



**Služba Skupštine Crne Gore
Odsjek za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju**

PARLAMENTARNA AUTONOMIJA
sa posebnim osvrtom na finansijski i administrativni aspekt

Podgorica, septembar 2010. god.

SADRŽAJ:

Predgovor.....	str. 2
1. Uvod.....	str. 3
1.1 Parlamentarna autonomija u raspoloživim dokumentima..	str. 3
1.2 Finansijska autonomija.....	str. 4
1.3 Administrativna autonomija	str. 4
2. Rezultati (nalazi) istraživanja	str. 5
2.1 Definisane glavne teme istraživanja.....	str. 5
2.1.1 Budžet parlamenta u odnosu na državni budžet	str. 5
2.1.2 Raspoloživost sredstava	str. 6
2.1.3 Zarada parlamentarnih službenika.....	str. 7
2.1.4 Status parlamentarnih službenika	str. 7
3. Komparativni pregled (uporedna analiza po državama).....	str. 8
3.1 Budžet parlamenta u odnosu na državni budžet	str. 8
3.2 Raspoloživost sredstava	str. 14
3.3 Zarada parlamentarnih službenika.....	str. 16
3.4 Status parlamentarnih službenika	str. 18
4. Literatura	str. 23
4.1 Popis korisnih linkova.....	str. 23

Broj istraživanja: 01/2010.

Datum: septembar 2010.

Stavovi sadržani u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.

Predgovor

S obzirom na to da ne postoji jedinstvena formula za uspostavljanje funkcionalnog demokratskog parlamenta, različite zemlje razvijaju parlamente i parlamentarnu praksu na različite načine. No, iako ne postoji jedinstvena institucionalna forma koja može obezbijediti ispunjavanje prepoznatih demokratskih standarda, ono što je značajno za kvalitet rada parlamenta u parlamentarnoj demokratiji u prvom redu odnosi se na to koliko dobro parlament, odnosno njegovi članovi, zastupaju građane, kao i na kvalitet nadzora nad radom izvršne vlasti, što prvenstveno pretpostavlja jasnu podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Da bi bio funkcionalan u praksi, princip podjele vlasti podrazumijeva da svaka grana vlasti posjeduje značajan stepen autonomije u vezi sa internim funkcionisanjem.

Pod parlamentarnom autonomijom¹ se podrazumijeva sposobnost parlamenta, kao institucije, da izradi sopstvenu internu regulativu, kako bi obezbijedio neophodna sredstva za ostvarenje svojih ciljeva, kao što su: zastupanje građana, javno izražavanje različitih mišljenja i stavova koje građani zastupaju, izrada i glasanje o najvažnijim standardima (pod opštim nazivom „zakoni”) i nadzor, u mjeri mogućeg, vladinog rada i aktivnosti organa izvršne vlasti.²

U ovom dokumentu, daje se osvrt na već postojeća dokumenta koja se bave ovim pitanjem. Sa namjerom da prikupi što više podataka u vezi sa ovom problematikom, Služba Skupštine Crne Gore je sprovedla i istraživanje putem upitnika, kao instrumenta istraživanja, sa nekoliko aktuelnih pitanja u vezi sa finansijskom i administrativnom autonomijom, koji je posredstvom mreže Evropskog centra za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju (ECPRD)³ poslat na adrese jednog broja parlamenata zemalja regiona i EU. Na osnovu pristiglih odgovora na engleskom jeziku, prenosimo najvažnija zapažanja, kao i pregled predstavljenih praksi. Dokument obuhvata analizu odgovora iz parlamenata 23 zemlje (Albanija, Andora, Austrija⁴, Belgija, Bosna i Hercegovina, Češka⁵, Estonija, Finska, Grčka, Gruzija, Hrvatska, Island, Izrael, Italija, Makedonija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Švajcarska, Švedska), od kojih su 13 zemalja članice Evropske unije, dok su šest zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji.

¹ U ovom tekstu koristi se termin “parlamentarna autonomija” kao doslovan prevod termina na engleskom jeziku *parliamentary autonomy*. Ovaj termin može se tumačiti i kao “parlamentarna samostalnost” i kao “parlamentarna nezavisnost”, pa se zbog preciznosti značenja u tekstu koristi termin najbliži originalnom.

² *Association of the Secretaries-general of the Parliaments Questionnaire on the various aspects of parliamentary autonomy*:

<http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/MCEBSWKBPYYTBUNJOCODPSGKJERUA.doc>;
pristupljeno 07/07/2010.

³ ECPRD (Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju) je posebno tijelo podržano od strane Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, a riječ je o međunarodnoj mreži odjeljenja za istraživanje i dokumentaciju, koja povezuje službenike zadužene za prikupljanje i širenje informacija. Cilj je da se olakšaju kontakti i razmjena informacija između parlamenta zemalja članica. Trenutno, Centar okuplja parlamente 46 zemalja, tri međunarodna parlamente (Evropski parlament, Skupština Zapadnoevropske unije i Parlamentarna skupština Savjeta Evrope), četiri gosta (zemlje posmatrači - Izrael, Kanada, Meksiko i Sjedinjene Američke Države). Sve ukupno, približno 70 parlamentarnih domova učestvuje u radu ECPRD-a.

⁴ Informacije iz ove zemlje, za oba doma parlamente, obrađivane su na osnovu odgovora na upitnik 1396, iz februara 2006. godine, takođe prikupljenih posredstvom ECPRD-a.

⁵ Informacije iz ove zemlje za Donji dom parlamenta (*Vijeće poslanika*) su obrađivane na osnovu odgovora na upitnik 1396 iz februara 2006. godine, takođe, prikupljenih posredstvom ECPRD-a.

1. Uvod

1.1 Parlamentarna autonomija u raspoloživim dokumentima

U Vodiču ka dobroj praksi, pod nazivom *Parlament i demokratija u 21. vijeku*, u izdanju *Interparlamentarne unije (IPU)*, navodi se „da parlament sa dovoljno raspoloživih sredstava, kao tipičan u razvijenim ekonomijama, između ostalog, raspolaže:

- Dovoljnim brojem stručnih službenika, kako bi se se obezbijedila podrška poslanicima u širokom spektru parlamentarnih aktivnosti;
- Obuhvatnom bibliotekom i informacijskom službom;
- Prostorijama za poslanike sa sekretarijatom i istraživačkom podrškom;
- Prostorijama za glavnu opozicionu partiju ili partije.

U većini zemalja u razvoju, ovakvi uslovi nisu do kraja ispunjeni, usljed nedostatka finansijskih sredstava i kvalitetnog stručno osposobljenog kadra. Manjak kapaciteta u parlamentu usljed nedostatka sredstava, može uticati na ravnotežu vlasti u odnosu na izvršnu granu. Parlamentarni nadzor je slabiji, poslanici zavise od stručnosti vladinih službenika, čija je lojalnost prvenstveno usmjerena prema matičnoj instituciji; vlada, jednostavno, može zaobići parlament prilikom razvoja politika i zakonodavstva. Ukoliko se, kao posljedica takvog stanja, parlament u javnosti prepozna kao manje važna institucija, ovo posljedično može uticati na argumentovanost traženja dodatnih sredstava iz ograničenih nacionalnih budžeta [...]

Bez obzira na nivo raspoloživih sredstava i kadrova, sve se više prihvata stav o nezavisnosti parlamenta od izvršne vlasti, na način da može organizovati svoje aktivnosti i imati kontrolu nad sopstvenim radom. U dokumentu Asocijacije generalnih sekretara iz 1998. godine, autonomija parlamenta se definiše „na jednoj strani kao ne-zavisnost i ne-podređenost parlamenta u odnosu na izvršnu granu vlasti i mogućnost parlamenta da se makar djelimično oslobodi pravila opštih akata i da umjesto toga prati sopstvenu regulativu (eng. *on the one hand non-dependence and non-subordination of Assemblies in relation to the Executive, and, on the other, the possibility of the Assembly freeing itself at least partially from the rules of ordinary law so as to follow instead its own regulations*). U Izvještaju se navodi da je „gotovo u svim zemljama, princip autonomije parlamenta prepoznat u tekstu ustava...koji se bavi podjelom vlasti”. U Izvještaju se dalje zaključuje da je opšti trend da se ovaj princip učini efektivnijim u praksi. (Michel Couderc, ‘The principle of parliamentary autonomy’, *Constitutional and Parliamentary Information*, no. 176, 1998).

Primjena principa autonomije u praksi podrazumijeva više različitih aspekata:

- Odgovornost parlamenta za svoje ljudske resurse;
- Kontrolu nad sopstvenim budžetom;
- Organizaciju sopstvenih aktivnosti.“⁶

⁶ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice*, David Beetham, Inter-Parliamentary Union, 2006; http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-6.htm#P1144_264386, pristupljeno: jul, 2010.

1.2 Finansijska autonomija

Finansijska autonomija je nezaobilazan aspekt parlamentarne autonomije i sve više postaje prihvaćen koncept, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju.

Ukoliko parlament treba da funkcioniše nezavisno i da vrši nadzor nad izvršnom vlasti, ne smije se oslanjati na izvršnu vlast kako bi obezbijedio sredstva za obavljanje ove funkcije. Najsigurniji način da parlament obezbijedi potrebne resurse jeste da samostalno odlučuje i usvaja vlastiti budžet. Nakon što parlament izradi svoj detaljan i transparentan budžet, relevantno odjeljenje ili ministarstvo finansija unosi zahtijevanu sumu novca u nacionalne procjene, bez prethodnog propitivanja parlamenta ili konsultovanja izvršne vlasti u vezi sa tekstom.

Navedeno je u skladu sa minimumom standarda shodno kojim se zahtijeva i da parlament usvaja sve zakonske akte. Ovi standardi preporučeni su u relevantnim studijama i izvještajima koji se bave funkcionisanjem parlamenta⁷.

Istovremeno, da bi se smatrao demokratskim, parlament se mora na vidljiv način pridržavati standarda koji se tiču čitavog spektra zakonodavnog života, posebno u odnosu na organizaciju, proceduru, funkcije i vrijednosti parlamenta. To uključuje i odgovornost parlamenta za trošenje novca poreskih obveznika i sistem koji obuhvata nezavisnu reviziju izvršenja budžeta parlamenta.

1.3 Administrativna autonomija

U reprezentativnoj demokratiji, zakonodavna grana se konstantno suočava sa velikim brojem različitih i kompleksnih zadataka. „Isto kao što sudska i izvršna vlast moraju imati na raspolaganju sredstva kojima bi obezbijedili uslove da mogu da ispunjavaju ustavne obaveze, na isti način, zakonodavna vlast treba da raspolaze sredstvima namijenjenim za upošljavanje dovoljnog broja službenika da bi odgovorila svojim potrebama. Ova principijelna autonomija se sastoji od najmanje dva elementa: prvo, parlament treba da ima kontrolu nad postupkom zapošljavanja i otpuštanja svojih službenika[...]; i drugo, parlament treba da ima kontrolu nad svojim budžetom [...] Ova dva elementa bi trebalo da obezbijede zakonodavnom organu sredstva i mehanizme da zadovolji kadrovske potrebe i jača svoju nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast.“⁸

U većini parlamenata, o organizaciji službe odlučuje parlament ili neko njegovo tijelo. U pogledu kategorija službenika, pravi se razlika između službenika, saradnika pri političkim grupama i ličnih asistenata poslanika u većini parlamenata. U većini parlamenata, takođe, ukupan broj službenika je veći od broja poslanika. U Izvještaju o administrativnoj i finansijskoj autonomiji, *Michel Couderca*, se navodi da „od 35 ispitanih parlamenata, 31 odsto ima dva do tri puta više službenika nego poslanika. U 37 odsto parlamenata ovaj odnos

⁷ *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, dokument za razmatranje i diskusiju od strane zainteresovanih parlamenata, donatora i međunarodnih organizacija, Nacionalni demokratski institut, januar 2007.

⁸ Ibid.

je još veći u korist službenika. Službenici se, u većini, regrutuju od strane parlamenta; njihovo regrutovanje i karijera ne zavisi od vlade (sa izuzetkom Indonezije, Kenije i Namibije).⁴⁹.

2. Nalazi istraživanja

2.1 Definisanje glavnih pitanja istraživanja:

Glavna pitanja na koja se pokušalo odgovoriti ovim istraživanjem su sledeća:

1. Finansijska autonomija

- Budžet parlamenta u odnosu na državni budžet
- Raspoloživost sredstava
- Zarada parlamentarnih službenika

2. Administrativna autonomija

- Status parlamentarnih službenika

2.1.1 Budžet parlamenta u odnosu na državni budžet

Na pitanje, postavljeno u upitniku, kao instrumentu istraživanja, da li određeni parlament uživa finansijsku autonomiju, neke zemlje jasno navode da je autonomija parlamenta prepoznata kao ustavna kategorija (Andora, Belgija, Estonija, Italija, Finska, Rumunija, Španija).

Većina njih navodi, da je budžet parlamenta dio državnog budžeta koji vlada predlaže parlamentu, pri čemu vlada u svoj predlog uključuje predlog parlamenta bez ikakvih izmjena (Andora, Estonija, Izrael, Finska, Češka, Srbija). Sličan zaključak možemo izvesti iz odgovora poljskog Senata, gdje se kaže da je Kancelarija Senata u Poljskoj, posebna potrošačka jedinica u okviru ukupnog državnog budžeta, s tim da se, u tom smislu, njen status razlikuje od ostalih potrošačkih jedinica s obzirom na to da samostalno odlučuje o svom budžetu, iako poštuje opšte smjernice ministarstva finansija. U Belgiji, ukupna suma budžeta oba doma se uključuje kao takva u Zakon o opštim državnim troškovima. Svaki dom predstavlja posebnu potrošačku jedinicu unutar državnog budžeta. Njihov se status razlikuje od statusa ministarstava. Na primjer, nisu predmet praćenja od strane Suda za reviziju i njihov se budžet ne vodi budžetskim principom specifikacije (to znači da se budžet oba doma u Zakonu o opštim državnim troškovima navodi kao ukupan iznos bez bilo kakvih specifikacija u pogledu izdataka).

U Hrvatskoj, budžet parlamenta je dio državnog budžeta, gdje parlament ima isti status kao i ministarstva i ostali korisnici državnog budžeta. U praksi, predlog budžetskih sredstava od strane parlamenta obično poštuje i vlada, što znači da ministarstvo ne interveniše kod definisanja niti izvršenja budžeta. U Sloveniji, parlament predstavlja posebnu potrošačku jedinicu u okviru državnog budžeta, međutim status parlamenta se razlikuje od statusa ostalih

⁹ *The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies*, Report prepared by Mr. Michel Couderc (France), adopted at the Moscow Session (September 1998).

potrošačkih jedinica. Državni zbor predlaže svoj budžet, a vlada može da ga mijenja ali je dužna da u obrazloženje predloga državnog budžeta, uključi i predlog parlamenta. U praksi, vlada obično poštuje predlog parlamenta. Slično je i u Švedskoj, gdje vlada ima pravo da mijenja predlog budžeta parlamenta, ali se u skladu sa dobrom praksom, takve izmjene nikada ne čine. U Bosni i Hercegovini, Parlamentarna skupština je, takođe, posebna potrošačka jedinica unutar državnog budžeta, s tim što parlament može uticati na državni budžet, podnošenjem amandmana na predlog zakona o budžetu institucija BiH, prilikom njegovog usvajanja. U Makedoniji je, takođe, budžet parlamenta sastavni dio državnog budžeta, s tim što je, prema Zakonu o skupštini, predviđeno osnivanje Budžetskog savjeta, čiji članovi pripremaju predlog budžeta parlamenta u skladu sa stvarnim finansijskim potrebama, kao i konsultacijama sa Ministarstvom finansija i Vladom.

U nekim zemljama, kao što su Portugal i Grčka, budžet parlamenta usvaja se posebno na plenumu, čak prije razmatranja godišnjeg državnog budžeta.

U Albaniji, Slovačkoj i Gruziji, parlament je posebna potrošačka jedinica sa statusom koji se ne razlikuje od statusa drugih potrošačkih jedinica. Na Islandu se, takođe, status parlamenta u ovom smislu ne razlikuje u odnosu na ministarstva. I u slučaju Austrije, budžet oba doma austrijskog parlamenta dio je državnog budžeta, pa je procedura njegove pripreme, usvajanja i kontrole ista kao i kod drugih potrošačkih jedinica.

2.1.2 Raspoloživost sredstava

Na pitanje kojom dinamikom se sredstva opredijeljena budžetom stavljaju na raspolaganje parlamentu, odgovoreno je da se to radi na mjesečnom nivou (Bosna i Hercegovina, Poljska, Island, Hrvatska, Portugalija i Slovenija), na početku godine (Finska, Estonija, Rumunija, Gruzija, Švajcarska) ili kvartalno (Belgija).

Na pitanje da li se može desiti da opredijeljena sredstva ne budu usmjerena parlamentu, negativan odgovor su dali Bosna i Hercegovina, Poljska, Island, Finska, Estonija, Portugalija, Rumunija i Srbija. Iz Belgije je saopšteno da se do sada nije desilo da zahtijevana sredstva ne budu prenijeta, a takva situacija je moguća samo u skladu sa zakonom kojim se vrše prilagođavanja u budžetu, tokom godine.

U Hrvatskoj, u toku godine, mjesečni finansijski planovi se mogu mijenjati, u skladu s promjenama u dospijeću obaveza, odobrenim prenamjenama sredstava, kao i izmjenama i dopunama budžeta. Vlada može, na predlog Ministarstva finansija, obustaviti izvršenje specifičnih troškova i izdataka.

U Makedoniji se to može dogoditi samo uz prilagođavanje državnog budžeta, koji je odobren u Skupštini, u skladu sa Zakonom o budžetu.

U Sloveniji, ukoliko nepovoljniji privredno-ekonomski trendovi, u toku godine, onemogućavaju Vladi da uravnoteži budžet, uprkos usvajanju odgovarajućih mjera, vlada može proporcionalno smanjiti prava svih direktnih budžetskih korisnika. Ove mjere važe samo u roku od 45 dana; za duži period suspenzije, rebalans budžeta se mora usvojiti u Državnom zboru.

Izričito pozitivan odgovor na ovo pitanje dobijen je od albanskog parlamenta, u kojem se navodi da budžet parlamenta podliježe ograničenjima i smanjenjima od strane Vlade.

2.1.3 Zarada parlamentarnih službenika

Kada je u pitanju konačni autoritet, u čijoj su nadležnosti potpisivanje i izvršavanje rješenja o zaradama zaposlenih u parlamentu, mogu se izdvojiti parlamenti u kojima je generalni sekretar parlamenta konačni autoritet koji potpisuje rješenja za isplatu zarada, kao što je slučaj u Hrvatskoj, Makedoniji, Rumuniji i Sloveniji. Što se tiče Švajcarske, konačni autoritet su Administrativna delegacija i generalni sekretar, a slično je u Švedskoj, gdje administracija *Riksdaga*, odnosno generalni sekretar, imaju konačnu nadležnost, kada su u pitanju potpisivanje i izvršavanje odluke o zaradama zaposlenih u parlamentu, ali nakon pregovora poslodavca i sindikata.

U Belgiji, odluke o zaradama zaposlenih spadaju u nadležnost Kolegijuma kvestora; u praksi dva od četiri zvaničnika (u Donjem domu), odnosno generalni direktor Kvestora (u Senatu) imaju ovlaštenje da mjesečno potpisuju odluke o zaradama. U Finskoj i Estoniji, ova nadležnost pripada Administrativnoj komisiji (eng. *Office Commission*¹⁰), u Gruziji predsjedniku, dok je u Poljskoj nadležan šef Kancelarije Senata.

U Bosni i Hercegovini, sekretar zajedničke službe i rukovodilac računovodstvenog odjeljenja potpisuju odluke o zaradama parlamentarnog osoblja, a ministar finansija i trezora BiH, potpisuje rješenje za prenošenje zahtijevanih sredstava.

Na Islandu se zarade utvrđuju opštim ugovorom (eng. *wide-ranging agreement*) između predsjednika parlamenta i sindikata parlamentarnih službenika.

U Portugaliji, na predlog Odbora za administraciju, predsjednik Republike utvrđuje režim zarada u parlamentu¹¹.

2.1.4 Status parlamentarnih službenika

U pogledu administrativne autonomije, iz parlamenata su uglavnom stizali odgovori u kojima se navodilo da vlada nema uticaja na zapošljavanje u parlamentu (Albanija, Finska, Hrvatska, Island, Poljska, Estonija, Belgija, Rumunija, Švajcarska, Slovačka, Gruzija, Grčka, Njemačka, Slovenija). Iz parlamenta Portugala je dobijen odgovor da vlada Portugala nema mogućnost da utiče na zapošljavanje u parlamentu. Međutim, u slučaju da vlada usvoji nacionalnu strategiju kojom se smanjuje broj javnih službenika, parlament je obavezan da je poštuje. S druge strane, u odgovoru

¹⁰ U skladu sa članom 72 poslovnika finskog parlamenta, Administrativna komisija se stara o administrativnim pitanjima parlamenta. U njen sastav ulaze predsjednik, potpredsjednici i četiri člana koje bira parlament iz reda poslanika i četiri zamjenika člana koje bira parlament. U parlamentu Estonije, kako se navodi u odgovoru, u sastav ove komisije ulaze predsjednik, potpredsjednici i četiri člana koje bira parlament iz reda poslanika i četiri zamjenika člana koje bira parlament.

¹¹ Odbor za administraciju čini po jedan poslanik iz šest najvećih partija u parlamentu, koji imaju pravo da glasaju u skladu sa brojem poslanika grupe koju predstavljaju. Generalni sekretar i predstavnik izabran od strane zaposlenih u parlamentu su, takođe, članovi ovog odbora. Predsjednik odbora je predstavnik najveće političke grupe.

iz makedonskog parlamenta, izričito se navodi da parlament ne uživa administrativnu autonomiju.

Po pitanju statusa parlamentarnih službenika, rješenja su različita, na način da je status zaposlenih u parlamentu isti ili gotovo isti kao i ostalih državnih službenika (Albanija, Bosna i Hercegovina, Estonija, Finska, Gruzija, Hrvatska, Švajcarska, Slovačka, Slovenija), dok se posebnim zakonom njihov status reguliše u Finskoj, Poljskoj, Estoniji i Rumuniji ili posebnim pravilnikom koji usvaja tijelo parlamenta (Belgija). Postoje i slučajevi da isti zakoni koji se odnose na državne službenike regulišu status i zaposlenih u parlamentu (Island, s tim što zaposleni u parlamentu sklapaju ugovore sa predsjednikom parlamenta, dok vladini službenici takve ugovore sklapaju sa ministrom finansija, zatim Švajcarska i Gruzija, uz još neke dodatne propise, kao i Slovačka i Grčka). O Statutu zaposlenih u Službi parlamenta Portugalije se trenutno raspravlja, s tim da treba naglasiti da je status zaposlenih u parlamentu regulisan Ustavom Republike Portugal. Zakoni koji se odnose na zaposlene u državnoj administraciji važe i za zaposlene u parlamentu ukoliko ne postoje druge norme koje bi regulisale njihov položaj.

U vezi sa zaradama, postoje primjeri jedinstvenog sistema zarada zaposlenih u državnoj službi koji se finansiraju iz budžetskih sredstava (Hrvatska, Makedonija, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija). U nekim zemljama određene kategorije parlamentarnih službenika mogu imati veće ili neznatno veće plate od odgovarajućih kategorija zaposlenih u ministarstvima (Finska, Estonija, Belgija, Portugal), dok u nekim drugim zemljama svaka institucija ima svoj sistem zarada (npr. Poljska) tako da su teško uporedive. Zarade zaposlenih u parlamentu mogu biti i niže od zaposlenih u drugim državnim institucijama (npr. u Gruziji, gdje takođe ne postoji jedinstvena skala zarada za sve državne institucije).

Najveća ovlašćenja u pogledu upravljanja parlamentarnom administracijom u nekim zemljama ima Administrativna komisija (Finska, Estonija), rukovodilac službe ili generalni sekretar (Poljska, Belgija, Hrvatska, Makedonija, Slovačka, Gruzija), generalni sekretar koji upravlja radom organizacionih jedinica uz Administrativni odbor koji ima određena ovlašćenja, između ostalog, i u pogledu pripreme akata koji se odnose na organizaciju i sistematizaciju službe i status zaposlenih (Portugal), direktor ljudskih resursa Sekretarijata (Rumunija), Administrativna delegacija i generalni sekretar (Švajcarska), predsjednik uz doprinos Biroa potpredsjednika (Grčka), dok u Bosni i Hercegovini, Kolegijum Sekretarijata parlamenta rukovodi zaposlenima u parlamentu.

3. Uporedni pregled po državama

3. 1 Budžet parlamenta u odnosu na državni budžet

Albanija (*Kuvendi i Shqipërisë*): Albanski parlament je posebna potrošačka jedinica unutar cjelokupnog državnog budžeta. Ne postoji zakon kojim se propisuje da se ova potrošačka jedinica razlikuje od drugih. Tokom pripreme nacrtu budžeta, parlamentarna služba mora poštovati gornju granicu iznosa, koju određuje ministar finansija, čak i u slučaju kada stvarna potreba za finansijskim sredstvima premašuje ovaj iznos.

Andora (*Consell General*): U Andori se članom 54 Ustava, predviđa parlamentarna autonomija i njene četiri komponente: normativna, finansijska ili budžetska, organizaciona i administrativna autonomija. Generička autonomija omogućava nesmetano funkcionisanje parlamenta, ispunjavajući dva cilja: nezavisnost organizacije procesa odlučivanja parlamenta u odnosu na izvršnu vlast i participaciju svih grupa zastupljenih u parlamentu u formiranju volje koja garantuje prava manjina i očuvanje principa parlamenta kao organa odlučivanja. Ustav Andore vrlo jasno definiše da *Consell General* utvrđuje sopstveni budžet. Izrada, upravljanje i izvršenje budžeta je u nadležnosti Biroa. U skladu sa rokovima predviđenim Zakonom o javnim finansijama, predlog budžeta se upućuje vladi koja, u skladu sa članom 61 Ustava, ima isključivo pravo predlaganja i podnošenja Predloga zakona o državnom budžetu. Vlada, međutim, poštujući autonomiju *Consell Generala*, pomenuti predlog uključuje u svoj predlog bez ikakvih izmjena. Ovakav predlog budžeta se potom šalje parlamentu na usvajanje. Može se desiti da na ovakav predlog budu usvojeni amandmani, ali se, osim u izuzetnim slučajevima, predlozi budžeta *Consell Generala*, uvijek usvajaju u obliku u kojem su i predloženi.

Austrija (*Nationalrat i Bundesrat*): U slučaju Austrije, budžet oba doma austrijskog parlamenta dio je državnog budžeta, pa je procedura njegove pripreme, usvajanja i kontrole ista kao i kod drugih potrošačkih jedinica. Poslanici mogu da podnose amandmane na predlog godišnjeg budžeta tokom njegovog razmatranja u parlamentu.

Belgija (*House of Representatives i Senate*): U skladu sa principom podjele vlasti, oba doma belgijskog parlamenta uživaju punu finansijsku autonomiju. Kvestori¹² odgovorni za budžet doma kontrolišu godišnje račune. Oni izrađuju budžet uz pomoć nadležnog administrativnog odjeljenja u parlamentu. Ukupna suma budžeta oba doma se uključuje kao takva u Zakon o opštim državnim troškovima. Svaki dom predstavlja posebnu potrošačku jedinicu unutar državnog budžeta. Njihov se status razlikuje od statusa ministarstava. Na primjer, nisu predmet monitoringa Suda za reviziju i njihov se budžet ne vodi budžetskim principom specifikacije (to znači da se budžet oba doma u Zakonu o opštim državnim troškovima navodi kao ukupan iznos bez specifikacija u pogledu izdataka).

Bosna i Hercegovina (*Parlamentarna skupština*): Budžet parlamenta je posebna potrošačka jedinica, odnosno poseban budžetski korisnik unutar cjelokupnog državnog budžeta. U svakom budžetskom ciklusu, parlament može uticati na državni budžet podnošenjem amandmana na predlog zakona o budžetu institucija BiH prilikom njegovog usvajanja.

Češka (*Vijeće poslanika i Senat*): U Češkoj, Vijeće poslanika i Senat uživaju finansijsku autonomiju. Budžet se, nakon što je upućen Ministarstvu finansija, unosi u budžet države bez izmjena.

Estonija (*Riigikogu*): Autonomija estonskog parlamenta je prepoznata kroz Ustav Estonije. Aktivnosti *Riigikogua*, predsjednika Republike, Vlade Republike i sudova organozovane su na principu podjele i ravnoteže vlasti. Ustav pruža mogućnost parlamentu da izradi sopstvena interna pravila i da dobije sredstva neophodna za ostvarenje ciljeva.

¹² Kvestori su nadležni za održavanje reda u parlamentu. U oba doma, kvestori su odgovorni za nesmetano odvijanje parlamentarnih aktivnosti. Kolegijum kvestora se u Donjem domu sastoji od šest poslanika, koji postavlja parlamenta na dvije godine. U Senatu, kolegijum kvestora čine tri senatora.

Parlament je vrhovni organ i, u krajnjem, jedini organ države koji ima moć da mijenja svoj položaj. U skladu sa IPU klasifikacijom, budžet parlamenta jeste nezavistan, ali je dio cjelokupnog državnog budžeta. Budžet parlamenta je dio finansijskog računa, na isti način, kao i budžet drugih jedinica državne administracije (u skladu sa Zakonom o državnom budžetu).

Budžet parlamenta je jedan od glavnih razdjela u državnom budžetu (kao i ministarstava) i obrađuje se kao njegov dio. Predlog budžeta priprema administracija parlamenta u skladu sa smjernicama definisanim od strane Administrativne komisije (eng. *Office Commission*). U sastav ove komisije ulaze predsjednik, potpredsjednik i četiri poslanika koje bira parlament, a koji imaju imenovane zamjenike, u slučaju njihove spriječenosti da učestvuju u radu. Konačan predlog utvrđuje Komisija, a isti se potom upućuje Ministarstvu finansija i uvrštava u predlog državnog budžeta (bez izmjena). Nakon što vlada podnese predlog budžeta parlamentu, o njemu se vodi preliminarna rasprava na plenumu. Po završetku preliminarne rasprave, predlog se upućuje Odboru za finansije, koji razmatra predlog budžeta. Po okončanju faze razmatranja predloga na odborima, predlog budžeta se ponovo upućuje u plenarnu proceduru, gdje parlament usvaja predlog u jednom čitanju.

Kada vlada prezentuje parlamentu budžet u formi nacрта, pregled ekonomske situacije u zemlji i glavni ciljevi vlade su praćeni obrazloženjem. U obrazloženju se daju objašnjenja u vezi sa planiranim prihodima i rashodima. Nacrt budžeta razmatra se u tri čitanja. Po okončanju drugog i tokom trećeg čitanja, odbori i klubovi mogu podnijeti amandmane, koji moraju biti u skladu sa pravnim uslovima. Predlozi koje ne podrži vlada i ne prihvati matični odbor se ne stavljaju na glasanje, kao ni oni koji se podnesu po okončanju drugog i trećeg čitanja.

Finska (*Eduskunta*): Kao objašnjenje parlamentarne autonomije, Finska daje odgovor da je autonomija parlamenta prepoznata kao ustavna kategorija, pa je tako Ustavom predviđena mogućnost parlamenta da razvije svoja interna pravila i dobije neohodna sredstva za ostvarenje svojih ciljeva. Parlament je vrhovni organ i, u konačnom, jedini državni organ koji ima moć da mijenja svoj položaj. Budžet parlamenta Finske je jedna od osnovnih stavki državnog budžeta (kao i ministarstva) i razmatra se kao njegov dio. Predlog budžeta parlamenta priprema administracija parlamenta u skladu sa smjernicama koje definiše nadležna komisija u čijem su sastavu predsjednik, potpredsjednici kao i četiri poslanika, koje bira parlament, kao i zamjenici članova. Konačni predlog utvrđuje nadležna komisija (eng. *Office Commission*) koji se potom upućuje Ministarstvu finansija i uključuje u predlog državnog budžeta bez izmjena. Nakon što vlada predloži državni budžet parlamentu, započinje proces razmatranja u preliminarnom pretresu, na plenumu. Po završetku preliminarne rasprave, predlog se upućuje Odboru za finansije, koji razmatra predlog. Nakon faze razmatranja predloga na odborima, predlog budžeta se ponovo upućuje u plenarnu proceduru, gdje parlament usvaja predlog u jednom čitanju.

Grčka (*Vouli ton Ellinon*): Grčki parlament uživa finansijsku autonomiju. U skladu sa članom 65, stav 1, parlament utvrđuje način svog slobodnog i demokratskog funkcionisanja usvajajući sopstvena pravila procedure. Dalje, u skladu sa članom 120, stav 1, 6 i 7 Poslovnika, budžet parlamenta se usvaja odlukom od strane parlamenta, a njegovo izvršenje je u isključivoj nadležnosti parlamenta. Budžet izrađuje parlamentarni odbor u skladu sa članom 46, stav 3 Poslovnika, i o njemu se vodi rasprava i glasa na plenumu. Izrada i primjena budžeta mora biti u skladu sa makroekonomskim ciljevima, koje svake godine definiše Ministarstvo nacionalne ekonomije.

Gruzija (*Sakartvelos Parlamenti*): Parlament je posebna potrošačka jedinica unutar državnog budžeta sa statusom jednakim drugim potrošačkim jedinicama (npr. ministarstvima).

Hrvatska (*Sabor*): Hrvatski sabor je posebni budžetski korisnik u državnom budžetu, kao i ministarstva i ima isti status kao i drugi korisnici državnog budžeta.

Dok priprema nacrt svog budžeta Hrvatski sabor se brine, u skladu s odredbama Zakona o budžetu, o smjernicama za ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period, koje odobrava vlada. Prema članu 32, Poslovnika Hrvatskog sabora, predsjednik Sabora podnosi zahtjev Ministarstvu finansija, na predlog generalnog sekretara Sabora, za obezbjeđenje sredstava za rad parlamenta i parlamentarnog osoblja. Ministarstvo finansija priprema nacrt državnog budžeta, a vlada potom utvrđeni predlog dostavlja Hrvatskom saboru na usvajanje.

U praksi, vlada obično poštuje predlog parlamenta za obezbjeđenje sredstava, što znači da Ministarstvo ne interveniše kod definisanja, niti izvršenja budžeta.

Island (*Althing*): Iz parlamenta Islanda je odgovoreno da parlament ne predstavlja izuzetu potrošačku jedinicu, te da se njegov status, u tom smislu, ne razlikuje od statusa npr. ministarstava.

Izrael (*Knesset*): Procedura za usvajanje budžeta parlamenta Izraela počinje u oktobru tako što svako odjeljenje i jedinica u *Knessetu* priprema plan rada za narednu godinu i daje procjenu svojih finansijskih potreba. Planovi i procjene se potom upućuju Finansijskom kontroloru *Knesseta*, koji sumira sve zahtjeve. Administracija *Knesseta* potom razmatra zahtjeve kao cjelinu i odlučuje o tome da li će ih ostaviti u predloženom obliku ili će unijeti određene izmjene. Budžet se potom upućuje Zajedničkom odboru, koji čine članovi Odbora *Knesseta* i Odbora za finansije, na odobravanje. Nakon toga se budžet upućuje Ministarstvu finansija i postaje dio državnog budžeta, koji se podnosi na usvajanje *Knessetu* u formi predloga zakona. Ministarstvo finansija ne interveniše u smislu unošenja izmjena u budžet *Knesseta*. Ukoliko, međutim, postoji odluka o smanjivanju budžeta na državnom nivou, od *Knesseta* se takođe traži da uvede odgovarajuća smanjenja. *Knesset* poštuje ovakve zahtjeve, iako nije dužan da tako učini.

Italija (*Camera dei Deputati*): U Italiji, Dom poslanika, kao ustavni organ, ima finansijsku i računovodstvenu autonomiju i svake godine izrađuje i odobrava nacrt budžeta i završni račun glasovima poslanika na plenumu. Regulativa koja se tiče budžetske i finansijske kontrole sadržana je u specijalnim internim pravilima koje donosi Biro¹³. U posebnim slučajevima, finansijska, računovodstvena i imovinska pitanja, kao i pitanja u vezi sa ugovorima i inspekcijama, regulisana su Pravilnikom o administraciji i računovodstvu, koji takođe sadrži pitanja u vezi sa planiranjem, izvršavanjem i upravljanjem radom Doma poslanika.

¹³ U članu 63, stav 1 Ustava Italije navodi se da svaki dom poslanika bira predsjednika i članove Biroa iz reda poslanika:
http://english.camera.it/cost_reg_funz/345/348/430/listaarticoliduelivelli.asp#Nuova_Risorsa_2002109105323, pristupljeno 09/09/2010.

Makedonija (*Sobranie*): U Makedoniji je donesen Zakon o parlamentu, koji predviđa osnivanje i nadležnosti Budžetskog savjeta. Budžetski savjet imenuje Skupština, odlukom i u njegov sastav ulaze predsjednik, zamjenik predsjednika i devet poslanika. Budžetski savjet utvrđuje strateške prioritete Skupštine za sljedeću godinu i njihovo uključivanje u Državni budžet kroz predlog posebnih programa i pod-programa. Budžetski savjet vodi redovne konsultacije i vrši prilagođavanja u pripremi državnog budžeta sa Ministarstvom finansija i Vladom u pogledu finansijske projekcije neophodnih sredstava za parlament, imajući u vidu njegove finansijske potrebe. Obavezno je prisustvo ministra finansija na sastancima Budžetskog savjeta kada se utvrđuje finansijska projekcija za potrebe parlamenta. Generalni sekretar prisustvuje sastancima Savjeta, bez prava glasa. Budžet makedonskog parlamenta je sastavni dio budžeta Republike Makedonije, a njegov status je jednak statusu ostalih korisnika budžeta.

Poljska (*Senat*): Kancelarija, odnosno služba Senata u Poljskoj je posebna potrošačka jedinica u okviru ukupnog državnog budžeta. Njen status se razlikuje od ostalih potrošačkih jedinica, s obzirom na činjenicu da samostalno odlučuje o svom budžetu, iako poštuje opšte smjernice Ministarstva finansija.

Portugalija (*Assembleia da República*): Portugalski parlament je posebna potrošačka jedinica unutar državnog budžeta. Portugalski parlament, prije usvajanja državnog budžeta, usvaja sopstveni budžet. Stoga, svoje prihode i rashode unosi u državni budžet.

Rumunija (*Camera Deputaţilor*): parlament uživa finansijsku autonomiju. U skladu sa članom 64 Ustava, parlament samostalano reguliše svoju organizaciju i funkcionisanje. Finansijski resursi se obezbjeđuju kroz budžete domova, koje oni usvajaju. Ovim budžetima se uzimaju u obzir makroekonomski podaci koje obezbjeđuje vlada.

Slovačka (*Národná rada Slovenskej republiky*): parlament je posebna potrošačka jedinica unutar državnog budžeta sa statusom koji je jednak statusu ostalih potrošačkih jedinica. Cjelokupna suma sredstava opredijeljenih za parlament, u skladu sa Zakonom o državnom budžetu, prebacuje se parlamentu na početku godine i ne može se desiti da opredijeljena sredstva ne budu usmjerena parlamentu. Zakon o državnim službenicima definiše klasifikaciju zarada parlamentarnih službenika.

Slovenija (*Državni zbor*): Državni zbor predlaže svoj budžet, koji vlada može da mijenja ali je u tom slučaju dužna da u obrazloženje predloga državnog budžeta uvrsti predlog parlamenta. U praksi, vlada obično poštuje predlog parlamenta.

Državni zbor je posebna potrošačka jedinica unutar cjelokupnog državnog budžeta. Budžetom Državnog zbora upravlja generalni sekretar. Unutar stručne službe Državnog zbora postoji i Odsjek za finansijske i računovodstvene poslove, koji brine o izvršavanju finansijskih i računovodstvenih zadataka. Status parlamenta je različit od statusa ostalih posebnih potrošačkih jedinica.

Finansijski plan Državnog zbora, kao jednog od direktnih budžetskih korisnika, priprema generalni sekretar Državnog zbora u skladu sa zaključcima, koje donosi Kolegijum predsjednika Državnog zbora. Nacrt budžeta se, nakon toga, prosljeđuje Vladi. U pripremi finansijskog plana uzimaju se u obzir makroekonomski podaci dobijeni od Vlade, odnosno Ministarstva finansija. Ograničenja se primjenjuju na zarade, materijalne troškove i ulaganja. Državni zbor, takođe, priprema nacrt plana razvojnih programa za investicije koje čine dio

nacrta budžeta i koji mora biti sa njim usklađen. Plan razvojnih programa uključuje raspored investicija i drugih programa za period od nekoliko godina i usvaja se kroz usvajanje državnog budžeta.

Tokom postupka izrade budžeta, Ministarstvo finansija vrši recenziju nacrtu finansijskih planova koji je dostavio direktni budžetski korisnik i predlaže potrebno usklađivanje na osnovu uputstva za izradu predloga državnog budžeta (uzimajući u obzir makroekonomske pokazatelje).

Ako se ne postigne dogovor između Vlade i određenih direktnih korisnika budžeta, vlada uključuje u predlog budžeta nacrt finansijskog plana koji je sama pripremila uz objašnjenje i nacrt finansijskog plana koji predlaže određeni budžetski korisnik. Državni zbor usvaja državni budžet, kao posebni pravni akt prema određenom postupku, definisanom u Poslovniku Državnog zbora. Tokom usvajanja državnog budžeta, mogu se podnijeti amandmani na predlog budžeta. Državni zbor može napraviti izmjene u predloženom državnom budžetu kroz usvajanje amandmana, takođe, i u dijelu koji se odnosi na budžet Državnog zbora.

Državni zbor upravlja sredstvima koja koristi. Ovo podrazumijeva zakonito i svrsishodno upravljanje sredstvima. Generalni sekretar potpisuje ugovore o uslugama i nabavkama. Takvi ugovori moraju biti potpisani u skladu sa finansijskim planom. Ovakvi ugovori podrazumijevaju obaveze za Državni zbor, koje se izmiruju iz budžetskih sredstava, rezervisanih za rad Državnog zbora. Državni zbor samostalno upravlja nepokretnom i pokretnom imovinom koju koristi. Ovo pravo uključuje pravo sticanja i raspolaganja imovinom u skladu sa zakonski predviđenim postupcima bez obaveznog davanja saglasnosti od strane drugih državnih tijela.

Srbija (*Narodna skupština*), Narodna skupština Republike Srbije, od februara 2010. godine, ima Zakon o Narodnoj skupštini. U skladu sa Zakonom, Narodna skupština samostalno utvrđuje i raspolaze sredstvima za rad Narodne skupštine. Skupštinski budžet je sastavni dio budžeta Republike Srbije. Vlada ne može bez saglasnosti predsjednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje skupštinskog budžeta, dok je generalni sekretar nalogodavac za korišćenje sredstava skupštinskog budžeta. 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 Skupštine, ministar nadležan za finansije, dostavlja obrazloženo mišljenje nadležnom odboru Narodne skupštine i neposredno se izjašnjava na sjednici nadležnog odbora Narodne skupštine, radi postizanja saglasnosti. U slučaju postizanja saglasnosti, 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 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 bez izmjena uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a vlada bez izmjena u predlog zakona o budžetu Republike Srbije. U tom slučaju, vlada u obrazloženju predloga zakona navodi razloge zbog kojih ministarstvo nadležno za finansije smatra da predlog skupštinskog budžeta nije prihvatljiv.

Švajcarska (*Das Schweizer Parlament - L'Assemblea federale - Il Parlamento svizzero*): Parlament je posebna potrošačka jedinica u okviru državnog budžeta i ne postoji

razlika između različitih budžetskih korisnika. Posebno tijelo - Administrativna delegacija - donosi odluke administrativne i budžetske prirode (Zakon o parlamentu, čl. 38). Usvajanje budžeta parlamenta i parlamentarne službe je u nadležnosti parlamenta i odvija se u okviru rasprave o državnom budžetu.

Švedska (*Riksdag*): *Riksdag* uživa finansijsku autonomiju. Administracija *Riksdaga* izrađuje predlog budžeta o kojem potom odlučuje Odbor *Riksdaga*. Predlog se potom upućuje vladi. Formalno, vlada ima pravo da mijenja predlog budžeta, ali se u skladu sa dobro uspostavljenom praksom, takve izmjene ne čine. Parlamentarni budžet je dio centralnog vladinog budžeta i uključuje se u godišnji Zakon o budžetu, koji razmatra *Riksdag*. Predlog sadržan u budžetu razmatra više odbora prije nego što o istom odlučuje parlament. Odbor za finansije ima posebnu ulogu u ovom procesu.

Španija (*Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado*): Španski parlament je dvodomni parlament gdje svaki dom (Kongres i Senat) uživa finansijsku autonomiju. Svaki od njih priprema nezavisno svoj finansijski plan i potom se konačni budžet usvaja zajedno i uključuje u državni budžet. Ustavom Španije prepoznata je finansijska autonomija parlamenta.

3.2 Raspoloživost sredstava

U **Albaniji**, nakon što se u parlamentu usvoji godišnji Zakon o budžetu, ministar finansija može zamrznuti sredstva, tako da ona ne mogu biti iskorištena tokom finansijske godine. Parlament ne može promijeniti iznos ili strukturu rashoda bez dozvole ministra finansija.

Bosna i Hercegovina: Po usvajanju godišnjeg budžeta, parlament i druge potrošačke jedinice moraju pripremiti svoj plan dinamike troškova za tekuću godinu, izraženu po mjesecima. U skladu sa planom dinamike, Ministarstvo finansija prenosi parlamentu opredijeljena sredstva na mjesečnoj osnovi. U pogledu izvršenja budžeta ne može se dogoditi da se parlamentu ne usmjere sredstva opredijeljena zakonom.

Belgija: Godišnji budžet parlamenta se raspoređuje na kvartalnoj osnovi, po zahtjevu dva kvestora i generalnog direktora (zamjenika generalnog sekretara). U Senatu, praksa je nešto manje formalna, pa se sredstva prebacuju po zahtjevu šefa finansijskog odjeljenja Senata (u ime generalnog direktora). Do sada se nije desilo da zahtijevana sredstva ne budu usmjerena, a takva situacija je moguća samo u skladu sa zakonom kojim se vrše prilagođavanja u budžetu tokom godine.

U **Gruziji** se cjelokupan iznos prebacuje na početku godine u skladu sa godišnjim budžetom. Ministarstvo finansija je dužno da prebaci sredstva po zahtjevu parlamenta i ne može se desiti da opredijeljeni iznos ne prebaci parlamentu.

U parlamentu **Finske** je cjelokupna suma opredijeljena parlamentu dostupna na početku godine. Korišćenje sredstava iz budžeta ne zahtijeva saglasnost bilo kog zvaničnika van parlamenta. Ista situacija je i u **Estoniji**. Iz odgovora dostavljenog iz Doma poslanika **Italije**, takođe se može zaključiti da se usvajanjem budžeta sredstva čine dostupnim za

funkcionisanje organa parlamenta i finansiranje službi i operativne podrške, u skladu sa zahtjevima koje nameću parlamentarne aktivnosti.

Hrvatska: S obzirom da je Hrvatski sabor jedan od korisnika državnog budžeta, primjenjuju se odredbe Zakona o budžetu. Stoga, u članu 41. stav 1, u navedenom aktu se kaže da na temelju iznosa planiranih u budžetu, budžetski korisnik mora izraditi finansijski plan za cijelu godinu po mjesecima, u skladu sa planiranim obavezama. U stavu 2. se kaže da finansijski plan iz stava 1, treba da bude pripremljen najkasnije do 15. januara, tekuće godine.

Stav 3 istog člana kaže da će Ministarstvo finansija preispitati finansijske planove budžetskih korisnika, kako bi se utvrdilo da li su u skladu sa budžetom koji je donio Hrvatski sabor. U stavu 4 istog člana navodi se da se mjesečni finansijski planovi mogu mijenjati u toku godine u skladu s promjenama u dospijeću obaveza, odobrenim prenamjenama sredstava, kao i izmjenama i dopunama budžeta.

Član 43 Zakona o budžetu, uređuje, između ostalog i sljedeće:

(1) Ako se u toku budžetske godine zbog nastanka novih obaveza za državni budžet ili promjena ekonomskih kretanja povećaju rashodi i/ili izdaci, odnosno smanje prihodi i/ili primici državnog proračuna, vlada može, na predlog Ministarstva finansija, obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda i/ili izdataka (privremena obustava izvršavanja). Mjerama privremene obustave izvršavanja vlada može:

- zaustaviti preuzimanje obaveza i/ili
- predložiti produženje ugovorenih rokova plaćanja i/ili
- zaustaviti preraspodjelu budžetskih sredstava.

[...]

(5) Ako se za vrijeme sprovođenja mjera privremene obustave izvršavanja državnog budžeta državni budžet ne može uravnotežiti, vlada mora najkasnije u roku od 15 dana prije isteka roka za privremenu obustavu izvršavanja državnog budžeta, predložiti izmjene i dopune državnog budžeta.

U parlamentu **Islanda** sredstva se, takođe, prenose parlamentu mjesečno i ne može se desiti da, na bilo koji način, bude ograničeno ono što je usvojeno Zakonom o budžetu.

Makedonija: Prema Zakonu o završnom računu državnog budžeta, određuje se dinamika izvršenja budžetskih sredstava namijenjenih za parlament Republike Makedonije tokom jedne godine. U slučaju kada nema dovoljno sredstava za određene budžetske stavke, parlament može poslati zahtjev Ministarstvu finansija za preusmjeravanje sredstava iz drugih budžetskih stavki, za koje se pretpostavlja da će imati višak sredstava. To se može dogoditi samo putem rebalansa državnog budžeta, koji se odobrava u parlamentu. Ovo pitanje regulisan je Zakonom o budžetu.

U **Poljskoj**, u skladu sa Zakonom o javnim finansijama, svaka budžetska jedinica uključujući i službu Senata je u obavezi da pripremi godišnji plan mjesečnih troškova. Nakon toga, Služba Senata upućuje svakog mjeseca Ministarstvu finansija zahtjev za dostavljanje finansijskih sredstava na određeni dan. Ne može se dogoditi da zahtjevana sredstva ne budu prebačena na određeni dan.

U **Portugaliji**, cjelokupan iznos opredijeljenih sredstava se prebacuje parlamentu na mjesečnom nivou i ne može se desiti da opredijeljena sredstva ne budu prebačena.

U **Rumuniji** se cjelokupan iznos sredstava opredjeljinih parlamentu prenosi na početku budžetske godine. Ne može se dogoditi da sredstva ne budu prebačena parlamentu.

U **Sloveniji** se budžet izvršava na temelju mjesečnog plana izvršavanja budžeta, koji se sastoji od mjesečnog plana budžetskih prihoda i mjesečnog plana budžetskih rashoda.

Ne može se dogoditi da sredstva ne budu prebačena parlamentu, osim u izuzetnim okolnostima. Naime, tokom budžetske godine, Vladi je dozvoljeno, prema Zakonu o javnim finansijama i Zakonu o izvršavanju budžeta, da obustavi, u nekim slučajevima i na ograničeno vremensko razdoblje, pojedinačne izdatke iz državnog budžeta svim korisnicima budžeta (pa i Državnom zboru). Takve mjere omogućavaju Vladi da zaustavi preuzimanje obaveza, predloži produžetak ugovorenih rokova plaćanja i zaustavi raspodjelu budžetskih sredstava.

U skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršavanje budžeta, direktnim budžetskim korisnicima je dato ograničeno pravo da odlučuju o raspodjeli sredstava koja su im opredijeljena.

Ukoliko nepovoljniji ekonomski trendovi u toku godine onemogućće Vladi da uravnoteži budžet, uprkos usvajanju odgovarajućih mjera, vlada može proporcionalno smanjiti prava svih direktnih budžetskih korisnika. Ove mjere vrijede samo u roku od 45 dana; za duži period suspenzije, rebalans budžeta se mora usvojiti u Državnom zboru.

Ako se budžet ne usvoji prije početka godine na koju se odnosi, finansiranje korisnika se odvija na temelju budžeta za prethodnu godinu i odnosi se na iste programe kao u prethodnoj godini. U razdoblju privremenog finansiranja, direktni budžetski korisnici ne smiju povećavati broj zaposlenih u odnosu na njihov broj na dan 31. decembra prethodne godine.

U **Srbiji**, vlada ne može obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje budžeta Narodne skupštine Republike Srbije bez dozvole predsjednika Narodne skupštine.

U **Švajcarskoj** je cjelokupan iznos opredijeljenih sredstava na raspolaganju parlamentu na početku godine, s tim da se sredstva ne prebacuju parlamentu, već su dio državnog trezora. Ne može se desiti da takva sredstva ne budu raspoloživa parlamentu.

Iz parlamenta **Švedske** je odgovoreno da je izvršenje budžeta predmet računovodstvenih i knjigovodstvenih pravila, kao što je slučaj sa ostalim državnim organima.

3.3 Zarada parlamentarnih službenika

U **Belgiji**, odluke u vezi sa zaradama zaposlenih u principu su povjerene Kolegijumu kvestora. U praksi, dva viša zvaničnika (u Domu poslanika) ili generalni direktor (u Senatu), potpisuju odluke o mjesečnim zaradama.

U parlamentu **Bosne i Hercegovine**, kao što je slučaj i sa svim drugim korisnicima, obračun zarada za parlamentarne službenike (uključujući fiksni i varijabilni dio, kao i druge naknade) vrši se u skladu sa Zakonom o zaradama u institucijama BiH. Sekretar zajedničke službe i rukovodilac računovodstvenog odjeljenja potpisuju i upućuju specifikaciju zahtijevanih mjesečnih sredstava za zarade parlamentarnih službenika ministru finansija i trezora BiH. On/a potom potpisuje nalog za prebacivanje zahtijevanih sredstava za zarade parlamentu.

U **Finskoj**, zarade zaposlenih se utvrđuju u pregovorima parlamenta sa sindikatom u parlamentu. Organ koji donosi odluke po ovom pitanju je *Office Commission*. Isti odgovor je stigao i iz **Estonije**.

U **Gruziji**, u skladu sa članom 109 Poslovnika, predsjednik odobrava pravila u vezi sa strukturom službe, brojem organizacionih jedinica i iznosom zarada i dodatka.

Hrvatska: Članom 39 Poslovnika Hrvatskog sabora definisano je sljedeće: generalni sekretar Sabora priprema predlog za osiguranje sredstava za rad parlamenta i parlamentarne službe i odgovoran je za finansijsko i materijalno poslovanje Sabora i parlamentarne stručne službe.

Iz parlamenta **Islanda** je saopšteno da se zarade utvrđuju širokim ugovorom između predsjednika parlamenta i sindikata parlamentarnih službenika. Postoje posebni ugovori između zaposlenih i administracije o posebnim naknadama.

U **Makedoniji**, generalni sekretar parlamenta je konačni autoritet koji potpisuje izvršne odluke o isplati zarada zaposlenima u službi parlamenta. Ovo pravilo je isto za sve vidove zarada zaposlenih.

U **Poljskoj**, šef Kancelarije Senata potpisuje izvršne odluke o zaradama parlamentarnih službenika i šef računovodstva, što se odnosi na sve djelove zarade.

U **Portugaliji**, u skladu sa članom 38 Zakona o organizaciji i funkcionisanju organizacionih jedinica parlamenta Republike (eng. *Law governing the Organisation and Functioning of the Departments and Services of the Assembly of the Republic -LOFAR*) i na predlog Administrativnog odbora, predsjednik Republike utvrđuje režim zarada u parlamentu. Praktične odluke u vezi sa zaradama službenika donosi šef finansijskog odjeljenja u parlamentu.

Iz parlamenta **Rumunije**, odgovoreno je da je generalni sekretar nadležan za ovo pitanje kao *glavni autoritet koji potpisuje odluke o isplati zarada*. U pitanju je pravilo koje se odnosi na sve sastavne djelove zarade.

U **Slovačkoj** se Zakonom o državnim službenicima propisuje klasifikacija zarada za parlamentarne službenike.

U **Sloveniji**, zarade se isplaćuju jednom mjesečno na temelju mjesečnih naloga koje potpisuje generalni sekretar, a priprema Finansijsko-računovodstveni odsjek, u saradnji sa Odsjekom za organizacione i kadrovske poslove. Ovaj nalog obuhvata sve elemente zarada za zaposlene i funkcionere (osnovna plata, bonusi, prevoz i topli obrok).

U **Švajcarskoj**, izvršne odluke o zaradama donosi Administrativna delegacija za najviše pozicije, dok generalni sekretar to čini za sve ostale pozicije.

U **Švedskoj**, Administracija *Riksdaga*, odnosno generalni sekretar ima formalna ovlašćenja da odlučuje o zaradama službenika. Potrebno je napomenuti da su zarade (i ostale beneficije kao što su odmori) rezultat pregovora između poslodavca i sindikata.

3.4 Status parlamentarnih službenika

U **Albaniji**, parlament uživa administrativnu autonomiju. Ni vlada niti bilo koji od njenih organa nemaju moć da utiču na zapošljavanje u parlamentu. Status zaposlenih u parlamentu je definisan Zakonom o državnim službenicima. Prema članu 10 ovog Zakona, samostalne institucije su odgovorne za upravljanje vlastitim službama. Te institucije su u obavezi da formiraju sopstvene, unutrašnje, organizacione jedinice u kojima je raspoređeno zaposleno osoblje, kako bi upravljale svojim službama u skladu sa ovim zakonom i podzakonskim propisima.

U skladu sa Zakonom o upravljanju budžetskim sistemom u Republici Albaniji, generalni sekretar je ovlašćeno lice – rukovodilac - i odgovoran je za finansijsko poslovanje parlamenta.

U **Bosni i Hercegovini**, status zaposlenih u parlamentu je isti kao i status ostalih državnih službenika. Zakon o državnoj službi određuje status svih državnih službenika, uključujući i zaposlene u parlamentu, kao i ostala pitanja sa tim u vezi. Osim toga, postoji i Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji parlamentarne administracije.

Zakon o državnoj službi reguliše i rad Agencije za državnu službu. U skladu sa Zakonom o državnoj službi, jedan od zadataka Agencije za državnu službu jeste da osigura realizaciju procesa zapošljavanja državnih službenika (na zahtjev institucije; u ovom slučaju parlamenta). Zaposleni u parlamentu mogu biti državni službenici, čiji je status regulisan Zakonom o državnoj službi, i zaposlenika, čiji status je regulisan Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Sekretarijat parlamenta Bosne i Hercegovine je zadužen za zapošljavanje radnika, čiji je status regulisan Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Kolegijum Sekretarijata je zadužen za rukovođenje zaposlenima u parlamentu.

U **Belgiji** se kompletnim procesom zapošljavanja upravlja unutar svakog od domova. Svaki dom ima svoja pravila u vezi sa zaposlenima (npr. status socijalne sigurnosti, pravila sigurnosti na poslu i sl.). Status parlamentarnih službenika se definiše posebnim pravilnikom koji usvaja Biro¹⁴. U oba doma, u ime Biroa, generalni sekretar ima ovlašćenja u odnosu na sve organizacione jedinice u parlamentu i zaposlene u njima, ali za neke odluke, posebno u vezi sa postavljanjem i razrješavanjem lica, Kolegijum kvestora upućuje predlog Birou. U Donjem domu, Kolegijum kvestora može ovlastiti Biro da vrši određena postavljenja. U

¹⁴ U Senatu, Biro je jedino rukovodeće tijelo, u čiji sastav ulaze predsjednik, tri potpredsjednika, tri kvestora i predsjednici političkih grupa koje su zastupljene u stalnim odborima. Broj glasova članova Biroa zavisi od veličine grupe koju predstavljaju. Biro, između ostalog, razmatra predloge za izmjenu poslovnika i utvrđuje budžet Senata. U Donjem domu, u skladu sa članom 9 Poslovnika, Biro ima opšte nadležnosti u vezi sa rukovođenjem parlamentom. U tom smislu, Biro donosi odluke o pravima i obavezama poslanika, zaposlenih i parlamentarnih tijela i postavlja na radna mjesta i razrješava lica u službi parlamenta.

Senatu, postavljenja i opozivi tokom probnog perioda potpadaju pod nadležnost Kolegijuma kvestora.

Za svaki dom, Biro određuje zarade parlamentarnih službenika, u skladu sa određenim kategorijama, uzimajući u obzir nivo obrazovanja i položaj u hijerarhiji. Nivo zarada parlamentarnih službenika je viši u odnosu na odgovarajuće funkcije unutar izvršne grane vlasti. Razlog za navedeno leži u specifičnostima rasporeda rada parlamenta (promjenljivo radno vrijeme) i činjenici da svaki službenik mora govoriti dva jezika.

U **Estoniji**, vlada nema uticaja na zapošljavanja u parlamentu. Status parlamentarnih službenika je gotovo isti kao status drugih državnih službenika. Administrativna komisija (eng. *Office Commission*) je najviši administrativni autoritet u parlamentu i brine se o administrativnim pitanjima. Parlamentarna služba je odgovorna za stvaranje odgovarajućih uslova za parlament kako bi on mogao izvršavati svoje zadatke kao organ države. Poseban Zakon o državnim službenicima u parlamentu definiše status parlamentarnih službenika. Pored toga, zaposleni imaju opise poslova. Zarade parlamentarnih službenika su uglavnom u liniji sa zaradama vladinih službenika (neke grupe parlamentarnih službenika mogu imati nešto više zarade od odgovarajućih grupa u ministarstvu). Parlament ima sopstveni platni sistem koji se zasniva na sistemu plaćanja po učinku. Principi i pravila primjene su dogovoreni u pregovorima sa sindikatom.

Finska: U Finskoj, vlada nema uticaja na zapošljavanje u parlamentu. Status parlamentarnih službenika je gotovo isti kao drugih državnih službenika. Administrativna komisija (eng. *Office Commission*) ima najviša administrativna ovlašćenja u parlamentu. Poseban zakon o državnim službenicima parlamenta definiše status parlamentarnih službenika. Njihove zarade su u liniji sa zaradama vladinih službenika iako neke kategorije parlamentarnih službenika mogu imati neznatno više zarade od odgovarajućih grupa zaposlenih u ministarstvima. Parlament vodi svoj sistem zarada. Principi i primjena sistema se utvrđuju u pregovorima sa sindikatima.

Gruzija: Parlamentarni službenici su državni službenici, sa izuzetkom privremeno zaposlenih službenika pri klubovima, anketnim i drugim privremenim odborima. Vlada nema uticaja na zapošljavanje u parlamentu. Struktura, funkcije i pravila aktivnosti parlamentarnih službenika su predviđena Poslovníkom parlamenta, Zakonom o javnoj službi i propisima o službi koji se utvrđuju u skladu sa poslovníkom. U skladu sa članom 256 Poslovníka, parlamentarnim službenicima upravlja šef službe. Šefa službe postavlja i razrješava predsjednik parlamenta. Zarade parlamentarnih službenika se razlikuju od zarada ostalih državnih službenika, s obzirom na to da ne postoji jedinstvena skala zarada za sve državne institucije u Gruziji. Gruzijско zakonodavstvo ne predviđa postojanje zajedničkog tijela zaduženog za upravljanje zaradama ili primjenu kontrolnih mehanizama. Prema Zakonu o državnoj službi, gornja i donja granica cijena rada za sve državne službenike (lica u radnom odnosu sa državom) definiše se uredbom predsjednika Gruzije. U okviru već definisanih okvira 1) cijene rada zaposlenih u parlamentu definiše predsjednik parlamenta Gruzije, 2) cijene rada zaposlenih u ministarstvu i pod-jedinicama ministarstva definiše ministar, 3) cijene rada zaposlenih u Ustavnom sudu definiše Ustavni sud, 4) cijene rada zaposlenih u Vrhovnom sudu definiše Vrhovni sud, 5) cijene rada zaposlenih u Zajedničkom sudu, definiše Vrhovni sudski savjet, 6) cijene rada zaposlenih u Vrhovnom sudskom savjetu definiše Vrhovni sudski savjet. Iz navedenog se može zaključiti da su zarade parlamentarnih službenika različite u odnosu na zarade drugih državnih službenika. Tako su, na primjer, cijene rada zaposlenih u Ministarstvu odbrane veće od cijena rada zaposlenih u parlamentu.

Grčki parlament uživa administrativnu autonomiju, na način kako je već objašnjeno u prethodnom tekstu. U skladu sa članom 65 stav 1 Poslovnika grčkog parlamenta, dio B (kadrovska organizacija i službenici), parlamentarni službenici, u principu, uživaju ista prava kao ostali državni službenici u Grčkoj. Drugim riječima, ono što je predviđeno Zakonom o državnoj službi, u pogledu zarada i sličnih pitanja, primjenjuje se na parlamentarne državne službenike. Najviša ovlašćenja po pitanju rukovođenja zaposlenima u parlamentu ima predsjednik, uz doprinos Biroa potpredsjednika.

U **Hrvatskoj**, vlada nema uticaj na zapošljavanje državnih službenika u Saboru. Zaposleni u stručnoj službi Hrvatskog sabora imaju status državnih službenika i njihov status se ne razlikuje od statusa ostalih državnih službenika. Status državnih službenika, zaposlenih u Hrvatskom saboru, regulisan je Zakonom o državnim službenicima, dok se određena pitanja iz navedenih zakona regulišu detaljnije nizom propisa, koje donosi vlada, kao i Pravilima o unutrašnjem ponašanju zaposlenih u službi Hrvatskog sabora, koja potpisuje generalni sekretar.

Generalni sekretar Hrvatskog sabora odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika rješenjem koje predstavlja upravni akt. Žalbe protiv rješenja razmatra i odlučuje o njima Odbor za državnu službu, kao nezavisno tijelo, čije članove imenuje vlada.

Zarade državnih službenika zaposlenih u Hrvatskom saboru ne razlikuju se od zarada ostalih državnih službenika. Zakon, pravilnik i kolektivni ugovor uređuju pitanja zarada i koeficijente u odnosu na složenost poslova koje obavljaju zaposleni u Hrvatskom Saboru.

Island: Vlada nema nikakvog uticaja na zapošljavanje u parlamentu, iako se Zakon o zapošljavanju odnosi i na zaposlene u parlamentu. Razlika je u tome što zaposleni u parlamentu sklapaju ugovore sa predsjednikom parlamenta dok vladini službenici takve ugovore sklapaju sa ministrom finansija.

U **Makedoniji**, parlament ne uživa administrativnu autonomiju. U parlamentu Makedonije, prava, obaveze i odgovornosti, koje proizilaze iz radnog odnosa, su jednaka kao i ostalih državnih službenika i drugih zaposlenih, a regulisana su Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o radnim odnosima.

Agencija za državne službenike, kao samostalno državno tijelo sa statusom pravnog lica, ima određeni uticaj na zapošljavanje državnih službenika. Agencija objavljuje uputstva za zapošljavanje državnih službenika, organizuje polaganje stručnog ispita i bira pet najuspješnijih kandidata. Agencija usvaja programe za polaganje stručnog ispita i organizuje provjere sposobnosti u postupku prijema novih državnih službenika. Zaposleni u parlamentu čine Službu parlamenta Republike Makedonije.

Status zaposlenih u parlamentarnoj službi regulisan je, uglavnom, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radnim odnosima, te pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji Službe i sistematizaciji radnih mjesta.

Službom parlamenta upravlja generalni sekretar. Komisija za zapošljavanje državnih službenika i povremene komisije, koje se osnivaju radi ostvarivanja određenih prava, bave se pitanjima u vezi sa radom Službe parlamenta, svaka u okviru svojih nadležnosti.

Zarade za zaposlene u parlamentarnoj službi su iste kao i ostalih državnih službenika. Visina zarada i koeficijenti regulisani su Zakonom o državnim službenicima.

Njemačka:¹⁵ Administracija *Bundestaga* je podređena predsjedniku *Bundestaga*, a na njenom čelu je generalni sekretar *Bundestaga*. Termin „administracija *Bundestaga*“ se odnosi na sve administrativne, organizacione, tehničke i informacione službe koje je ustanovio *Bundestag* sa ciljem da efektivno sprovodi svoje ustavne funkcije. Osnovne funkcije službe su: podrška predsjedniku *Bundestaga* u upravljanju i koordinaciji rada, podrška radu radnih tijela i podrška svim poslanicima u ispunjavanju poslaničkog mandata. Struktura administracije parlamenta se razlikuje od drugih administracija. Njene funkcije se ne mogu porediti sa administracijom ostalih organa savezne vlasti. U pitanju je administracija *sui generis* sa posebnom funkcijom, a to je podrška radu parlamenta. Nema autonomnih ovlašćenja i, za razliku od saveznih ministarstava, nije uključena u suštinsku pripremu zakonodavstva. Podijeljena je u tri generalna direktorata: parlamentarna služba, služba za dokumentaciju i istraživanje i centralna služba.

Nema posebnih uredbi koje se tiču karijerne strukture zaposlenih u administraciji *Bundestaga*. Na njih se odnose iste pravne odredbe koje se odnose i na zaposlene u službama drugih organa savezne vlasti. Isto tako nema posebnih odredbi koje se tiču zarada, penzija ili radnog vremena zaposlenih u administraciji *Bundestaga*. Administracija se sama bavi regrutovanjem zaposlenih. Na nivou principa, najviša mjesta u službi su otvorena samo za one sa univerzitetskom diplomom od najmanje tri godine redovnog studiranja. Moguće je privremeno ili stalno postaviti službenika iz ostalih organa saveznih vlasti na radno mjesto u okviru administracije *Bundestaga*, kao i obratno. Na rukovodeće pozicije se obično postavljaju ljudi iz redova službenika same administracije. Kandidati moraju imati zabilježen uspjeh u radu na raznim poslovima u okviru administracije.

Poljska: U Senatu, kao autonomnoj instituciji, postoji poseban organ koji se bavi ljudskim resursima, dok ni vlada, niti njeni organi nemaju bilo kakvog uticaja na zapošljavanje u parlamentu. Parlamentarni službenici nisu državni službenici u smislu Zakona o državnoj službi, koji se odnosi samo na izvršnu granu vlasti. Njihov status je regulisan posebnim Zakonom o statusu zaposlenih u državnim organima (eng. *Act of 18 September 1982 on state office employees*). U skladu sa Poslovníkom Senata, Službom Senata upravlja rukovodilac Službe i on ima sva administrativna ovlašćenja u odnosu na zaposlene u Službi. Zarade su slične zaradama drugih državnih službenika, ali ih je teško uporediti jer svaka institucija ima sopstveni sistem zarada. Detalji u vezi sa zaradama regulisani su Odlukom br. 1 o zaradama u Službi Senata koju donosi šef Službe Senata.

Portugal: Status Službe Parlamenta Portugala regulisan je Statutom (eng. *The Statute of Parliamentary Staff*), Zakonom o organizaciji i funkcionisanju organizacionih jedinica Skupštine Republike (eng. *Law governing the Organisation and Functioning of the Departments and Services of the Assembly of the Republic - LOFAR*), kao i odlukama i propisima parlamenta.

Osnovne karakteristike sistema zapošljavanja u parlamentu su sljedeće (čl. 30-40 LOFAR):

¹⁵ Primjer iz Njemačke je preveden iz izvještaja sa seminara o parlamentarnoj administraciji i zakonodavnoj saradnji, koji je 2003. godine organizovao ECPRD.

- Broj zaposlenih se definiše odlukom parlamenta na predlog Administrativnog odbora (čine ga po jedan poslanik iz šest najvećih partija u Parlamentu, generalni sekretar i jedan predstavnik kog biraju zaposleni u Parlamentu);
- Rekrutacija i selekcija zaposlenih u Službi Parlamenta vrši se preko javnog oglasa. Popuna mjesta vrši se na osnovu odluke koju donese generalni sekretar;
- Zaposleni u Parlamentu staraju se isključivo o javnom interesu, kao što je propisano Ustavom, zakonima i Poslovníkom i imaju obavezu čuvanja podataka.
- Stalna Služba Parlamenta ima posebne dogovore o radu (eng. *arrangements of work*); Ova shema je utvrđena od strane predsjednika Parlamenta na osnovu preporuke Administrativnog odbora i može da obuhvata, između ostalog, posebno radno vrijeme, prekovremeni rad, smjene, dodatna primanja i sl;
- Dodatna primanja iz prethodnog pasusa izračunavaju se na osnovu godišnje zarade. Službenik koji dobija dodatna primanja ne može primati druge naknade, osim u izuzetnim slučajevima (npr. naknade za prevoz ili hranu);
- Primanja zaposlenih u Službi Parlamenta, Kabinetu predsjednika, potpredsjednika i generalnog sekretara treba da budu tačno određene od strane predsjednika Parlamenta na predlog Administrativnog odbora;
- Godišnji odmori ne bi trebalo da se koriste za vrijeme efektivnog rada Parlamenta, ukoliko za tim ne postoji posebna potreba.

O Statutu zaposlenih u Službi Skupštine se trenutno raspravlja. Međutim, treba naglasiti da je status zaposlenih u Skupštini regulisan članom 181 Ustava Republike Portugal¹⁶. U praksi, primanja (eng. *remuneration*) zaposlenih u parlamentu su veća od primanja državnih službenika. S druge strane, zaposleni u Službi Skupštine ne dobijaju naknadu za prekovremeni rad radnim danima. Konačno, zakoni koji se odnose na zaposlene u centralnoj državnoj administraciji važe i za zaposlene u parlamentu ukoliko ne postoje drugi propisi koji bi regulisali njihov položaj.

Generalni sekretar Skupštine rukovodi radom organizacionih jedinica Skupštine, dok Administrativni odbor takođe ima određena ovlašćenja, koja se odnose na:

- pripremu akta koji se odnosi na organizaciju i sistematizaciju Službe Parlamenta i status zaposlenih;
- davanje mišljenja na pravila o radu službe koji se odnose na upravljanje različitim funkcionalnim oblastima;
- davanje mišljenja na predlog generalnog sekretara o raspisivanju konkursa.

Visina zarade zaposlenih u Službi Skupštine regulisana je pravilima predsjednika (eng. *Successive Orders of the President*), koji su na snazi od sedamdesetih godina do danas.

U **Rumuniji**, parlament uživa administrativnu autonomiju i vlada nema uticaja na zapošljavanje u parlamentu. Zaposleni u parlamentu uživaju poseban status kao parlamentarni službenici. Ovaj status se definiše posebnim Zakonom br. 7/2006 o statusu parlamentarnih službenika. Direktorat ljudskih resursa Generalnog sekretarijata Doma poslanika ima ovlašćenja u pogledu upravljanja zaposlenima u parlamentu. Sve zarade iz državnog budžeta

¹⁶ Član 181 Ustava Republike Portugalije glasi: "Parlamentu i odborima u radu pomaže tehničko i administrativno osoblje i stručni radnici na zadatku ili u skladu sa privremenim ugovorom. Broj takvih službenika i stručnih radnika određuje predsjednik."

isplaćuju se u skladu sa Zakonom br. 330/2006 o jedinstvenom sistemu zarada za zaposlene koji se finansiraju iz javnih fondova.

Slovačka: Vlada i njeni organi nemaju uticaja na zapošljavanje u parlamentu, a parlamentarni službenici imaju status jednak ostalim državnim službenicima koji se definiše Zakonom o državnim službenicima. Službenici su zaposleni u Službi parlamenta kojom upravlja šef službe. Zarade parlamentarnih službenika se definišu Zakonom o državnim službenicima.

U Sloveniji, parlament uživa administrativnu autonomiju, ali je neophodno da se poštuje cjelokupno zakonodavstvo, koje se primjenjuje u svakom konkretnom slučaju. Državni zbor samostalno sprovodi javna nadmetanja i, takođe, ima Komisiju koja postupa po žalbama koje proizilaze iz procesa zapošljavanja. Zaposleni u parlamentu imaju isti status kao i ostali zaposleni u državnoj upravi. Državni zbor Republike Slovenije je autoritet koji je odgovaran za upravljanje zaposlenima u parlamentu.

Sva pitanja koja su povezana sa sistemom zapošljavanja uređena su:

- Zakonom o državnim službenicima – na odnose između poslodavca i državnog službenika koji nisu propisani ovim aktom, primjenjuju se odredbe Zakona o radnim odnosima;
- Zakonom o radnim odnosima;
- Kolektivnim ugovorom za državni sektor (za nekomercijalne aktivnosti);
- Pravilnikom o unutrašnjem uređenju, položaju i zvanjima u službi Državnog zbora;
- Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i razvrstavanju radnih mjesta u službi Državnog zbora;
- Pravilnikom o klasifikaciji zvanja i radnih mjesta Državnog zbora u platne razrede.

Zarade zaposlenih u parlamentu su u istom sistemu zarada koji se odnosi na sve državne službenike, tako da se mogu porediti sa zaradama državnih službenika koji se nalaze na sličnim pozicijama. Ne postoji poseban propis kojom se određuje sistem zarada zaposlenih u parlamentu.

U Srbiji, prava i obaveze državnih službenika i namještenika Narodne skupštine uređena su zakonima i drugim propisima, koji važe za sve državne službenike.

Španija: Parlament Španije uživa administrativnu autonomiju. U daljem objašnjenju administrativne autonomije, u odgovoru se navodi da Biro u skladu sa članom 31.1-3 obavlja sljedeće funkcije: [...] “i) usvaja odluke i mjere potrebne za obavljanje poslova i internog regulisanja i upravljanja u parlamentu, ii) priprema predlog budžeta parlamenta, prati i nadgleda primjenu i o tome podnosi izvještaj parlamentu, iii) vrši nabavke za parlament, ne gubeći mogućnost da to pravo prenese na drugog.”

Švajcarska: Vlada i vladini organi nemaju uticaja na zapošljavanje u parlamentu. Status službenika je isti kao i drugih državnih službenika uz neke manje razlike. Status službenika definisan je Zakonom o državnim službenicima, uz još neke propise. Administrativna delegacija i generalni sekretar imaju najviša ovlašćenja po pitanju upravljanja zaposlenima, dok se zarada zaposlenih ne razlikuje u odnosu na zarade ostalih državnih službenika.

4. Literatura

Association of the Secretaries-general of the Parliaments Questionnaire on the various aspects of parliamentary autonomy:

<http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/MCEBSWKBPYYTBUBNJOCODPSGKJERUA.doc>

Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice, David Beetham, Inter-Parliamentary Union, 2006; http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-6.htm#P1144_264386

Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima, *Dokument za razmatranje i diskusiju od strane zainteresovanih parlamenata, donatora i međunarodnih organizacija, Nacionalni demokratski institut, januar 2007.*

The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies, Report prepared by Mr. Michel Couderc (France), adopted at the Moscow Session (September 1998).

4.1 Ostali korisni linkovi

Belgija

http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.5.2
www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/.../reglementE.pdf

Bosna i Hercegovina

<http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?lang=en> or <http://www.ads.gov.ba/v2/>,
http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=118&Itemid=28&lang=bs,
http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=category&id=36%3Acivil-service-law&Itemid=88&layout=default&lang=bs

Finska

Rules of Procedure

<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=xm05710151614779&cmd=download>

Island

Government Employees Act <http://www.ministryoffinance.is/legislation/nr/561>
(No. 70/1996)

Italija

http://english.camera.it/cost_reg_funz/663/912/1004/1005/documentotesto.asp

Izrael

Rules of Procedure <http://www.knesset.gov.il/rules/eng/bchap6.htm>

Kanada

Parliament of Canada Act <http://laws.justice.gc.ca/en/P-1/index.html>

Parliamentary Employment and Staff Relations Act

<http://laws.justice.gc.ca/en/P-1.3/index.html>

Standing Orders of the House of Commons

<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.htm>

Portugal

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/LeiOrganizacaoFuncionamentoServicosAssembleiaRepublica.aspx> (the Law governing the organisation and *modus operandi* of the Departments and Services of the Assembly of the Republic (LOFAR))

Constitution of the Portuguese Republic

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

Srbija

<http://www.parlament.rs/files/lat/doc/zakoni/2010/412-10Lat.zip> (Law of the National Assembly)

Švedska

Accrual Accounting in Swedish Central Government (2001)

<http://www.esv.se/download/18.381a53100506cbef980002133/2001-8.pdf>

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/20/01/09822018.pdf>