna skupština “samostalno utvrđuje i raspolaže sredstvima za rad“, odnosno skupštinskim budžetom. Također je precizirano da Vlada **ne može bez saglasnosti predsjednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje skupštinskog budžeta.**

Nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje skupštinski budžet, koji ministarstvo nadležno za finansije bez izmjena uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a Vlada bez izmjena u prijedlog zakona o budžetu Republike Srbije.

Kontrola izvršenja skupštinskog budžeta provodi se prema propisima o budžetskoj inspekciji i državnoj reviziji, a definirano je provođenje interne kontrole i izvještavanje o korištenju i raspolaganju skupštinskim budžetom. Ovdje navodimo dio navedenog Zakona, koji se odnosi na finansiranje Narodne skupštine Srbije, od 64. do 67. člana:

„Zakon o Narodnoj skupštini

Finansiranje Narodne skupštine

Član 64.

Narodna skupština samostalno utvrđuje i raspolaže sredstvima za rad Narodne skupštine (u daljem tekstu: skupštinski budžet).

Skupštinski budžet je sastavni deo budžeta Republike Srbije. Vlada ne može bez saglasnosti predsjednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje skupštinskog budžeta.

Generalni sekretar je nalogodavac za korišćenje sredstava skupštinskog budžeta.

Postupak za utvrđivanje skupštinskog budžeta uređuje se ovim zakonom i Poslovníkom.

Član 65.

Generalni sekretar priprema predlog skupštinskog budžeta u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem i Poslovníkom i podnosi ga nadležnom odboru Narodne skupštine.

Nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje predlog skupštinskog budžeta i dostavlja ga ministarstvu nadležnom za finansije na mišljenje.

O predlogu iz stava 2. ovog člana ministar nadležan za finansije dostavlja obrazloženo mišljenje nadležnom odboru Narodne skupštine i neposredno se izjašnjava na sednici nadležnog odbora Narodne skupštine, radi postizanja saglasnosti.

U slučaju postizanja saglasnosti iz stava 3. ovog člana, nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje skupštinski budžet, koji ministarstvo nadležno za finansije bez izmena uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a Vlada bez izmena u predlog zakona o budžetu Republike Srbije.

Ako se ne postigne saglasnost između nadležnog odbora Narodne skupštine i ministarstva nadležnog za finansije, ministarstvo nadležno za finansije predlog skupštinskog budžeta iz

²¹ Zakon o Narodnoj Skupštini usvojen je 26. februara 2010. godine (preuzeto 1. aprila 2011.)

Izvor – zvanična internetska stranica Narodne skupštine Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/>

stava 2. ovog člana bez izmena uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a Vlada bez izmena u predlog zakona o budžetu Republike Srbije.

U slučaju iz stava 5. ovog člana Vlada u obrazloženju predloga zakona navodi razloge zbog kojih ministarstvo nadležno za finansije smatra da predlog skupštinskog budžeta nije prihvatljiv.

Član 66.

Kontrola izvršenja skupštinskog budžeta sprovodi se po propisima o budžetskoj inspekciji i državnoj reviziji.

Internu kontrolu izvršenja skupštinskog budžeta sprovodi interni revizor u Narodnoj skupštini, u skladu sa planom vršenja kontrole.

Za svoj rad interni revizor odgovoran je generalnom sekretaru.

Interni revizor podnosi izveštaj o radu nadležnom odboru Narodne skupštine i generalnom sekretaru najmanje jednom godišnje.

Na druga pitanja od značaja za ostvarivanje funkcije interne revizije primenjuju se propisi kojima se uređuju budžetski sistem, računovodstvo i revizija.

Član 67.

Generalni sekretar podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine tromesečne izveštaje o korišćenju i raspolaganju sredstvima za rad Narodne skupštine.

Nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o korišćenju i raspolaganju sredstvima za rad Narodne skupštine.“

FRANCUSKA²²

Predstavnički dom (Nacionalna skupština)

Pravila koja se primenjuju na budžet Predstavničkog doma (Nacionalne skupštine) Francuske zasnivaju se na principu finansijske autonomije oba doma, a ovaj princip se temelji na općem principu diobe vlasti.

Nacionalna skupština i Senat pripremaju svoje godišnje nacрте budžeta odvojeno, pod rukovodstvom *kvestora (Questeurs)*²³. Nakon toga se sastaje zajednička komisija, koju čine *kvestori* iz oba doma (ukupno šest) i kojom predsedava član *Računskog suda*²⁴ (njemu pomažu dvoje sudija Računskog suda, koji imaju savjetodavni glas). Ova zajednička komisija odlučuje o iznosu novca potrebnog za rad svakog doma, a taj iznos se pojavljuje u prijedlogu zakona o budžetu, s obrazloženjem zajedničke komisije u prilogu.

Zatim dva doma upravljaju svojim budžetima po svojoj želji. Pri upravljanju budžetom ne primenjuju se uobičajena pravila javnog računovodstva, ali su pravila koja je propisalo rukovodstvo Nacionalne skupštine zasnovana na njima.

²² Izvor: The National Assembly in the French Institutions, February 2011, <http://www.agora-parl.org/> (preuzeto 25.04.2011)

²³ *Quaestor* = *Kvestor* = “blagajnik”, *kvestor* je član parlamenta koji je zadužen za finansijska i administrativna pitanja rada parlamenta, finansijska pitanja poslanika i td.

²⁴ Cour des comptes (provodi reviziju rada cijele administracije)

Praćenje provođenja budžeta provode interne komisije za svaki dom posebno. U Nacionalnoj skupštini internu komisiju čini petnaest poslanika, imenovanih srazmjerno zastupljenosti političkih klubova. Ova interna komisija priprema godišnji izvještaj, koji se objavljuje i uz koji se prilaže potvrda o finansijama (računima) Doma (potvrdu izdaje nezavisno vanjsko tijelo).

Princip finansijske autonomije dvaju domova Parlamenta, koji se zasniva na općenitijem principu diobe vlasti, prepoznali su profesori prava puno prije nego što je postao zagarantiran zakonom i nego što ga je prihvatilo Ustavno vijeće (*Ustavni sud*)²⁵:

- Član 7. stav 1 Uredbe broj 58-1100 od 17. novembra 1958. godine u vezi sa radom domova Parlamenta propisuje da „*svaki parlamentarni dom posjeduje finansijsku autonomiju*“.
- U novije vrijeme Ustavno vijeće je jednu od svojih odluka zasnovalo na „pravilu, u skladu s kojim ustavni javni organi sami odlučuju o sredstvima potrebnim za njihov rad“. Ustavno vijeće je navelo da „je to pravilo, u stvari, imanentno principu njihove finansijske autonomije, koji garantira diobu vlasti“ (Odluka broj 2001-456 od 27. decembra 2001. o članu 115. Finansijskog zakona²⁶ za 2002.).
- Ova autonomija se ogleda i u metodi koja se koristi za pripremu budžeta i u uslovima provođenja budžeta i praćenja njegovog provođenja.

Kvestori

U Francuskoj pozicija kvestora postoji skoro koliko i Parlament, od 1803. godine. Kvestori su poslanici koje bira dom na početku svakog saziva, a zatim svake sljedeće godine, osim one pred parlamentarne izbore. U skladu sa članom 15., stav 21. Poslovnika „*kvestori su zaduženi za finansijska i administrativna pitanja. Nijedan trošak se ne može napraviti bez njihove prethodne saglasnosti*“. Kvestori su članovi Biroa (rukovodstva Doma koje ima 22 člana) i rade po ovlaštenju Biroa i predsjednika Nacionalne skupštine. U praksi oni, po ovlaštenju Biroa, upravljaju administrativnim i materijalnim poslovima Nacionalne skupštine.

Oni posebno pripremaju budžet Nacionalne skupštine, upravljaju sredstvima dodijeljenim Palati Bourbon (*zgrada Nacionalne skupštine*) i odlučuju o troškovima. Pozicija kvestora ilustrira princip administrativne i finansijske autonomije domova Parlamenta, koji je propisan u članu 7. Uredbe od 17. novembra 1958. o radu domova Parlamenta (ova Uredba je usvojena radi primjene Ustava, a zatim ju je Ustavno vijeće povezalo sa samim Ustavom)²⁷.

Kvestori su tri poslanika, koji odražavaju politički sastav Nacionalne skupštine. Od 1973. godine dva kvestora su iz većine, a jedan iz opozicije. Kvestori održavaju sjednice svake sedmice, sa dvoje generalnih sekretara. Odluke donose zajednički. Kvestori se smjenjuju na poziciji vodećeg kvestora svakog mjeseca. Generalni sekretarijat *Kvesture*²⁸ priprema

²⁵ Le Conseil constitutionnel

²⁶ Zakon o budžetu

²⁷ Izvor: Helene Ponceau, Communication on the Search for Pluralism in the Internal Management of the French Parliamentary Assemblies: the Specific Role of the Questors, Association of Secretaries General of Parliament (ASGP), Minutes of the Autumn Session, 16 – 18 October 2006, <http://www.asgp.info> (preuzeto 25.04.2011.)

²⁸ Kvesturu čine tri kvestora, njihov generalni sekretar i osoblje.

sjednice i materijale u saradnji sa sektorima, pravi zapisnike, bilježi i arhivira odluke i brine se za provođenje odluka i komunikaciju (posebno putem intraneta). Nakon svake sjednice Kvesture, generalni sekretar Kvesture i generalni direktor Administrativne službe sastaju se sa rukovodiocima sektora kako bi ih informirali o donesenim odlukama i utvrdili praktične aspekte provođenja tih odluka.

Nadležnosti kvestora

Što se tiče budžeta Nacionalne skupštine, kvestori su nadležni za njegovu pripremu, provođenje i izvještavanje o provođenju. Kad se radi o provođenju budžeta Doma, troškovi se mogu praviti samo uz saglasnost kvestora, osim ako su iznosi veoma mali (u tom slučaju dovoljna je saglasnost generalnog sekretara Kvesture).

Kvestori razmatraju trošak prije nego što ga odobre, na osnovu materijala koje pripreme sektori. Ako se radi o građevinskim radovima ili pružanju roba ili usluga, objavljuju se tenderi u skladu s odredbama propisa o javnim nabavkama. Kvestori odobravaju trošak bez saglasnosti finansijskog inspektora, državnog službenika iz izvršne vlasti.

Osim toga, kvestori su nadležni za upravljanje osobljem, za pitanja socijalne zaštite i penzija poslanika i osoblja, za pitanja bezbjednosti i kontrole ulaza u zgradu ako im ta pitanja povjeri predsjednik Doma, za raspored kancelarija i sala za sekretarijate klubova i poslanike i za druga tehnička pitanja, kao što su održavanje zgrade Parlamenta, vozni park, ugostiteljske usluge, prevoz, telefoni, kancelarijska oprema za poslanike.

Priprema budžeta za sljedeću godinu: sloboda izbora u odlučivanju o troškovima i resursima domova Parlamenta

1. Osnovni nacrt budžeta

Član 7. Uredbe broj 58-1100 od 17. novembra 1958. godine u posljednja dva stava propisuje proceduru:

„Sredstva potrebna za rad domova Parlamenta navode se u prijedlozima kvestora dvaju domova, a o njima odlučuje zajednička komisija, koju čine kvestori dvaju domova. Ovom zajedničkom komisijom predsjedava predsjednik vijeća/odjela Računskog suda, kojeg imenuje prvi predsjednik ovog Suda. On imenuje i dvoje sudija iz svog suda da pomažu ovoj komisiji. Ove sudije imaju savjetodavni glas u odlučivanju.“

„Prijedlozi o kojima se na ovaj način odluči uključuju se u prijedlog zakona o budžetu, a uz njega se prilaže obrazloženje zajedničke komisije navedene u prethodnom stavu“.

2. Priprema budžeta

a) Priprema u Nacionalnoj skupštini

Svake godine u martu kvestori Nacionalne skupštine odlučuju o glavnim pravcima za budžet sljedeće godine. Oni posebno određuju ukupnu stopu povećanja troškova nakon što dobiju informaciju o vrijednosti indeksa za državnu upravu, koji služi kao mjerilo za troškove za plate.

Koristeći ove pravce i budžet iz prethodnih godina kao osnovu, sektori Nacionalne skupštine pripremaju svoj nacrt budžeta.

Sektor za finansijsko i socijalno upravljanje analizira te nacрте i objedinjuje ih. U slučaju da dođe do razlike u mišljenjima, Sektor nastoji da postigne dogovor sa predmetnim sektorom. Ako i dalje postoji neslaganje, stvar se upućuje generalnom sekretaru *Kvesture* na odlučivanje/arbitražu.

Tako pripremljeni nacrt budžeta, koji sadrži analizu predviđanja troškova, iznos koji će biti zatražen u prijedlogu zakona o budžetu, kao i udio finansiranja iz vlastitih resursa Doma, utvrđuje Kolegij *kvestora* i podnosi *Birou* (rukovodstvu) Nacionalne skupštine. *Biro* čine predsjednik Nacionalne skupštine, šest potpredsjednika, tri *kvestora* i dvanaest sekretara Nacionalne skupštine (poslanici).

b) Uloga Zajedničke komisije

Sredinom juna Kolegij *kvestora* šalje izvještaj o nacrtu budžeta predsjedavajućem Vijeća Računskog suda, koji je i predsjedavajući Zajedničke komisije. Obojica sudija koji pomažu predsjedavajućem Zajedničke komisije podnose izvještaj pred Zajedničkom komisijom o budžetu jednog od domova. U tom svojstvu sudije mogu tražiti više informacija.

U skladu sa novim predstavljanjem budžeta od stupanja na snagu Institucionalnog zakona br. 2001-692 od 1. avgusta 2001., sredstva dodijeljena domovima Parlamenta i parlamentarnom televizijskom kanalu uključuju se u posebnu stavku pod naslovom „javni organi“, u kojoj se nalaze još i predsjednik Republike, Ustavno vijeće i Sud Republike.

Sredstva za Nacionalnu skupštinu nisu podijeljena na dijelove, a sredstva za Senat su podijeljena u tri podstavke (Senat, Luksemburški vrtovi i Luksemburški muzej). Sredstva za parlamentarni televizijski kanal podijeljena su u dvije podstavke: jednu za *Parlamentarni kanal – Nacionalna skupština* i jednu za kanal *Javni kanal – Senat*. Obrazloženje u skladu s Uredbom iz 1958. kojim se obrazlažu zahtjevi za sredstva objavljuje se u cjelosti u brošuri koja sadrži listu sredstava za stavku „javni organi“.

Za sva navedena sredstva Zajednička komisija određuje ukupni iznos koji odgovara iznosu koji se smatra potrebnim za rad i jednog i drugog doma.

Ova procedura je neuobičajena zbog dva razloga:

- Ona okuplja finansijske organe dvaju domova u jedno tijelo. Ona omogućava razmjenu zvaničnih informacija između Nacionalne skupštine i Senata, ne dovodeći u pitanje samostalnost bilo kojeg od domova. U stvari, u praksi, *kvestori* komentiraju samo pitanja koja se tiču budžeta njihovog doma.
- Ova procedura daje sudijama *Računskog suda* specifičnu ulogu u procesu pripreme budžetskih sredstava dvaju domova. Prisustvo ovih sudija, koje traje od 1958., jeste garancija kompetencije i nepristrasnosti. Ipak, uvijek se smatralo da oni ne predstavljaju *Računski sud* kao instituciju i da zato u obavljanju svojih zadataka u Zajedničkoj komisiji nisu odgovorni prvom predsjedniku *Računskog suda*. Prijedlozi *kvestora* se, u stvari, usvajaju samo sa onim izmjenama koje su oni sami prihvatili.

3. Uključivanje budžetskih sredstava za domove u Zakon o budžetu

a) Procedura usvajanja sredstava

Predsjedavajući Zajedničke komisije šalje, u ime Komisije, obrazloženje prijedloga budžetskih sredstava za jedan i za drugi dom ministru za budžet.

Ministar nema nadležnost da daje svoje mišljenje. On uključuje navedena sredstva u prijedlog zakona o budžetu. Tokom rasprave o prijedlogu zakona o budžetu na sjednici komisije i na plenarnoj sjednici, na raspravu o sredstvima za stavku „javni organi“ (a samim tim i o sredstvima za domove Parlamenta u okviru te stavke) primjenjuju se odredbe pozitivnih propisa (common law). To znači da su ta sredstva predmet posebnog izvještaja Komisije za finansije i da se mogu mijenjati.

Sredstva koja dodjeljuje država predstavljaju skoro kompletne resurse Nacionalne skupštine.

Nakon što Parlament usvoji budžet, *kvestori* u jednom i u drugom domu odlučuju o raspoređivanju sredstava uključenih u prijedlog zakona o budžetu na različite vrste troškova.

Ako se tokom godine zatraže dodatna državna sredstva, ona se uključuju u rebalans po istoj proceduri koja je primijenjena na prva sredstva.

b) Informacije koje se pružaju poslanicima i javnosti

Obrazloženje koje je Zajednička komisija pripremila na svojoj godišnjoj sjednici u cjelosti se uključuje u brošuru o budžetu za „javne organe“, koja predstavlja javni dokument. U brošuri se detaljno navode iznosi i vrsta predviđenih troškova, korištenje sredstava tokom prethodne godine, kao i razlike između godina. Uz sredstva zatražena iz državnog budžeta, brošura navodi i predviđeni iznos prihoda iz različitih izvora (prodaja parlamentarnih dokumenata, izdavanje sala za sastanke i td.). Ako je potrebno, brošura također navodi transfere koje je Nacionalna skupština odlučila napraviti iz svoje imovine radi pokrivanja razlike između iznosa predviđenih troškova i ukupnog iznosa budžetskih sredstava i različitih prihoda. Transferi iz imovine Nacionalne skupštine korišteni su samo za finansiranje troškova investicijskog odjela.

Provođenje budžeta: pravila koja su propisali domovi

Zbog budžetske i finansijske autonomije koja se primjenjuje na domove Parlamenta, upravljanje budžetima domova i praćenje regularnosti tog upravljanja nije predmet kontrole ministra za budžet. Zakonski nadzor ne vrši ni *Računski sud*.

1. *Pravila koja je propisala Nacionalna skupština*

Odredbe koje se primjenjuju na budžet Nacionalne skupštine propisane su Pravilnikom o budžetu, računovodstvu i finansijama, koji je dio Odluke o *Birou* Nacionalne skupštine.

Ovaj tekst ponavlja osnovne principe upravljanja budžetom i javnog računovodstva: trošenje do kraja finansijske godine, nema kompenzacije troškova i prihoda, nema doznačavanja

prihoda koji osigurava provođenje ukupnih troškova, budžetska specifikacija zasnovana je na prirodi troškova, postoji razlika između investicijskog budžeta i operativnog budžeta, restriktivna priroda sredstava koja ne predstavljaju plate i pravilo isplate nakon izvršene usluge.

Tokom godine kreditni transferi osiguravaju potrebnu finansijsku fleksibilnost; računi koji su u deficitu zaključuju se sa računa koji su u suficitu ili, ako je potrebno, transferom iz finansijske imovine Nacionalne skupštine. Zajedničkoj kreditnoj komisiji se ne dostavlja informacija o izmjenama prvobitnog budžeta ako nije podnesen zahtjev za dodatna državna sredstva.

2. Različite faze u finansijskim troškovima Nacionalne skupštine

Ove faze su iste kao u drugim državnim administracijama, ali ipak imaju određene specifičnosti koje su povezane sa principom finansijske autonomije:

- Akt o finansijskom angažmanu (akt kojim Nacionalna skupština podnosi zahtjev, a koji će rezultirati finansijskim troškom za nju). Ovaj akt priprema rukovodilac odjela koji pravi taj trošak, pod rukovodstvom generalnog sekretara *Kvesture*. Ovo spada u nadležnost *kvestora* ili glavnog *kvestora*;
- Bez obzira na prirodu troška, isplata tog troška se može napraviti tek nakon što odjel o kojem se radi pripremi nalog za isplatu u ime jednog ili više kreditora. Uz dokumente koji dokazuju da je usluga izvršena mora biti i nalog za plaćanje;
- Akt o izvršenju (verifikacija obaveze koja je ugovorena aktom o finansijskom angažmanu i utvrđivanje njenog iznosa). I ovaj akt priprema odjel koji pravi trošak, a izvršava generalni sekretar *Kvesture*;
- Nalog za isplatu (administrativni akt koji daje nalog za isplatu troška u skladu sa rezultatima akta o izvršenju). Ovo je u nadležnosti glavnog *kvestora*;
- Isplatu troška izvršava blagajnik, koji je državni službenik Nacionalne skupštine i koji odgovara *kvestorima* za sredstva koja su mu povjerena.

3. Računovodstveni dokumenti

Svake godine Kolegij *kvestora* izrađuje rezultate i ukupni finansijski izvještaj Nacionalne skupštine, u koji su uključeni računi Nacionalne skupštine *per se*, računi penzionog sistema, kao i računi dva sistema socijalnog osiguranja za poslanike i osoblje.

Uz ovo se prilaže informacija o procjeni socijalnih troškova Nacionalne skupštine, koju priprema vanjski računovodstveni ured.

Praćenje provođenja budžeta: unutarne i vanjsko praćenje

I jedan i drugi dom slobodno odlučuju o načinu praćenja provođenja budžeta. I u jednom i u drugom domu interna komisija provodi *a posteriori* praćenje. Uz to, u okviru godišnje procedure certifikacije državnih finansija vanjsko tijelo provjerava objektivnu prirodu budžeta.

U skladu sa članom 16. Poslovnika Nacionalne skupštine Specijalnu komisiju za reviziju finansija Nacionalne skupštine čini petnaest poslanika, koji su imenovani srazmjerno zastupljenosti svakog političkog kluba, a imaju ovlasti kao istražne komisije. Članovi *Biroa* Nacionalne skupštine i *kvestori* ne mogu biti članovi ove komisije. Nakon izmjena Poslovnika 2009. funkciju predsjedavajućeg ove komisije može obavljati samo poslanik iz opozicije, a ova odredba stupa na snagu na početku sljedećeg saziva Parlamenta.

Specijalna komisija svake godine provjerava provođenje budžeta za prethodnu finansijsku godinu.

Kvestori usvajaju izvještaj koji je sačinio Sektor za finansijsko i socijalno upravljanje i dostavljaju ga Specijalnoj komisiji. Nakon toga Specijalna komisija upućuje *kvestorima* upitnik, na koji odgovaraju sektori. Zatim se održava godišnje saslušanje *kvestora*.

Na kraju Specijalna komisija donosi odluku o utvrđivanju i prihvatanju izvještaja o budžetu, koju potpisuje predsjedavajući i rukovodstvo komisije.

Specijalna komisija u obavljanju svojih dužnosti može kontrolirati sve naloge za plaćanje i prateće račune, može postavljati pitanja *kvestorima* usmeno ili pismeno.

Budžeti Nacionalne skupštine i Senata su dio državnog budžeta i uključeni su u niz procedura certifikacije. Međutim, zbog principa autonomije domova certifikaciju ne vrši *Računski sud*. Zadatak revizije svojih budžeta radi certifikacije domovi dodjeljuju vanjskom tijelu.

U skladu sa članom 16. Poslovnika Nacionalne skupštine Specijalna komisija izrađuje javni izvještaj na kraju svake finansijske godine. Specijalna komisija svake godine, nakon što ispita *kvestore*, razmatra prijedlog izvještaja koji je sačinio predsjedavajući Komisije. Izvještaj se objavljuje na internetskoj stranici, a prezentira rezultate finansijske godine, a može sadržavati i tematski prilog koji omogućava da se troškovi razmotre i iz druge perspektive osim računovodstvene (npr. troškovi za kompjutere, troškovi za osoblje, troškovi za komunikacije i td.). Izvještaj Visokog vijeća certificiranih revizora o godišnjoj reviziji računa Nacionalne skupštine objavljuje se bez izmjena kao prilog izvještaju predsjedavajućeg Specijalne komisije.

HRVATSKA²⁹

U Hrvatskoj nije uspostavljena autonomija finansiranja Hrvatskog sabora. Budžet Hrvatskog sabora je sastavni dio državnog budžeta Republike Hrvatske i najznačajniju ulogu u njegovom pripremanju imaju Ministarstvo finansija i državna Vlada.

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo koje usvaja zakone, uključujući i državni budžet, ali je subjekt i korisnik državnog budžeta, odnosno finansira se iz državnog budžeta. Na taj način ima dualnu ulogu, jednu kao zakonodavac i drugu kao korisnik čije finansiranje rada se osigurava u skladu sa zakonima koje je usvojio, ali zavisno od prihoda koji su na raspolaganju Republici Hrvatskoj i odgovarajućih prioriteta.

²⁹ Izvor: ECPRD upiti: br. 1475 - *Parliamentary financial and administrative autonomy* od 24.6. 2010.; br. 42 - *The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament* (preparation of the ECPRD seminar Macro-Economics Ljubljana 2009), od 16.1. 2009. godine.

Za izradu nacrtu saborskog budžeta odgovoran je tajnik Hrvatskog sabora, koji je općenito rukovodilac finansijskih i materijalnih aktivnosti Sabora i Stručne službe. Dok priprema nacrt svog budžeta, Hrvatski sabor vodi računa o smjernicama za ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period koji je odobrila Vlada, a u skladu sa odredbama Zakona o proračunu. Prema članu 32. Poslovnika Hrvatskog sabora³⁰, **predsjednik Sabora podnosi zahtjev za osiguranje sredstava za rad Sabora i Stručne službe Sabora Ministarstvu finansija**, na prijedlog tajnika Sabora. **Ministarstvo finansija priprema nacrt državnog proračuna, koji Vlada nakon utvrđivanja proračunskog prijedloga dostavlja Hrvatskom saboru na usvajanje**. Hrvatski sabor je posebna jedinica državnog budžeta kao što su ministarstva i ima isti status kao drugi korisnici državnog budžeta.

Budući da je Hrvatski sabor jedan od korisnika državnog budžeta i da se na njega primjenjuju odredbe Zakona o proračunu³¹, član 41. spomenutog Zakona utvrđuje da:

„(1) Na temelju iznosa planiranih državnim proračunom, proračunski korisnik državnog proračuna mora izraditi finansijski plan po mjesecima, za cijelu godinu u skladu s planiranim dospijućem obveza.

(2) Finansijski plan iz stavka 1. ovoga članka mora se izraditi do 15. siječnja tekuće godine.

(3) Ministarstvo finansija razmatra i odobrava finansijske planove proračunskih korisnika državnog proračuna kako bi utvrdilo da su u skladu s državnim proračunom koji je usvojio Sabor.

(4) Tijekom godine mjesečni finansijski planovi mogu se mijenjati u skladu s promjenama u dospijecu obveza, odobrenim preraspodjelama te izmjenama i dopunama državnog proračuna.“

U toku godine Vlada može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda, a ta situacija je predviđena Zakonom o proračunu, član 43., što znači da bi se moglo dogoditi da budžet određen za Sabor ne bude i doznačen u iznosu u kojem je definiran godišnjim budžetom:

„(1) Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka novih obveza za državni proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi i/ili izdaci, odnosno smanje prihodi i/ili primici državnog proračuna, **Vlada može, na prijedlog Ministarstva finansija, obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda i/ili izdataka** (u daljnjem tekstu: privremena obustava izvršavanja). Mjerama privremene obustave izvršavanja Vlada može:

– zaustaviti preuzimanje obveza i/ili

– predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja i/ili

– **zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava.**

(5) Ako se za vrijeme provođenja mjera privremene obustave izvršavanja državnog proračuna državni proračun ne može uravnotežiti, Vlada mora najkasnije u roku od 15 dana prije isteka roka za privremenu obustavu izvršavanja državnog proračuna predložiti izmjene i dopune državnog proračuna.“

Sistem nadzora nad budžetskim novcem reguliran je vanjskim i unutrašnjim nadzorom. Tip nadzora, tijelo koje ga provodi i mjere koje se preduzimaju u toku nadzora nisu uređeni samo Zakonom o proračunu (koji sadrži osnovu nadzora) i Zakonom o državnoj reviziji već i posebnim zakonima i uredbama, koje reguliraju jurisdikciju i strukturu pojedinačnih tijela

³⁰ Izvor – zvanična internetska stranica Hrvatskoga sabora: <http://www.sabor.hr/>

³¹ Izvor – zvanična internetska stranica Narodnih novina: <http://narodne-novine.nn.hr/>

(Uredba o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva finansija) ili sistem kontrole (Zakon o internoj finansijskoj kontroli javnog sektora). Nadzor budžetskog novca se provodi sistematično, u vrijeme cjelokupnog budžetskog ciklusa koji čini planiranje, usvajanje i izvršenje budžeta.

Eksternu kontrolu izvršenja budžeta Hrvatskog sabora obavlja Državni ured za reviziju. U skladu sa članom 11. Zakona o državnoj reviziji Državni ured za reviziju dostavlja Hrvatskom saboru godišnji izvještaj o svom radu i izvještaj o obavljenim revizijama.

ZAKLJUČAK

Iz korištene literature i materijala može se vidjeti **da priprema prijedloga parlamentarnog budžeta (prije njegovog predstavljanja i glasanja o njemu u parlamentu na plenarnoj sjednici) predstavlja odlučujuću fazu za test samostalnosti svakog parlamenta. U dvije trećine slučajeva parlamenti (njihovi domovi) pripremaju prijedlog budžeta bez miješanja vlade.** Finansijska autonomija parlamenta se ogleda i u stepenu do kojeg vlada ili nadzorna tijela izvan parlamenta interveniraju u toku provedbe parlamentarnog budžeta i u tome koliko slobode parlamenti imaju u slučaju parlamentarnog deficita odnosno suficita. Važan dio finansijske samostalnosti parlamenta predstavlja i **autonomija nad parlamentarnom imovinom** koja znači mogućnost parlamenta da samostalno i nezavisno upravlja i raspolaze imovinom koju koristi. Autonomija parlamenata (u dvodomnim parlamentima odnosi se na oba doma) ima više aspekata, koji se mogu podijeliti u tri grupe: funkcionalne, administrativne i finansijske³². Pojedini oblici autonomije parlamenta (odnosno oba njegova doma) su inače međusobno povezani i ponekad ih je teško razlikovati.

Kao primjer država koje su uspostavile finansijsku autonomiju parlamenta naveli smo Srbiju i Francusku, dok je Hrvatska primjer države u kojoj najznačajniju ulogu u budžetskom procesu ima Vlada, odnosno Ministarstvo finansija.

U Srbiji Narodna skupština “samostalno utvrđuje i raspolaze sredstvima za rad“, odnosno skupštinskim budžetom. Vlada ne može bez saglasnosti predsjednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje skupštinskog budžeta. Nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje skupštinski budžet, koji ministarstvo nadležno za finansije bez izmjena uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a Vlada bez izmjena u prijedlog zakona o budžetu Republike Srbije. Nove odredbe o finansiranju državne Skupštine Srbije precizirane su u Zakonu o Narodnoj skupštini, koji je usvojen početkom 2010. godine.

Oba doma Parlamenta Francuske su finansijski nezavisna, a njihova autonomija se temelji na općem principu diobe vlasti. Finansijska nezavisnost se ogleda u tome što i Nacionalna skupština i Senat samostalno i odvojeno pripremaju nacrt svojih budžeta, koji se nakon toga objedinjuju i upućuju ministru nadležnom za budžet, koji nema nadležnost da o tome daje svoje mišljenje, već tražena sredstva uključuje u prijedlog zakona o budžetu pod stavkom “javni organi”. U istraživanju smo detaljno obrazložili ko i na koji način priprema nacrt budžeta Parlamenta Francuske te kako se dostavlja na uključivanje u državni budžet. U

³² Istraživanje Parlamenta Slovenije, *Finančna avtonomija parlamentov*, Igor Zobavnik, 2008. godine; izvor - zvanična internetska stranica Državnog zbora <http://www.dz-rs.si/> (preuzeto 4. aprila 2011.)

toku godine Parlament kontrolira izvršenje parlamentarnog budžeta, a za zvaničnu reviziju angažira vanjsko tijelo.

U Hrvatskoj nije uspostavljena autonomija finansiranja Hrvatskog sabora. Za izradu nacrt saborskog budžeta odgovoran je tajnik Hrvatskog sabora. Dok priprema nacrt svog budžeta, Hrvatski sabor vodi računa o smjernicama za ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period koji je odobrila Vlada, a u skladu sa odredbama Zakona o proračunu. Zvanično, predsjednik Sabora podnosi zahtjev za osiguranje sredstava za rad Sabora i Stručne službe Ministarstvu finansija, na prijedlog tajnika Sabora. Ministarstvo finansija priprema nacrt državnog proračuna, koji Vlada nakon utvrđivanja proračunskog prijedloga dostavlja Hrvatskom saboru na usvajanje. Ukratko budžet Hrvatskog sabora je sastavni dio državnog budžeta Republike Hrvatske i najznačajniju ulogu u njegovom pripremanju imaju Ministarstvo finansija i državna Vlada. U toku godine Vlada može čak i obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda, a ta situacija je predviđena Zakonom o proračunu. Eksternu kontrolu izvršenja budžeta Hrvatskog sabora obavlja Državni ured za reviziju.

LITERATURA I IZVORI:

Delcamp Alain, Presentation of the responses to the questionnaire on parliamentary legal, financial and administrative autonomy, Association of Secretaries General of Parliaments, Minutes of the spring session, Cape Town, 14-18 April 2008
<http://www.asgp.info/>

NDI, *Towards the Development of International Minimum Standards for the Finctioning of Democratic Legislatures*, 2007., preuzeto sa internetske stranice www.agora-parl.org/ (preuzeto 7. aprila 2011.)

Izveštaj ASGP-a, Michel Couderc, *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*, Moskva, septembar, 1998;

Istraživanje Parlamenta Slovenije, *Finančna avtonomija parlamentov*, Igor Zobavnik, 2008. godine; izvor - zvanična internetska stranica Državnog zbora <http://www.dz-rs.si/> (preuzeto 4. aprila 2011.)

Zvanična internetska stranica Government Accountability Office www.gao.gov/

Zvanična internetska stranica Narodne skupštine Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/>

Zvanična internetska stranica *Commonwealth Parliamentary Association*
<http://www.cpahq.org/>

Zvanična internetska stranica Hrvatskog sabora: <http://www.sabor.hr/>

Zvanična internetska stranica Narodnih novina: <http://narodne-novine.nn.hr/>

Wikipedia: en.wikipedia.org

ECPRD upiti:

Br. 1475 - Parliamentary financial and administrative autonomy od 24.6. 2010.;

Br. 1142 - The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of a Parliament (preparation of the ECPRD seminar Macro-Economics Ljubljana 2009), od 16.1. 2009.