

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Turk

Primerjava proračunskega procesa v EU in ZDA

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Turk

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Primerjava proračunskega procesa v EU in ZDA

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

*Zahvaljujem se mentorju dr. Bogomilu Ferfili za
potrpežljivost, spodbudo in dobro voljo.*

*Posebna zahvala gre mojemu fantu za podporo
tekem študija ter moji sestri, brez katere danes ne
bi bila to, kar sem.*

*Zahvaljujem se prijateljem za vse tolažilne besede
in pomoč med študijskim procesom.*

*Hvala ekipi bara Amerika za jutranjo kavo in
smeha polne urice, ki so bile vedno dobrodošle.*

*In nenazadnje zahvala staršem, ki so mi stali ob
strani v dobrem in slabem, ter bili moja gonilna
sila vsa leta študijskega procesa.*

Hvala vam.

Primerjava proračunskega procesa v EU in ZDA

V diplomskem delu smo se ukvarjali s primerjavo dveh proračunskih procesov, natančneje primerjavo procesov oblikovanja in izvajanja proračuna v EU in ZDA, pri čemer smo analizirali posamezne stopnje proračunskega procesa, upoštevajoč faze procesualnega modela javnopolitičnega procesa. Kot enoti analize smo izbrali proračun EU in zvezni proračun ZDA in za vsakega posebej fazno orisali potek proračunskega procesa, izpostavili ključne javnopolitične igralce in odnose, ki nastanejo kot posledica interakcij med njimi. Tema diplomskega dela je bila izbrana na podlagi aktualnega reševanja nastale krize v evroobmočju, rešitev katere mnogi vidijo v tesnejši integraciji znotraj t.i. fiskalne unije, nadaljnje povezovanje pa bi, upoštevajoč določene pogoje, lahko rezultiralo v vedno večjem približevanju EU federalno urejenim političnim sistemom. Čeprav namen našega raziskovanja ne leži v napovedovanju prihodnjega razvoja EU, smo prepričani, da bo z redefiniranjem evropske proračunske politike vloga institucij, zadolženih za sprejemanje le-te, toliko bolj v ospredju. Primerjava evropskega proračuna s proračunom federalno urejenih ZDA nam je tako omogočila boljši vpogled v procese ustvarjanja najpomembnejšega fiskalnega mehanizma, proračuna, katerega federalna izkušnja bi lahko služila kot vzorec ali svarilo ob morebitni spremembi evropske fiskalne politike.

Ključne besede: proračun, proračunski proces, pristojne institucije, Evropska unija, Združene države Amerike.

Comparison of the EU and the USA budgeting process

In the undergraduate thesis we have dealt with a comparison of two budgeting processes; precisely, with the comparison of budget formulation and execution processes in the EU and the USA. We have analyzed each step of the budgeting process taking into account the phases of the public policy process. As units of our analysis we have chosen the budget of EU and the federal budget of the USA and have described for each, step by step, the course of the budgeting process; we have exposed the key actors and relationships which are being formed through their interactions. The topic of the undergraduate thesis has been chosen on the basis of solving the current crisis in the Euro area – the solution for this crisis is thought by many to lie in the tighter integration inside the so called fiscal union and the further development could – under certain conditions – result in the ever increasing nearing of the EU to the federal systems. Although predicting the future of the EU hasn't been the goal of our research, we are convinced that with redefining the European budget policies the role of the institutions responsible for its acceptance will be put to the forefront. The comparison of the European budget with the budget of federal USA has enabled us a more precise view into the creation processes of the most important fiscal mechanism – the budget – its federal experience could serve as an example or a warning at an eventual modification of the European fiscal policy.

Key words: budget, budgeting process, competent institutions, the European Union, the United States of America.

KAZALO

1 UVOD	6
2 METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1 Cilj diplomskega dela	8
2.2 Raziskovalna vprašanja	9
2.3 Raziskovalne metode in tehnike	10
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	11
3.1 Javna politika	11
3.2 Proračun	12
3.2.1 Načela sodobnega proračuna	13
3.3 Javnopolitični proces	15
3.3.1 Proračunski proces	15
4 PRORAČUN EVROPSKE UNIJE	18
4.1 Faza oblikovanja proračunskega predloga	19
4.1.2 Večletni finančni okvir	20
4.2 Faza sprejemanja proračuna	21
4.3 Faza izvajanja proračuna in revizija implementacije	23
5 PRORAČUN ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE	24
5.1 Faza oblikovanja proračunskega predloga	26
5.2 Faza sprejemanja proračuna	27
5.3 Faza izvajanja proračuna in revizija implementacije	29
6 PRIMERJAVA PRORAČUNSKEGA PROCESA V EU IN ZDA	29
7 ZAKLJUČEK	33
8 LITERATURA	35
PRILOGA A: Shematski prikaz proračunskega procesa v EU.	39
PRILOGA B: Shematski prikaz proračunskega procesa v ZDA.	40

1 UVOD

Javna uprava pozna majhno število področij, ki so deležna takšnega vznemirjenja in razburjenja kot proračunski proces (Kettl in Fesler 2005, 261). Le-ta se je v svoji moderni različici, takrat kot inovativen način urejanja državnih financ, pojavil z restavracijo francoske monarhije po napoleonskih vojnah. Nastanek »prvega (pravega) proračuna v Evropi« datira v leto 1815, ko je bila zakonodajalcu predstavljena natančna ocenitev državnih nalog in sredstev, potrebnih za njihovo realizacijo. V kratkem času je proračunski proces postal rutina, sestavljena iz letnega napovedovanja izdatkov, konsolidacije prihodkov, nadzora nad plačili in naknadnega nadzora nad opravljenim delom (Caiden 1992, 58).

Čeprav je predhodnike današnjega proračuna mogoče zaznati že mnogo prej, tj. v času antike, se s proračunom, kot ga pojmuje danes, prvič srečamo v srednjeveških mestih, ki so izpolnjevala pogoje budžetiranja, kot so razvito denarno gospodarstvo in davčni sistem, razvita upravna, gospodarska in kulturna dejavnost, obstoj posebne finančne službe ter knjigovodstva itn. (Glogovšek 1993, 43). Vendar kot začetnika sodobnega proračuna kljub temu navajamo Francijo 19. stoletja. Francoski je tudi izvor termina proračun oziroma budžet, ki je v francoski različici *bouge* ali *bougette* sprva označeval usnjeno torbo ali torbo za denar. Ne glede na izvor same besede se je pojem hitro razširil v vse civilizirane države sveta, kjer danes označuje načrt državnih prihodkov in izdatkov za določeno obdobje (Žibert 1993, 147–148). Država torej nase prevzema zadovoljevanje določenih potreb v javnem interesu, sredstva za financiranje le-teh pa predvidi v namenskem načrtu oziroma dokumentu, tj. državnem proračunu.

Zaradi nenehnega naraščanja potreb oziroma števila nalog, ki jih državni organi opravljajo, se je namesto sprotnega finančnega kritja vsakokratnih aktivnosti uveljavilo ex ante načrtovanje tako obsega javnih izdatkov, kot tudi javnih prihodkov. »V ta namen sodobne države vse svoje izdatke in potrebne dohodke sistematično načrtujejo vnaprej za določeno časovno obdobje in to v posebnem dokumentu /.../ Na ta način država po eni strani skrbi za zanesljivo materialno podlago svojih nalog, a po drugi strani skuša vzdrževati pravilno ravnotežje med razpoložljivim narodnim dohodkom in javnimi izdatki« (Žibert 1993, 148).

Proračun tako predstavlja enega izmed najpomembnejših elementov življenja posamezne državne uprave. Pomembnost proračunskih odločitev ne moremo zožiti zgolj na načrtovanje in posledično financiranje izvajanja aktivnosti državnih institucij, ampak moramo pozornost nameniti tudi organom, ki so pristojni za proračunske odločitve, ter načinu, po katerem se takšne odločitve sprejemajo (Kettl in Fesler 2005, 261). Ker imajo proračunske odločitve tako visoko stopnjo relevantnosti za nastanek in obstoj posameznih politik, je formalna narava odločevalskega procesa ključna za celotno oblikovanje, sprejemanje in izvajanje proračuna. Proračun predstavlja odločitve o porabi denarja za posamezne dejavnosti, katerih vloga se povečuje oziroma zmanjšuje s količino finančnih sredstev, ki se jim namenja, iz tega pa lahko razberemo preference političnih odločevalcev po urejanju določenih javnopolitičnih problemov. Proračunske odločitve obenem vplivajo na profesionalne kariere tako prejemnikov proračunskih sredstev kot nosilcev političnih funkcij (Kingdon 1995, 105). Urejene institucije in postopki, po katerih se sprejemajo takšne odločitve, so tako nujen del vsakega političnega sistema, saj bi sistem javnih financ brez njihove prisotnosti postal neobvladljiv in bi botroval k gospodarski in družbeni nestabilnosti v posamezni državi (Kranjec 2003, 305).

V diplomskem delu se bomo zato ukvarjali ravno z vprašanjem institucij, ki jim je dana pristojnost odločanja o proračunskih postavkah, kakor tudi s postopkom, po katerem poteka proces oblikovanja, sprejemanja, izvajanja ter revidiranja končnega proračuna. Zaradi različnosti svetovnih političnih sistemov in zakonodajne ureditve proračunskega procesa smo se v diplomskem delu odločili raziskati proračunski proces dveh političnih sistemov, in sicer Evropske unije (v nadaljevanju EU) ter Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA). S primerjavo obeh sistemov oziroma proračunskih postopkov imamo namen pokazati različnost političnih in družbenih možnosti, pri čemer se bomo omejili samo na vprašanje proračuna kot enega izmed najpomembnejših postopkov, nanašajoč se na javne finance vsake (nad)nacionalne tvorbe. Razloge za izbor opazovanih enot najdemo v dejstvu, da EU z vsakokratno širitvijo in vedno večjo stopnjo integriranosti postaja čedalje bolj povezana celota na mednarodnem prizorišču, kakor tudi mednarodna entiteta *per se*. S tem postaja vse bolj konkurenčen, ali bolje rečeno vse močnejši akter napram ZDA, zato je ravno ta postopek v obeh sistemih imperativ za sinergijo delovanja izvršilne in legislativne veje oblasti ter kaže na moč posameznih institucij v notranjem ustroju sistema.

V pričujočem delu se bomo raziskovanja tematike lotili v skladu s strukturo diplomskega dela. Uvodnemu delu bo sledil metodološki načrt dela, kjer bomo natančneje opredelili raziskovani problem in cilj diplomske naloge ter nakazali poti raziskovanja izbrane tematike. Sledila bodo teoretična izhodišča, na katerih bomo gradili primerjalno analizo med EU in ZDA. Obsežnejšo pozornost bomo posvetili definiciji proračuna in opredelitvi proračunskega procesa, ki ga bomo v nadaljevanju razdelali za posamezna politična sistema. Predstavitvi obeh proračunskih procesov bo sledil empirični del v obliki primerjalne študije in zaključek, v katerem bomo predstavili ugotovitve, podali sklepne misli ter razvili nastavke za nadaljevanje raziskovanja tega področja. Zaključnemu poglavju bo sledil seznam uporabljene literature in virov.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Cilj diplomskega dela

Cilj diplomskega je proučiti način oblikovanja, sprejemanja in izvajanja proračuna EU in ZDA skozi primerjalno perspektivo, s poudarkom na primerjalni analizi proračuna EU in zveznega proračuna ZDA. Pri tem izhajamo iz predpostavke, da proračun predstavlja vpogled v politične in ekonomske institucije ter se dotika same narave politične ureditve (Arđy in El-Agraa 2007, 353). Če lahko v primeru ZDA govorimo o enem izmed osnovnih modelov federalizma oziroma federalne ureditve, se opredelitev v primeru EU izkaže za veliko bolj kompleksno vprašanje. Čeprav EU v določenih pogledih kaže značilnosti, ki jih pripisujemo federalnim državam, pa le-te ne moremo označiti za popolnoma razvito federacijo. V najboljšem primeru jo lahko opišemo kot kvazi-federalno, ali bolje rečeno, za hibrid med federacijo in konfederacijo (McKay 2001, 9). Kot pravita Arđy in El-Agraa (2007, 353), je zato ocena o naravi EU toliko bolj smiselna skozi primerjalno analizo njenega proračuna s proračuni federalnih vlad.

Kot element smotrnosti omenjene primerjave lahko v času »krize evra« navajamo tudi vedno bolj glasne govorice o povezovanju evropskih držav na fiskalnem področju, tj. o t. i. fiskalni uniji, ki za odločitve o pobiranju davkov in porabi proračunskih sredstev na ravni EU predvideva uvedbo novega političnega telesa, sama fiskalna unija pa naj bi delovala po principu ZDA kot skupku ameriških zveznih držav (Mrak v Petrov 2011). Kot pravi Gerhard

Schröder (R. 2011), je z namenom omejitve težav evroobmočja potrebno razmišljati o oblikovanju Evropske komisije kot vseevropske vlade, ki bi z odgovornostjo Evropskemu parlamentu konstituirala institucionalni okvir Združenih držav Evrope. Za nastanek tesneje povezane EU se bodo države članice tako morale odreči suverenosti glede proračunskih politik, kar je sploh nujno v primeru 17 držav s skupno evrsko valuto. Če se bodo napovedi uresničile, je mogoče pričakovati spremembe tudi na področju proračunske politike EU, kjer bo, s povečanjem evropskega proračuna in lastnimi fiskalnimi prihodki oziroma novim odrekanjem suverenosti s strani držav članic, vprašanje pristojnosti glede formulacije, sprejemanja, izvajanja in nadzorovanja proračuna toliko bolj v ospredju.

Kljub povedanemu namen zastavljenega primerjalnega raziskovanja ni napovedovanje prihodnjega razvoja institucij in procesov znotraj EU, temveč poglobitev vedenja o posameznem proračunskem procesu. Ravno primerjava med lastnimi izkušnjami in institucijami ter njim podobnimi nam dodatno osvetli vedenje o lastnih rešitvah v politiki oziroma družbi. Primerjalna politična analiza nam bo tako služila pri razlagi in teoriji o oblikah in načinih odvijanja političnih procesov, v okviru katere bomo opisovali, razlagali in kritično razčlenjevali različne kombinacije dogodkov, procesov in institucij, ki so se pojavili v posameznih družbah (Ferfila 2001, 7–8).

2.2 Raziskovalna vprašanja

Namen našega raziskovanja je primerjava proračunskega procesa EU in zveznega proračunskega procesa ZDA, kjer se bomo spraševali o poteku priprave, sprejetja, implementacije ter revizije proračuna.

Kot rdečo nit, ki bo usmerjala naše raziskovanje, smo si zato zastavili sledeča raziskovalna vprašanja, na katera bomo odgovarjali tekom diplomskega dela:

Kakšen je proces oblikovanja in sprejemanja proračuna v EU in ZDA?

Kakšne so razlike in podobnosti med izbranimi proračunskima procesoma?

Tekom proučevanja obeh proračunskih procesov bomo podrobneje predstavili institucije, odgovorne za posamezne faze procesa, obrazložili odnose med njimi ter aktivnosti, ki jih vsako posamezno politično telo izvaja v procesu oblikovanja in izvajanja proračunske politike.

Empiričnemu delu bo po končanem pregledu literature namenjeno poglavje s primerjavo obeh sistemov, kjer bomo izpostavili razlike in vzporednice med različnima si sistemoma ter na opisan način odgovorili na zastavljeni raziskovalni vprašanji. Zaključke bomo podali na podlagi izbranih metod in tehnik dela, ki jih podrobneje predstavljamo v sledečem podpoglavju.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Ena izmed poglavitnih zahtev in zagotovil za izvedbo raziskovanja je poznavanje obsega razpoložljivih tehnik, s katerimi je mogoče izvesti raziskavo (Kustec Lipicer 2007, 113). Za raziskovanje zastavljenega problema je potrebno združevati različne metodološke pristope, ki širijo verodostojnost zbranih podatkov (Majchrzak 1984, 66). Zavedajoč se tega dejstva smo za potrebe raziskovanja izbrali sledeče metode in tehnike dela:

Deskriptivna metoda, s katero podajamo dejstva in osnovne termine, brez znanstvenega utemeljevanja oziroma pojasnjevanja. Opisovanje preprostih vzorcev je osnova za nadaljnjo interpretacijo podatkov, obenem pa način povezovanja obstoječih teorij in dognanj drugih avtorjev. Deskripcija tako ni teorija, je pa nujno potrebna za kasnejše teoretiziranje o izbranih tematikah (Strauss in Corbin 1998, 19). Z omenjeno metodo bomo podajali in urejali informacije, pridobljene s prebiranjem relevantnih virov, hkrati pa povzemali osnovne karakteristike proračuna oziroma proračunskega procesa.

Analiza primarnih virov nam bo v pomoč pri pregledu uradnih dokumentov, izdanih za urejanje izbranega področja, saj so ravno dokumenti, izdani s strani državnih institucij, pomemben vir tekstualnega materiala za prepoznavanje prioritet države (Bryman 2008, 521). Za raziskovanje izbrane problematike bodo podlaga pravni dokumenti, ki določajo postopke oblikovanja in izvajanja proračuna in odnose, ki se s tem namenom vzpostavijo med posameznimi institucijami. V delu bomo zato analizirali akte primarnega evropskega prava, in sicer Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije ter spremembe, s katerimi vanju posega Lizbonska pogodba, ter prvo nastalo ustavo, ustavo ZDA.

Analiza sekundarnih virov, ki temelji na analizi in interpretaciji že obstoječih virov, če le-ti obstajajo (Majchrzak 1984, 69). V tem primeru ne gre za proizvajanje novih znanj, temveč za analiziranje že napisanega z namenom, da bi si pridobili potrebno znanje za nadaljevanje dela

oziroma preučevanja (Hogwood in Gunn 1984, 83). Omenjena metoda nam bo služila za oblikovanje teoretskih izhodišč, na katerih bo temeljila analiza izbranega procesa, saj se le prek opredelitev številnih avtorjev, ki so se ukvarjali z izbranim področjem, lahko v zadostni meri pripravimo na lastni raziskovalni vložek.

Primerjalno metodo, ki omogoča preučevanje družbenega pojava v vsej njegovi kompleksnosti glede na določene pojavne oblike (Toš 1975, 90), bomo uporabili pri komparaciji izbranih procesov. S primerjalnim raziskovanjem bomo iskali podrobnosti in razlike med posameznimi enotami analize, z namenom dosege boljšega razumevanja odvijanja obeh proračunskih procesov (Bučar in drugi 2000, 29), tj. v EU in ZDA.

Študija primera je metoda, primerna za pripravo na kasnejše primerjalno raziskovanje (Bučar in drugi 2000, 30). Tako bomo za potrebe soočenja dveh različnih procesov le-ta najprej podrobneje proučili in izpostavili značilnosti, ki ju specificirajo, ter tako zgradili podlago za nadaljevanje dela.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Da bi lahko doumeli raziskovalno delo pričujoče diplomske naloge, je najprej potrebno definirati teoretične nastavke, na katerih bo baziralo kasnejše primerjalno raziskovanje. V tem poglavju bomo predstavili temeljna razmišljanja strokovnjakov s področja javnih financ in z njihovo pomočjo obrazložili osnovne termine, s katerimi bomo operirali v nadaljnjih poglavjih.

3.1 Javna politika

Javno politiko lahko definiramo kot kakršnokoli dejavnost vlade, ki se odloči, da bo kaj naredila oziroma, da česa ne bo storila (Dye 1995, 2). Predstavlja odgovor na vprašanje o tem, kaj vlada počne, zakaj se je odločila za to početje in kakšno spremembo dosega s svojimi (ne)dejanji (Fink Hafner 2007, 14). Javne politike lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, ki jih sprejemajo državna telesa in uradniki (Dunn 1994, 70).

»Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov /.../ za izvajanje javnih politik« (Fink Hafner 2007, 15).

S pomočjo javnih politik država opravlja svoje naloge in funkcije. Med te med drugim spada tudi zadovoljevanje človeških potreb v javnem sektorju, prerazdelitev narodnega dohodka v smeri večje socialne pravičnosti ter enakomeren, stabilen gospodarski in družbeni razvoj. Omenjene naloge spadajo v skupino finančnih dejavnosti javnega sektorja oziroma v t. i. finančno politiko, katere cilja sta konjunktorno ravnatežje in hitrejša gospodarska rast (Žibert 1993, 14–13). Država je torej odgovorna za nastanek makroekonomskih politik, bodisi monetarne politike, bodisi fiskalne politike. Nas bo zanimalo predvsem nastajanje fiskalne politike oziroma nastajanje najpomembnejšega instrumenta fiskalne politike, proračuna.

3.2 Proračun

Na začetku je potrebno omeniti, da je nemogoče podati preprosto in enotno definicijo proračuna, ki bi služila kot edina prava, saj teoretiki nanj gledajo z različnih zornih kotov, oziroma v ospredje postavljajo različne proračunske elemente, skladne s svojimi strokovnimi področji.

Državni proračun bi najpreprosteje opisali kot načrt državnih prihodkov in izdatkov za določeno časovno obdobje oziroma kot popis preteklih aktivnosti in napoved prihodnjih. Kljub osnovni opredelitvi pa današnji proračuni predstavljajo veliko bolj kompleksno materijo kot le izkaz finančnih sredstev in prejemnikov le-teh (LeLoup 1986, 491). Na simbolni ravni je proračun odraz državljskih potreb in želja, saj predstavlja refleksijo družbenih prioritete. Tako se v vsakoletnem proračunu pokaže želja po določenih dobrinah na eni strani in načinu pridobitve potrebnih sredstev za njihovo financiranje na drugi (Schuhmann 2004, 37). Strokovnjaki ekonomskih ved bi proračun definirali kot instrument fiskalne politike, ki s predvidenimi aktivnostmi vpliva na prihranke, porabo, zaposlitev in raven cen (Caiden 1992, 59). Zanje proračun predstavlja ekonomski instrument, s katerim se porazdeli pomemben del bruto domačega proizvoda (Kranjec 2003, 305) oziroma ex post bilanco javnih izdatkov in dohodkov v narodnem gospodarstvu (Žibert 1993, 149). Proračun

kot način uravnavanja ekonomije tako služi trem glavnim ciljem, tj. alokaciji resursov, njihovi distribuciji in stabilizaciji gospodarstva (Greene 2005, 234).

Proračun pa je veliko več, kot le odločitev o alokaciji nacionalnega premoženja med državne institucije in programe. S politološkega vidika je proračun opredeljen kot politični dokument, ki je odraz vsakokratne politike izvršilne in zakonodajne veje oblasti ter njihovih pogledov na razvoj gospodarstva in družbe (Kranjec 2003, 305). Vsebuje fundamentalne politične odločitve tako o vrednotah, ki se jih promovira prek financiranih aktivnosti, kot o institucijah, še posebej o relativni moči legislativne in eksekutivne oblasti (Kettl in Fesler 2005, 269). Sam dokument tako demonstrira odločitve in vrednote sodelujočih v procesu oblikovanja. Zaradi spremljajočih različnih pogledov participantov v proračunskem procesu pa je le-tega možno definirati tudi kot akt političnega pogajanja in razreševanja konfliktov, kjer imajo posebno mesto formalna in neformalna pravila urejanja nesoglasij med nasprotujočimi si stranmi (Caiden 1992, 59).

Mnenja stroke o naravi proračuna očitno niso poenotena, kar pa je dokaz, da gre le za kopico različnih pogledov na obravnavao istega vprašanja v opredelitvi določenih skupnih značilnosti, ki proračun definirajo. Proračun je zakonodajni akt, ki ga sprejme predstavniški organ države, in predstavlja dokument s prikazom prihodkov in izdatkov za predpisano obdobje, običajno za obdobje enega leta. Sprejema se ga vnaprej, njegovemu izvrševanju pa vedno sledi zaključni račun kot izkaz uspešnega upravljanja z dodeljenimi finančnimi viri (Glogovšek 1993, 47).

3.2.1 Načela sodobnega proračuna

Skladno s skupnimi značilnostmi proračuna so se razvila tudi načela sodobnega proračuna. Le-ta služijo pregledu nad proračunsko porabo s strani predstavniških organov, državljanov in organov, ki trošijo proračunska sredstva. V nadaljevanju opisana načela so pomembna tako za sestavo, sprejem in izvrševanje proračuna kot za njegov nadzor (Žibert 1993, 152).

Prvo načelo je *načelo proračunske enotnosti*, ki pravi, da morajo biti vsi dohodki in izdatki javnopравnih teles zaobjeti v enem splošnem aktu javne porabe, kot je to državni proračun. V praksi je omenjeno načelo prej izjema kot pravilo, saj poznajo države poleg državnega

proračuna še namenska financiranja določenih javnih funkcij prek skladov in načrtov lokalnih in interesnih enot (Žibert 1993, 152).

Načelo proračunske popolnosti nadalje zahteva vnos vseh proračunskih postavk v bruto zneskih, s čimer je omogočen primeren pregled in uspešen nadzor na porabo sredstev (Glogovšek 1993, 49).

Načelo proračunske preglednosti zahteva določeno stopnjo specifikacije sredstev v proračunu. Obseg uresničitve načela v praksi je navadno odvisen od stopnje pravic posameznih upravnih organov, da samostojno določajo proračunsko porabo (Žibert 1993, 152).

Namen *načela predhodne potrditve* gre iskati v izvrševanju proračuna šele po njegovem sprejetju v predstavniškem organu (Žibert 1993, 153). V kolikor proračun ni pravočasno sprejet, se odredi začasen način financiranja, ki je nujno časovno omejen (Glogovšek 1993, 50).

Načelo javnosti je pomembno predvsem z vidika politične odgovornosti. Predpisana je dolžnost objave splošnega dela proračuna in pregleda dohodkov ter njihove razporeditve, skupaj z zaključnim računom proračuna. Načelo obenem uresničuje pravico državljanov, da spremljajo proračunsko razpravo v parlamentu (Žibert 1993, 153).

Načelo proračunskega ravnotežja je pomembno predvsem z ekonomskega zornega kota, saj so le uravnoteženi proračuni dokaz zdravih javnih financ (Žibert 1993, 153). Le-te se načrtuje skozi proces formulacije in sprejemanja proračuna, izvaja in ohranja pa se skozi obdobje izvrševanja proračuna (Bizjak 2002, 13).

Načelo periodičnosti oziroma *načelo enoletnosti* predvideva sprejem proračuna za krajše časovno obdobje, navadno za obdobje enega leta. Proračunsko leto ni nujno enako koledarskemu letu, a v seštevku dni veljavnosti navadno ne znaša več kot 365 dni (Glogovšek 1993, 52). Kljub osnovnemu načelu enoletnosti pa je mogoče ponekod zaznati tudi dolgoročneje oziroma večletne proračune.

Kot zadnje načelo sodobnega proračuna navajamo *načelo proračunske stvarnosti*, katerega namen je zagotavljati zadostno pozornost procesu planiranja proračuna. Če tega proračunskega načela pri načrtovanju dohodkov in izdatkov ne upoštevamo, lahko to povzroči resne motnje pri financiranju države (Žibert 1993, 154). Potrošiti je torej mogoče le prihodke, ki bodo realno uresničeni (Glogovšek 1993, 52).

3.3 Javnopolitični proces

Javnopolitični proces je proces, v katerem se politika ne le ustvarja, ampak tudi izvršuje in ocenjuje. Gre za empirični proces, ki zajema administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo posamezne javne politike (Fink Hafner 2007, 19). Za lažje razumevanje politike oziroma javnih politik ter razlago političnih izidov se v politološki znanosti uporabljajo številni idealni modeli, ki omogočajo lažje dojetje političnih vsebin in odnosov med glavnimi javnopolitičnimi akterji (Dye 1995, 18). Eden izmed modelov je t.i. procesualni model, temelječ na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Govorimo o sledečih šestih fazah:

- 1) identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov,
- 2) oblikovanje političnega dnevnega reda,
- 3) oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema,
- 4) uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve,
- 5) izvajanje (implementacija) javne politike in
- 6) vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike (Fink Hafner 2007, 19).

Navedene faze se v procesu dejanskega političnega odločanja pogosto prepletajo, prav tako ni nujno, da posamezna javna politika gre skozi vse našteje faze, saj je prekinitev procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik v praksi pogost pojav. Obenem je potrebno dodati, da se s končnim ovrednotenjem določene javne politike policy proces ponekod še vedno nadaljuje oziroma se začne z redefiniranjem javnopolitičnega problema ali s spoznanjem, da je predhodno sprejeta javna politika nezadostna za odpravo negativnih posledic problema. V opisanih primerih se lahko javnopolitični igralci odločijo za terminacijo aktualne politike in pričnejo iskati nove alternativne rešitve, s katerimi bi reševali obstoječi problem. Konec stare politike se tako izteče v proces odločanja o novi politiki, kar imenujemo policy ciklus (Fink Hafner 2007, 20–22).

3.3.1 Proračunski proces

Proračunski proces je kot javnopolitični proces sestavljen iz načrtovanja, debatiranja, sprejemanja, implementacije in revizije proračuna. Karakterizira ga več prekrivajočih se

stopenj, saj je proces priprave novega predloga proračuna navadno v teku še pred sprejetjem tekočega oziroma predhodnega predloga (Greene 2005, 240). Gre za ponavljajoči se proces, katerega navadno spremlja visoka stopnja fragmentiranosti in oznaka enega izmed najbolj pomembnih upravljaljskih procesov v razvitih državah (LeLoup 2003, 81).

Proračunski proces tako vključuje pripravo oziroma formulacijo predloga, zakonodajno obravnavo, eksekucijo dokončno sprejetega proračuna ter revizijo porabe dodeljenih finančnih sredstev (Greene 2005, 240). V tem oziru bi lahko rekli, da se proračun oblikuje in izvršuje po enakem postopku kot preostali državni pravni akti, a ga vendarle spremljajo določene posebnosti.

Če na proračunski proces gledamo skozi faze procesualnega modela, se prva posebnost pokaže že v fazi oblikovanja dnevnega reda. Proračunska politika namreč spada v skupino politik, kjer se dnevni red oblikuje s prenosom odločitev iz formalne agende na javno agendo. Takšen prenos je skladen s t. i. elitističnim modelom (Cobb in Ross v Rashwan 2007, 285), za katerega je značilna izključenost nedejavnih akterjev pri oblikovanju dnevnega reda. Interesne skupine, informacijski sektor oziroma državljani tako nimajo formalne moči, da bi vplivali na oblikovanje dnevnega reda »od spodaj navzgor« k državnim akterjem, saj so proračunske aktivnosti, sploh na vladni stopnji, strogo v rokah političnih akterjev in višjih državnih uradnikov, ki določajo rezultate javnih prihodkov in sprejemajo odločitve o porabi teh sredstev (Reed v Rashwan 2007, 285)

Sledeča faza, tj. faza oblikovanja predloga proračuna, vključuje predvidevanja o ocenah višine prihodkov oziroma zbiranje informacij o potrebah prejemnikov proračunskih sredstev. Ta proces navadno spremljajo intenzivna politična debata in konflikti med posameznimi programskimi nosilci. Faza oblikovanja se izvrši na ravni izvršilne veje oblasti, saj je tej, enako kot pri zakonskih predlogih, dana predlagalna funkcija oziroma ima v svojih vrstah daleč največ informacij v zvezi s posameznimi programskimi vprašanji (Greene 2005, 240–241).

Faza legalizacije ali uzakonitve je, v skladu z delitvijo oblasti, v rokah zakonodajne veje, pri čemer je v primeru dvodomnih parlamentov možno tako sprejemanje proračuna v samo enem domu, kot nujna potrditev dokumenta v obeh parlamentarnih domovih. Kljub dominaciji

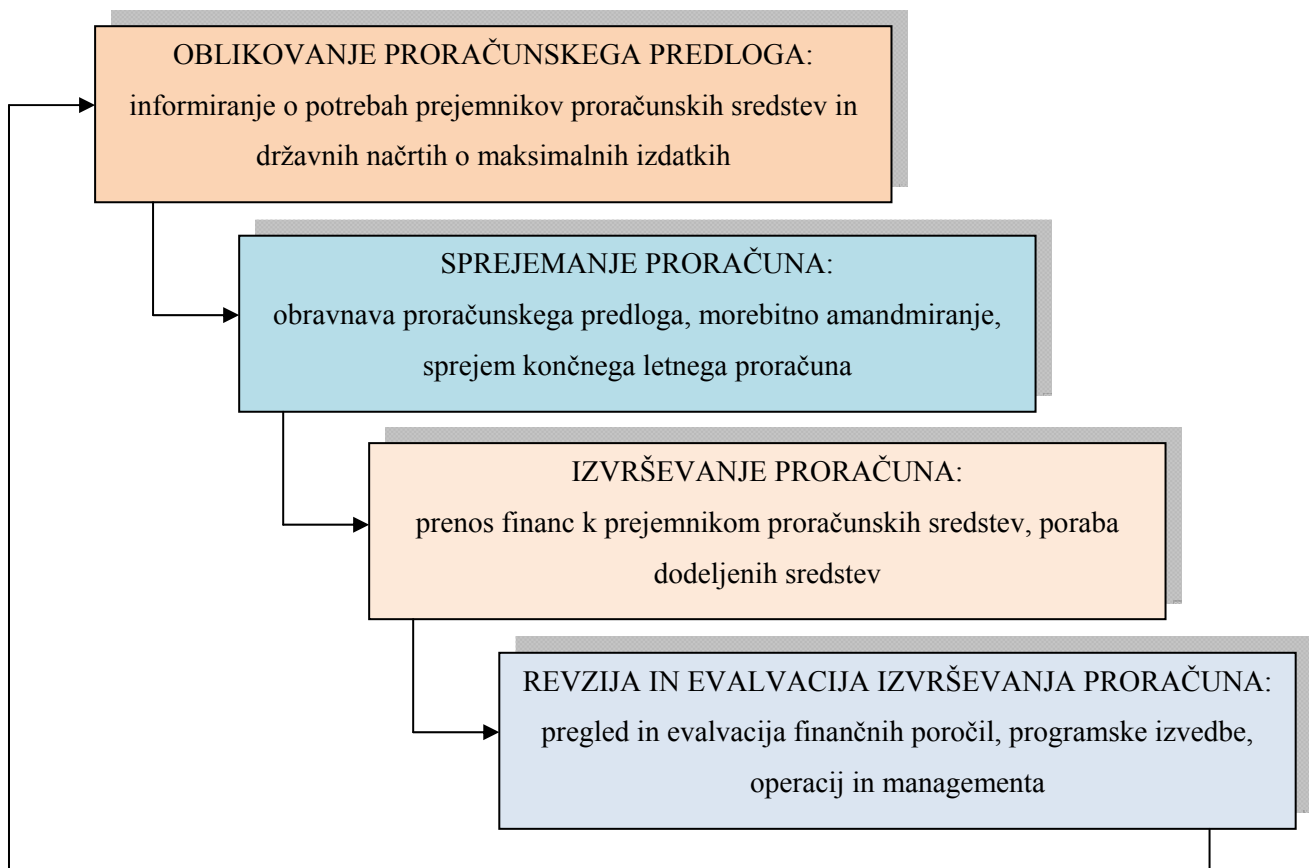
zakonodajne veje oblasti v procesu sprejemanja proračuna to še ne pomeni, da se s prehodom iz ene faze v drugo prenehajo odnosi med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. Izvršilna veja oblasti namreč spremlja dogajanje v parlamentu, saj je morebitno amandmiranje ali zavrnitev predloga proračuna odraz zadovoljstva poslancev z delom eksekutive in alarm za oblikovanje ter predložitev novega predloga proračuna, ki je v večji meri prilagojen željam poslancev (Greene 2005, 241).

S sprejetjem proračuna le-ta pride v veljavo, čemur sledi implementacija zastavljenih načrtov, ki pa niso nujno enaki sprejetim. V procesu izvrševanja proračuna smo namreč lahko priča prilagoditvam oziroma popravkom prvotnega načrta, kot posledico nepričakovanih dogodkov. Proračunski cikel se za posamezni letni proračun zaključi z evalvacijo opravljenega dela in revizijo vseh finančnih postavk. Namen revizije je ugotavljanje namenske porabe finančnih sredstev in ustrezno upoštevanje proceduralnih pravil (Greene 2005, 242–243).

K vprašanju, kako nastaja proračun, mnogi avtorji pristopajo z vidika najpomembnejših akterjev, ki so zadolženi za udejanjanje posamezne faze javnopolitičnega procesa. Stanovnik (2004, 34) se je preučevanja nastanka proračuna lotil z razdelitvijo proračunskega procesa na tri stopnje. Tako loči med vladno stopnjo, na kateri vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek proračuna parlamentu, na parlamentarno stopnjo, ki se zaključi s sprejetjem proračuna in stopnjo izvrševanja, pri kateri lahko pride do določenih sprememb prvotno sprejetega proračuna.

Stanovnik razlikuje stopnje glede na javnopolitične akterje, ki so odgovorni za pripravo oziroma sprejetje proračuna, k temu pa dodaja še stopnjo izvrševanja, kjer ne specificira nosilca odgovornosti. Ker je omenjeni avtor zasnoval proračunski proces na podlagi izkušenj s parlamentarnimi demokracijami, smo se odločili, da za svojo analizo uporabimo modificirano obliko procesualnega modela oziroma model proračunskega procesa, kot ga je zasnoval Greene in ga prikazuje spodnja shema.

Shema 3.1: Proračunski proces.



Vir: Greene (2005, 241).

V sledečih dveh poglavjih bomo prikazali proračunska procesa v EU in ZDA, ki ga bomo obravnavali v fazi oblikovanja ali formulacije proračunskega predloga, fazi sprejemanja proračuna ter fazi implementacije in revizije proračuna.

4 PRORAČUN EVROPSKE UNIJE

Kot prvo izbrano opazovano enoto predstavljamo EU, ki s svojo posebno pravno naravo podira predhodno ustaljene oblike politične organiziranosti, saj je ne moremo opredeliti niti kot državno tvorbo, niti kot običajno mednarodno organizacijo. Od drugih političnih sistemov jo še najbolj ločuje njen unikatni institucionalni okvir, ki njene institucije distinktno razlikuje od katerihkoli drugih političnih teles, tako na nacionalni, kot na nadnacionalni ravni (Peterson in Shackleton 2006, 1). O EU govorimo kot o političnem sistemu *sui generis*, ki pod svojo enotno institucionalno streho združuje 27 evropskih držav.

Za njeno nemoteno delovanje je bilo potrebno prilagoditi delovanje priključenih nacionalnih držav. Le-te so bile dolžne prenesti del državnih suverenosti na organe in institucije EU, ki so za svoje delovanje potrebovali finančna sredstva. Unija je poleg sredstev za izvajanje prenesenih pristojnosti in sredstev, nujnih za lastno administracijo, potrebovala tudi sredstva za oblikovanje in izvajanje različnih skupnih politik, iz tega pa posledično izhaja zahteva po nastanku skupnega finančnega načrta oziroma dokumenta - evropskega proračuna (Mrak 2009, 326). Proračun vsebuje uravnotežene prihodke in odhodke EU za vsako proračunsko leto (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 310. čl.), ki traja od 1. januarja do 31. decembra (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 313. čl.). Evropski proračun kljub institucionalnim posebnostim same EU sledi splošnim načelom sodobnih proračunov, s to izjemo, da v skladu z načelom uravnoteženosti proračuna le-ta ne sme beležiti primanjkljaja ali presežka, in proračunskimi postavkami, izraženimi v skupni evropski valuti, evru (Mrak 2009, 327).

Oblikovanje, sprejemanje in izvajanje evropskega proračuna je *acquis communautaire* zaupal skupnim evropskim institucijam, in sicer si pristojnosti na tem področju delijo Evropska komisija (v nadaljevanju EK), Svet EU (v nadaljevanju Svet) in Evropski parlament (v nadaljevanju EP). Pogodba o Evropski uniji je omenjenim telesom podelila pristojnosti na sledeč način: »Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja /.../ proračunsko funkcijo« (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, 14. čl.), medtem ko EK »izvršuje proračun in upravlja programe« (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, 17. čl.). Njihove kompetence v zvezi s skupnim evropskim proračunom bomo podrobneje predstavili v nadaljevanju, kjer jih bomo prikazali po izbranih fazah procesualnega modela oblikovanja in izvajanja javnih politik.

4.1 Faza oblikovanja proračunskega predloga

Vloga predlagatelja proračuna je v političnih sistemih praviloma zaupana izvršilni veji oblasti, v funkciji katere se v sistemu EU kot »izvršilno vejo« oblasti smatra EK. Komisija je v skladu z evropsko zakonodajo zadolžena za pripravo predlog proračuna, in sicer na podlagi načrtov odhodkov vseh institucij, razen Evropske centralne banke, za naslednje proračunsko leto. Institucije, razen omenjene izjeme, morajo svoje načrte posredovati EK pred 1. julijem,

predlog proračuna EK pa lahko od predvidenih načrtov tudi odstopa (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.).

Čeprav pogodba predpisuje formalni časovni okvir za nastajanje evropskega proračuna, je proračunski proces neprestano v teku. Priprava novega predloga letnega proračuna se praktično začne že 12 mesecev pred začetkom novega proračunskega leta oziroma pozimi v letu pred začetkom veljavnosti novega proračuna. Primarno vlogo v procesu nastajanja novega predloga proračuna ima Generalni direktorat za proračun (*DG Budget*), ki je zaradi tega izpostavljen pritiskom tako s strani evropskih institucij, kot nacionalnih predstavnikov, lobistov itd. Komisar za proračun zato sklicuje številna formalna in neformalna srečanja, na katerih imajo besedo zainteresirane stranke, kjer pa imajo največ možnosti za uspeh tisti, ki posedujejo večjo politično moč oziroma tisti, katerih ideje so usklajene s predstavami EK. Eno izmed omenjenih srečanj je formalni dialog med delegati EP, Sveta in EK, kjer so osrednja tematika pogovora prioritete proračuna v pripravi (Nugent 2010, 411–412).

Ob zaključku priprave predloga proračuna v odgovornem generalnem direktoratu je komisar za proračun dolžan predlog predstaviti preostalim komisarjem, ki morajo soglašati s celotnim dokumentom. S soglasjem celotne ekipe komisarjev postane predlog proračuna Generalnega direktorata za proračun tudi uraden predlog proračuna EK (Nugent 2010, 411). Predlog proračuna Komisija najpozneje do 1. septembra v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja, predloži EP in Svetu. Kljub predložitvi predloga pa ga EK lahko še vedno naknadno spremeni, in sicer med postopkom sprejemanja proračuna, vendar pred sklicem Spravnega odbora (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.).

Kot smo omenili, je direktorat med pripravo predloga proračuna deležen pritiskov s strani mnogih akterjev, kar pa ne pomeni, da je dolžan upoštevati njihove želje in predloge. Vsak predlog proračuna je namreč usklajen z vnaprej pripravljenim srednjeročnim finančnim načrtom oziroma s finančno perspektivo.

4.1.2 Večletni finančni okvir

Odločanje o letnih odhodkih in prihodkih je zaradi določene razporeditve pristojnosti in interesov ter narave odgovornih evropskih institucij v preteklosti botrovalo temu, da je bilo

iskanje konsenza glede sestave proračuna velikokrat dolgotrajno in izčrpno. Konflikti med institucijami so zaradi incidentov z nepravočasno sprejetimi proračuni v osemdesetih letih pripeljali do uvedbe novega instrumenta, tj. finančne perspektive oziroma (v skladu z določili Lizbonske pogodbe) večletnega finančnega okvirja (Mrak in drugi 2007, 15). Če je bil le-tej predhodno priznan status mehke zakonodaje, je z določili lizbonske pogodbe večletni finančni okvir s njegovim sprejetjem obvezujoč dokument, ki ga bodo institucije primorane spoštovati ob vsakoletni pripravi evropskega proračuna (Laffan in Lindner 2010, 222).

Večletni finančni okvir se sprejema za dobo najmanj petih let, v njem pa se določijo zgornje letne meje odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila, pri čemer kategorije odhodkov ustrezajo glavnim področjem dejavnosti unije (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 312. čl.). Gre torej za strateški instrument za načrtovanje vsebinskih in proračunskih prioritet, ki omogoča predvidljivost razvoja izdatkov EU in s tem predvidljivost evropske finančne politike. V skladu s povedanim je torej letni proračun le izvedbeni dokument za doseganje ciljev in usmeritev, predvidenih v finančni perspektivi (Mrak 2009, 327).

4.2 Faza sprejemanja proračuna

EK je do 1. septembra dolžna predložiti predlog proračuna EP in Svetu. Instituciji sta soodločevalki usode predloga proračuna, pri čemer je Svet prvi, ki sprejme stališče o predlogu proračuna s kvalificirano večino ter ga do 1. oktobra v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja, predloži EP. Svet je obenem dolžan EP izčrpno obvestiti o svojih razlogih za sprejetje lastnega mnenja. EP ima po prejetju stališča Sveta na voljo 42 dni, v katerih lahko:

- 1) odobri predhodno stališče Sveta in s tem sprejme proračun,
- 2) ne sprejme nobene odločitve, kar prav tako rezultira v sprejetju proračuna,
- 3) sprejme spremembe z večino svojih članov, pri čemer je dolžan spremenjeni predlog poslati Svetu in EK.

Predsednik EP mora zaradi predlaganih amandmajev v dogovoru s predsednikom Sveta nemudoma sklicati sestanek t.i. Spravnega odbora, ki deluje kot mediator med mnenjem obeh soodločevalcev, sestanek le-tega pa ni nujen. Svet ima namreč na voljo 10 dni, v katerih lahko odobri spremembe s strani EP in s tem potrdi predlog proračuna, če pa do sprejetja ne pride,

sledi sestanek članov Spravnega odbora (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.). Kot pravi Nugent (2010, 413), se takšna situacija le redko razreši brez posredovanja Spravnega odbora.

Spravni odbor je organ, sestavljen iz enakega števila članov Sveta oziroma njihovih predstavnikov in predstavnikov EP, z nalogo iskanja soglasja o skupnem predlogu Sveta in EP. Na podlagi stališč, podanih s strani obeh institucij, ima odbor po sklicu 21 dni za doseg soglasja. Pri njegovem delu sodeluje tudi EK, ki v proračunskem procesu daje vse potrebne pobude za zблиžanje stališč soodločevalcev. Odbor ima tako dve možnosti:

- 1) doseže soglasje, s čimer se postopek sprejemanja proračuna nadaljuje v Svetu in EP,
- 2) ne doseže soglasja o skupnem soglasju, kar nato pomeni, da mora EK v sprejetje predložiti nov predlog proračuna (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.).

Če je Spravnemu odboru uspelo doseči soglasje o skupnem predlogu, lahko EP in Svet v roku dveh tednov od datuma soglasja:

- 1) potrdita skupni predlog in tako zaključita fazo legalizacije s sprejetjem proračuna,
- 2) ne sprejmeta nikakršne odločitve oziroma je skupni predlog potrjen s strani ene institucije, medtem ko druga o njem ne sprejme odločitve, in, enako kot v prvem primeru, sprejmeta proračun
- 3) skupnega predloga ne sprejmeta in prisilita EK k predložitvi novega predloga proračuna.

Do zavrnitve prvotnega predloga proračuna in potrebe po predložitvi novega lahko pride iz več razlogov, in sicer:

- 1) zaradi zavrnitve predloga proračuna s strani obeh javnopolitičnih akterjev (v primeru EP je predlog proračuna zavrnjen z glasovi večine njegovih članov, v primeru Sveta pa je potrebna kvalificirana večina),
- 2) ker ena izmed institucij predlog zavrne, medtem ko druga o njem ne poda nikakršne odločitve,
- 3) je predlog proračuna zavrnjen v EP in, nasprotno, sprejet v Svetu (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.).

Opisani postopek sprejemanja proračuna po doseženem soglasju Spravnega odbora ima še eno posebnost. Proračun se namreč pod določenimi pogoji šteje za dokončno sprejetega, čeprav je skupni predlog potrjen le v EP, medtem ko ga Svet zavrne. V primeru takšnega scenarija

lahko EP, ki odloča z večino svojih članov in tremi petinami oddanih glasov, v roku štirinajstih dni od datuma zavrnitve v Svetu sklene, da potrdi vse ali le določene spremembe, ki jih je predhodno podal na prvotno stališče Sveta o predlogu proračuna. Če katera od predlaganih sprememb ni potrjena, se o proračunski postavki, ki je predmet spremembe, ohrani stališče, ki je bilo sprejeto v Spravnem odboru (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.). Povedano pomeni, da lahko EP preglasuje zavrnitev skupnega stališča Sveta, pri čemer potrebuje večjo večino, in sprejme spremembe, ki jih poda na predhodno stališče, sprejeto v Svetu.

Faza legalizacije proračuna se uradno konča z razglasom predsednika EP, ki naznani dokončno sprejetje proračuna (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 314. čl.). Proces sprejemanja proračuna pa v določenih primerih traja dlje, kot je načrtovano, in rezultira v nezmožnosti njegovega dokončnega sprejetja do začetka proračunskega leta. V tem primeru je predpisana višina finančnih sredstev, ki se lahko porabijo za zadevno področje, upoštevajoč proračun predhodnega proračunskega leta in aktualnega predloga proračuna, ki še ni uradno potrjen s strani zakonodajalca (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 315. čl.).

4.3 Faza izvajanja proračuna in revizija implementacije

Kot smo ugotovili, je funkcija predložitve predloga proračuna zaupana »izvršilni veji oblasti«, ki ji je poleg le-te dana tudi pristojnost implementacije proračuna. Z dokončnim sprejetjem proračuna je odgovornost za njegovo izvajanje v rokah EK, ki pri tem sodeluje skupaj z državami članicami (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 317. čl.). Potrebno je omeniti, da je večinski del proračunske implementacije delegiran na organe držav članic, medtem ko je EK odgovorna za prenos odobrenih finančnih sredstev na nacionalne organe oziroma za pregled celotne eksekucije proračuna (Nugent 2010, 415). Opažamo, da je kar 80 odstotkov evropskega proračuna porabljenega s strani nacionalnih oziroma regionalnih oblasti v državah članicah, ki se jim sredstva dodeljujejo na podlagi lastnoročno izbranih projektov in prejemnikov sredstev, iste oblasti pa so obenem nadalje formalno odgovorne za pravilno rabo dodeljenih sredstev znotraj meja svojih pristojnosti (Evropska komisija).

EK je prav tako zadolžena za poročanje o poteku oziroma uspešnosti implementacije vsakokratnega proračuna. Poročilo za predhodno proračunsko leto predloži institucijama, zadolženima za njegovo legalizacijo, EP in Svetu. Skupaj s poročilom je EK dolžna predložiti tudi izkaz stanja sredstev in obveznosti EU ter finančno poročilo Unije glede na dosežene rezultate (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 318. čl.).

Po zakonodajalčevem pregledu predloženih dokumentov in poročil Računskega sodišča EP na priporočilo Sveta EK poda razrešnico glede izvrševanja proračuna (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 319. čl.). S podano razrešnico se tako formalno konča faza implementacije oziroma evalvacije proračuna, kar pomeni, da se zaključi proračunski proces za dano proračunsko leto.

Potrebno je izpostaviti, da smo zadnja leta priča posvečanju večje pozornosti ravno fazi implementacije proračuna. Nenadno zanimanje za izvajanje evropske proračunske politike je mogoče pojasniti z dvema razlogoma. Drobno gledu so botrovala bodisi poenostavitve oziroma večja preglednost procesa sprejemanja proračuna, bodisi poročila Računskega sodišča, ki so v več primerih obveščala o nepravilnostih pri izvajanju evropskih politik (Nugent 2010, 415). Računsko sodišče je pri pregledu dolžno preiskati adekvatnost internih procesov pri upravljanju z javnimi financami, ki so se zaradi slabega upravljanja in goljufanja pri implementaciji posameznih politik velikokrat izkazali za nedosledno upošteevane (Peterson in Shackleton 2006, 217).

5 PRORAČUN ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE

ZDA so kot prva sodobna federacija s formulacijo svoje ureditve in institucij postale vzor pozneje ustanovljenim federacijam. Po ustavni zamisli je federacija državnopravna skupnost, ki temelji na dveh prvinah, in sicer na državljanskih in federalnih enotah, kar v primeru ZDA pomeni, da je zvezna ureditev oziroma celotna državna oblast organizirana na dveh ravneh - na ravni zveze in ravni držav. Pristojnosti med obema ravnema so ustavno določene po načelu domneve pristojnosti v korist držav, kar pomeni, da lahko zvezni organi delujejo le na področjih, ki so z ustavo ZDA določena kot zvezna pristojnost. Tako ima zvezna oblast pravico enotnega urejanja in delovanja glede vseh vprašanj, ki so pomembna za vse

državljanke ZDA in za zvezo kot celoto. Govorimo zlasti o zagotavljanju svobode posameznika in sodnega varstva položaja le-tega, o pospeševanju splošne blaginje in stabilnosti domačih razmer ter zagotavljanju skupne obrambe pred zunanjimi sovražniki (Grad 2006, 182–183).

Da bi zvezna država lahko opravljala svoje naloge, potrebuje finančna sredstva, namenska poraba le-teh pa je zapisana v vsakoletnem zveznem proračunu, kot glavnem instrumentu fiskalne politike. Ustavne nastavke za njegov obstoj najdemo že v prvem členu ustave, kjer v devetem razdelku zasledimo sledeče: »Iz Državne Blagajne se ne sme vzeti nobenih Sredstev, razen na Osnovi Določil Zakona; in od časa do časa se mora objaviti redno Poročilo ter Obračun Prihodkov in Odhodkov vseh javnih Sredstev«¹ (Jaklič in Toplak 2005, 62). Zakonsko so za pripravo in sprejetje zveznega proračuna odgovorne institucije izvršilne in zakonodajne veje oblasti, sam dokument pa predstavlja skupek predsedniških iniciativ, kongresnih akcij in ekonomskih pogojev (MacKenzie in Thornton 1996, 76). Pristojnost na danem področju si zato delijo predsednik ZDA in službe, vzpostavljene za pomoč pri njegovem delu, ter oba parlamentarna doma ameriškega Kongresa, Predstavniški dom in Senat. Proračunski proces je zaradi različnih nosilcev pristojnosti izredno fragmentiran, saj med področnimi strokovnjaki prevladuje mnenje, da se razdrobljenost ameriškega procesa odločanja nikjer ne odraža v takšni kompleksnosti, kot ravno v procesu nastajanja novega zveznega proračuna (Milakovich in Gordon 2004, 370).

Kljub stresnemu in mnogokrat konfliktnemu procesu odločanja o finančnih postavkah in vsebini vsakoletnega proračuna, je le-ta vitalnega pomena za financiranje dela ameriške administracije, saj predvideva prihodke in odhodke za programe, izvedene v posameznem proračunskem letu, ki v Ameriki traja od 1. oktobra do 30. septembra (MacKenzie in Thornton 1996, 76).

¹ Zaradi dobesednega prevoda razdelka ustave, so v prevodu ohranjene velike začetnice na tistih mestih, kjer so uporabljene v originalnem angleškem tekstu. Deveti razdelek prvega člena ustave ZDA se v angleščini glasi: »No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.« (The United States Constitution, 1. člen)

V nadaljevanju bomo prikazali proračunski proces na primeru ameriškega zveznega proračuna, kjer se bomo, tako kot na primeru evropskega proračuna, podrobneje posvečali fazi formulacije dokumenta, njegovemu sprejetju ter izvrševanju oziroma reviziji.

5.1 Faza oblikovanja proračunskega predloga

Formulacija proračunskega procesa je dolgotrajen proces, ki traja približno osemnajst mesecev, kar praktično pomeni, da se še pred sprejetjem aktualnega proračunskega predloga istočasno že odvijajo postopki za nastajanje novega (MacKenzie in Thornton 1996, 76). Celotni proces oblikovanja se začne s pozivom Urada za upravljanje in proračun (*Office of Management and Budget* - v nadaljevanju OMB), ki na podlagi preliminarnih ekonomskih študij in fiskalnih projekcij, pripravljenih v sodelovanju s Svetom ekonomskih svetovalcev (*The Council of Economic Advisors*) in finančnim ministrstvom (*Treasury Department*), pozove vladne oddelke in agencije k pripravi ocen o njihovih finančnih potrebah (Milakovich in Gordon 2004, 371; Greene 2004, 244). Opisani postopek se navadno začne v poletju pred predložitvijo predloga Kongresu. OMB že v pomladnih mesecih analizira ekonomske pogoje in opredeli predsednikove smernice in programske prioritete, iz teh pa pripravi zgornje meje finančnih sredstev, ki jih ima na voljo posamezna agencija. Agencije so tako pri prijavi svojih načrtov omejene s predlagano višino možnih dodeljenih sredstev (MacKenzie in Thornton 1996, 87). Po pripravi navodil so ta posredovana agencijam, ki jih v naslednjih treh mesecih čaka priprava lastnega programskega in finančnega predloga, pri nastajanju katerega agencije angažirajo vse svoje razpoložljive vire (Dye 1995, 240).

Predstojniki posameznih agencij do sredine septembra oziroma začetka oktobra posredujejo svoje predloge v pregled OMB, kjer jih pod drobnogled vzamejo proračunski revizorji, ki skupaj s predstavniki agencij podrobno preučijo programska, upravljavska in proračunska vprašanja. Po zaključku pregleda revizorji podajo mnenje OMB, ki na podlagi priporočil in morebitnih popravljenih predlogov s strani agencij pripravi enotni proračunski dokument. Tako nastane predsednikov predlog proračuna, ki je pripravljen za predložitev v avtorizacijo Kongresu (Milakovich in Gordon 2004, 372).

5.2 Faza sprejemanja proračuna

Predsednik je svoj predlog proračuna dolžan predložiti Kongresu v času od prvega ponedeljka v januarju do prvega ponedeljka v februarju (MacKenzie in Thornton 1996, 88). Naloga Kongresa je nato potrjevanje, spreminjanje oziroma zavrnitev predloženega predloga proračuna in sprejem resolucije, s katero se nadaljuje odločanje o novem zveznem proračunu (Bizjak 2002, 26). Kongresno odločanje je mogoče deliti na tri različne procese, in sicer na proces sprejemanja proračunske resolucije, proces avtorizacij in proces apropriacij (LeLoup 2003, 91–93).

Delo v Kongresu se navadno začne že pred predložitvijo predsednikovega predloga proračuna. Sočasno s procesom končnega usklajevanja predsednikovega predloga in njegove predložitve se proračunska deliberacija prične v Kongresnem proračunskem uradu (*Congressional Budget Office* – v nadaljevanju CBO), ki predstavi svoje neodvisne ocene o gospodarskem stanju v državi, ob prejetju proračunskega predloga pa tudi prve ocene o predsednikovem predlogu (Dye 1995, 241). S predstavitvijo proračuna se formalno začnejo zaslišanja proračunskih komitejev Predstavniškega doma in Senata (*Budget Committees*), ki preučujejo predloge uradnikov, CBO in zunanjih strokovnjakov (LeLoup 2003, 93). Glavna naloga proračunskih komitejev je priprava predloga resolucije o proračunu (*resolution on the budget*), ki služi kot kongresni proračun in vključuje smernice za naslednja področja: za prihodke in izdatke, proračunsko pooblastilo, velikost deficita, nacionalni dolg in zvezno kreditno sposobnost (MacKenzie in Thornton 1996, 89). Proračunska resolucija, ki zajema obvezujoče finančne usmeritve, je predložena v avtorizacijo Kongresu, ki jo mora potrditi do 15. aprila (LeLoup 2003, 93).

Proračunski proces se nadaljuje s procesi avtorizacije in apropriacije. Odgovornost za avtorizacijo in apropriacijo prevzamejo posebni (pod)komiteji (*authorizing and appropriations committees*), ki so pristojni za pregled specifičnih delov proračuna (LeLoup 2003, 93). Sam pregled proračunskih postavk agencij naj bi se začel po sprejetju resolucije v Kongresu, vendar se pogosto zgodi, da se omenjeni procesi začnejo odvijati že pred sprejetjem resolucije (MacKenzie in Thornton 1996, 89). Namen procesa avtorizacije je podeljevanje pristojnosti za obstoj oziroma izvajanje določenega programa ali agencije, ki lahko vključuje tudi najvišje možne limite za finančna sredstva, katera bodo v nadaljevanju

odobrena za posamezno dejavnost. Avtorizacija je tako predpogoj za delo apropracijskih podkomitejev, saj z odločitvijo o obstoju določenih programov postavljajo meje za dodeljevanje finančnih sredstev (LeLoup 2003, 91–92). O odobritvi sredstev odloča trinajst različnih podkomitejev, pri čemer ima vsak posamezen podkomite pristojnost za točno določene zvezne programe in agencije (MacKenzie in Thornton 1996, 89). Podkomiteji svoje delo zaključijo s pripravo trinajstih apropracijskih predlogov (*appropriations bills*), o katerih do 10. junija poročajo Kongresu (LeLoup 2003, 93). O apropracijskih predlogih odloča Kongres v obeh domovih, in sicer je le-te potrebno sprejeti do začetka proračunskega leta. Čeprav je končni datum sprejetja proračuna predviden do začetka proračunskega leta, smo bili v več primerih priča nesposobnosti dokončne odobritve proračuna do predpisanega roka. Kadar pride do takšne situacije, sprejme Kongres t. i. trajajočo resolucijo (*continuing resolution*), s katero odobri nadaljnjo, a časovno omejeno, potrošnjo s strani vladnih agencij, navadno v višini, določeni za predhodno fiskalno obdobje (Dye 1995, 241).

Z nastankom apropracijskih predlogov je potrebno preveriti tudi skladnost dodeljenih sredstev za posamezen program oziroma agencijo s celotnimi načrti prihodkov in izdatkov ter višino deficita, predvidenega v proračunski resoluciji. Dejanje se imenuje proces uskladitve (*reconciliation*), ki ima navadno za posledico povečanje prihodkov, zmanjšanje odhodkov ali povečanje deficita. Zaradi pomembnosti procesa je le-temu priznana ena izmed najpomembnejših vlog v celotnem proračunskem procesu, iz istega razloga pa je končno sprejetje uskladitvenega predloga nujno potrebno v obeh domovih Kongresa (MacKenzie in Thornton 1996, 89–90).

Čeprav Kongres postavi lastno višino maksimalnih izdatkov, se kongresne številke navadno bistveno ne razlikujejo od tistih, ki so zajete v predsedniškem predlogu proračuna. Večja je verjetnost, da so v Kongresu enako višino finančnih sredstev le drugače prerazdelili med posamezne programe in agencije. A ker gre v primeru sprejetja apropracijskih predlogov za enak postopek kot pri sprejetju zakona, je predsednik zadnja odločujoča instanca. Predsednik ima na voljo 10 dni, da odobri apropracijsko zakonodajo oziroma vloži veto. Kljub njegovi formalni moči v obliki veta pa mu je odvzeta možnost, da bi dal veto na določene postavke v samem zakonu, zato je praksa zavrnitve apropracij prej izjema kot pravilo (Dye 1995, 243).

5.3 Faza izvajanja proračuna in revizija implementacije

Faza izvajanja proračuna se začne s sprejetjem apropracij s strani Kongresa. Apropracije namreč določajo dejansko višino sredstev, ki pripadajo posameznim porabnikom proračuna, medtem ko jim proces avtorizacije daje potrebna pooblastila za njihovo porabo. Podelitev dodeljenih sredstev za izvajanje programov je v rokah OMB, za katerega je značilno podeljevanje le-teh za vsako četrletje posebej. Agencija na ta način dobi dodeljena finančna sredstva za izvajanje programskih nalog in izvajanje predpisanih javnih politik, vendar lahko predsednik, z odobritvijo obeh domov Kongresa, kljub predhodni odobritvi njihovo dodeljevanje preloži oziroma ga zaradi morebitnih večjih sprememb tudi prekliče (Milakovich in Gordon 2004, 382).

Proračunski proces se, skladno s procesualnim modelom javnopolitičnega procesa, zaključi z revidiranjem opravljenega dela. Faza revizije tako vključuje različne funkcije, razdeljene med različne revizorje in opravljene v različnih časovnih okvirjih (Milakovich in Gordon 2004, 383). Neformalna revizija se opravlja znotraj vsake posamezne agencije, ki za potrebe dokazovanja o porabi, skladni z akti apropracije in avtorizacije, zbira podatke o aktivnostih in zanje porabljenih sredstvih (Greene 2005, 248). Formalna revizija pa navadno poteka s strani privatnih revizijskih hiš, OMB in Urada za revizijo (*General Accounting Office* – v nadaljevanju GAO), ki preverjajo ustreznost porabe finančnih sredstev in vsesplošno upravljanje z razpoložljivimi finančnimi viri (Milakovich in Gordon 2004, 383).

Zaključna faza proračunskega procesa poleg revizije vključuje tudi evalvacijo programov, v kateri Kongres, OMB in GAO ločeno preverjajo učinkovitost in uspešnost specifičnih dejavnosti. Pridobljene informacije so uporabne v procesu sestavljanja novega proračuna, v katerem se ponovno odloča o obstoju oziroma ukinitvi določenih, predvsem dolgoročnih programov (Greene 2005, 249).

6 PRIMERJAVA PRORAČUNSKEGA PROCESA V EU IN ZDA

V skladu z načrtanim načrtom dela v metodološkem poglavju bomo kot empirični del diplomske naloge predstavili primerjavo med oblikovanjem in izvajanjem proračunskega

procesa v EU in ZDA. Pri tem bi želeli že na začetku izpostaviti osnovno težavo, ki leži v različnosti organizacije oblasti v opazovanih političnih sistemih, saj so ZDA federalno organizirana država, medtem ko je EU pojav *sui generis* in ima zatorej specifičen institucionalni okvir oziroma unikatno delitev oblasti. To je vidno predvsem v primeru Sveta, ki je sestavljen iz ministrov držav članic in tako nekonsistenten v svoji sestavi, ki variira glede na obravnavano tematiko. Čeprav je sestavljen iz predstavnikov izvršilne veje oblasti nacionalnih držav, pa v oblastni strukturi EU opravlja vlogo zakonodajalca in si tako pristojnosti zakonodajne veje oblasti deli z EP kot edinim neposredno voljenim organom v EU. Nadalje je posebna sestava EK, ki jo sestavljajo imenovani strokovnjaki, in sicer so mesta komisarjev zaupana v imenovanje nacionalnim vladam, katerim za svoje delo komisarji niso neposredno odgovorni. Želimo torej izpostaviti pomembnost zavedanja o različnosti institucij, ki pa jih bomo za potrebe primerjalne analize v določenih pogledih zanemarili oziroma posplošili.

Proračunska procesa bomo obravnavali glede na predhodno obrazložene faze javnopolitičnega procesa. Ob tem večje pozornosti ne nameravamo posvečati časovnim okvirjem, v katerih faze potekajo, čeprav ugotavljamo, da je zaradi večje kompleksnosti in fragmentiranosti ameriškega proračunskega procesa ta daljši za približno polovico leta, kar bi si lahko razlagali tudi z dejstvom, da zaobjema evropski proračun le približno 1 odstotek celotnega evropskega bruto domačega proizvoda, medtem ko je ameriški delež približno 20 odstotkov (Mrak v Petrov 2011)². Ne glede na časovno dolžino proračunskega procesa pa v skladu z načelom periodičnosti oziroma enoletnosti obe proračunski leti trajata eno leto, s to razliko, da je evropsko proračunsko leto enako koledarskemu letu, v primeru ZDA pa se proračunsko leto začne 1. oktobra in zaključi 30. septembra naslednje leto.

Če začnemo s fazo formulacije ugotovimo, da je, kot je to značilno za vse sodobne politične sisteme, oblikovanje proračunskega procesa zaupano izvršilni veji oblasti. Tako v evropskem kot v ameriškem sistemu imata najvidnejšo vlogo dva organa, in sicer Generalni direktorat za proračun in OMB. Pri tem ugotavljamo, da je direktorat organizacijska enota EK, podobna

² Približna ocena višine proračuna, izraženega v odstotkih BDP, je posledica razlik v uradno navedenih statističnih izračunih. V letu 2011 je proračun ZDA znašal 3,819 bn ameriških dolarjev, kar je znašalo 25,3 odstotka ameriškega BDP (Bela hiša). V EU je proračun za leto 2011 visok 126,5 bn evrov oziroma 1,01 odstotka BND (Evropska Komisija).

nacionalnim ministrstvom, medtem ko je v ameriškem proračunskem procesu vidna le stranska vloga finančnega ministrstva in izredno poudarjena vloga OMB, ki velja za eno izmed najmočnejših agencij v Washingtonu (LeLoup 2003, 87), a ne deluje kot samostojna enota, temveč kot ena izmed agencij v predsedniškem izvršilnem kabinetu (Bela hiša).

Pri analizi formulacije ameriškega zveznega proračuna je treba omeniti tudi CBO, kot kongresno protiutež OMB, ki *de facto* pripravi alternativni proračunski predlog, temelječ na lastnih ocenah potreb in ekonomskega stanja v državi. Tako Kongresu poda lastno mnenje o proračunskih zadevah, ki je neodvisno od izvršilne veje oblasti. V obeh opazovanih fazah oblikovanja proračunskega predloga se le-ta konča s privolitvijo oziroma upoštevanjem prioritet, ki jih postavljajo organi, katerih deli nosijo največjo odgovornost pri pripravi finančnega načrta. V primeru ameriškega proračuna je OMB zavezan k privolitvi s strani predsednika ZDA, ki je formalno nosilec predlagane pravice, znotraj EU pa predlog postane formalni proračunski predlog EK šele po potrditvi s strani celotnega kolegija komisarjev. Strokovnjaki morajo pri njegovi pripravi sicer upoštevati okvirje večletne finančne perspektive, a lahko ekvivalent (ki pa namesto pravno zavezujoče narave nosi veliko večjo politično težo za morebitno ponovno izvolitev) v primeru ameriške politike najdemo v programu posameznega predsednika, ali bolje rečeno predsedniškega kandidata.

Faza legalizacije proračuna nastopi po predložitvi proračunskega predloga zakonodajalcu, ki ga v primeru ZDA predstavlja Kongres z dvema domovoma, Predstavniškim domom in Senatom, v primeru EU pa Svet in EP. Če v ZDA govorimo o tipičnem federalnem parlamentu, je zgodba v EU politično bolj atipična, vendar se, kot smo najavili v uvodu, tega zavedno izogibamo. V obeh primerih je opazna vloga parlamentarnih komitejev, pri čemer opazamo večjo težo v primeru komitejev in podkomitejev obeh ameriških domov, ki opravljajo ključne dejavnosti v procesu sprejemanja proračuna, sploh glede oblikovanja appropriacijskih in avtorizacijskih predlogov.

Da je proračun sprejet, je potrebna odobritev obeh domov oziroma obeh evropskih institucij, kjer pa kot največjo razliko izpostavljam izjemo, ki se pojavi pri sprejemanju evropskega proračuna. Le-ta se namreč po doseženem soglasju s strani Spravnega odbora in potrditvi le-tega v EP pod določenimi pogoji, ki jih podrobneje obravnavamo v poglavju o evropskem proračunu, šteje za sprejetega kljub zavrnitvi istega predloga v Svetu. Ugotavljamo, da so

razmerja moči v evropskem institucionalnem prostoru glede sprejemanja proračuna porazdeljena drugače kot v ameriškem sistemu. V slednjem je namreč nujna potrditev tako Predstavniškega doma kot Senata, medtem ko instituciji EU po moči nista enakovredni, saj lahko, upoštevajoč določene pogoje, EP preglasuje zavrnitev Sveta in tako omogoči dokončno sprejetje proračuna. Večja moč EP se kaže tudi v primeru zavrnitve soglasja Spravnega odbora v EP in odobritve znotraj Sveta, saj se v opisanem primeru proračun ne sprejme, temveč mora EK v sprejem poslati novi predlog proračuna. Zaradi različnega ustroja političnega sistema je tako smiselno omeniti tudi razliko v moči predsednika ZDA kot dela izvršilne veje oblasti, ki ima pravico do vložitve veta na izglasovani »proračunski zakon« oziroma je za njegovo veljavnost potreben privolitveni podpis šefa države, medtem ko v EU izvršilna veja oblasti te pristojnosti nima in ima zadnjo besedo v fazi sprejemanja proračuna predsednik EP, katerega razglas sprejetja novega proračuna šteje za akt dokončne legalizacije.

Zanimivost evropskega proračunskega procesa je prej omenjeni Spravni odbor, ki predstavlja formalizirano dogovarjanje med predstavniki EP in sveta, čeprav v veliko manjšem obsegu sodelujočih. Vzpostavljeni proces sprave med obema institucijama naj bi služil skrajševanju proračunskega procesa oziroma dosegu kompromisa med obema institucijama, ki se s tem izogneta takojšnji zavrnitvi predloga proračuna.

Zadnja točka primerjalne perspektive je pregled faze izvrševanja proračuna in njegovega revidiranja. Logično podobnost je ponovno najti v odgovornosti za implementacijo, ki je dana izvršilni veji oblasti, vendar je v primeru EU velika večina dejanskega izvrševanja sprejetega proračuna preložena na pleča vlad držav članic, medtem ko je v primeru ZDA izvrševanje zveznih javnih politik zaupano zveznim agencijam, in ne vladam posameznih zveznih držav. Velikih odstopanj ni zaznati niti v primeru polaganja računov za procese izvrševanja zastavljenih javnih politik. V obeh primerih morajo porabniki proračunskih sredstev o svojih aktivnostih poročati telesu, ki ima pristojnost nad sestavljanjem proračunskega predloga, tj. EK in OMB, ki skupaj s pristojnimi revizijskimi organi, Računskim sodiščem in GAO, preverjajo tako učinkovitost in uspešnost načrtovanih politik, kot pravilnost upravljanja z dodeljenimi finančnimi sredstvi. EK je o izvrševanju javnih politik dolžna poročati EP in Svetu, medtem ko GAO poroča Kongresu, a so ta poročila zaradi hitrega začetka priprave novega proračunskega predloga mnogokrat prepozna, da bi vplivala na ustvarjanje proračuna za novo proračunsko leto.

7 ZAKLJUČEK

Fiskalna politika kot prvotna oblika ekonomske politike je v svoji sodobni različici nastala v Franciji 19. stoletja, ko se pojavi potreba državnikov, da v posebnem političnem dokumentu predvidijo svoje aktivnosti za obdobje enega leta, ki je na podlagi dolge zgodovine podobnih poskusov v civiliziranem svetu prevzelo naslov proračuna. Proračun je najpomembnejši mehanizem fiskalne politike vsakega političnega sistema, v katerem svetovne vlade opredeljujejo izdatke za svoje delo in sredstva, ki bodo potrebna za izvrševanje načrtovanih nalog. S politološkega zornega kota pa proračun nastopa tudi v vlogi vsakokratnega oblikovanja preferenc vladajočih elit oziroma usmerjevalca prihodnjega razvoja družbe in gospodarstva.

Proračun tako konstituira bistveno politično vprašanje, za razreševanje katerega so potrebna jasno definirana proceduralna pravila in razmejitve pristojnosti med posameznimi institucijami. Pristojnosti na danem področju si navadno delita izvršilna veja oblasti, ki dejansko pripravlja proračunski predlog in skrbi za njegovo implementacijo, ter zakonodajna veja oblasti, brez potrditve katere predlog ne more tudi uradno postati proračun za določeno proračunsko leto. Proračunski proces kot proces formulacije in izvajanja proračunske politike pa kljub podobnosti v funkcijah dveh vej oblasti od države do države ni enoten, saj nanj vpliva ustroj političnega sistema oziroma pravno razmejene naloge med političnimi odločevalci. V diplomskem delu smo zato kot cilj in namen raziskovanja navedli primerjalno analizo dveh proračunskih procesov, in sicer proračunskega procesa v EU in zveznega proračunskega procesa v ZDA.

Z omenjeno primerjavo smo poglobili znanje o delovanju javnopolitičnih akterjev v izbranem javnopolitičnem procesu, osvetlili njune posebnosti in potegnili vzporednice, kjer je bilo to mogoče. Že uvodoma smo nakazali možnost, da je s podobnimi primerjalnimi analizami mogoče zasledovati dodatni cilj, tj. napovedovanje prihodnjega razvoja EU na podlagi izkušenj drugih federalno urejenih držav, a pri tem zapisali, da le-to ni bila naša namera. Trdimo namreč, da je zaradi aktualnih polemik o reševanju krize skupne valute pozornost treba preusmeriti na trenutno veljavno ureditev proračunskega procesa znotraj EU in izpostaviti področja, kjer bi tesneje povezana državna tvorba, kot so na primer ZDA, ravnale drugače. Prav primerjalno raziskovanje nas pripelje do razmišljanj o možnih posodobitvah

evropskega proračunskega procesa, če se bodo vladne garniture držav članic strinjale o tesnejši povezanosti evroobmočja na področju fiskalne politike.

Če so bile Združene države Evrope nekaj le utopična ideja, so nedavni dogodki pokazali, da je potreba po redefiniranju načel in vzrokov integracije evropskih držav nujna. ZDA lahko kot eden glavnih protagonistov za oblikovanje povezane evropske tvorbe ponovno služi kot vzor, ali svarilo, za določene javnopolitične rešitve in vprašanja skupnega evropskega proračuna. Kljub dejstvu, da višini opazovanih proračunov nista primerljivi, bi bilo za pisanje možnih scenarijev nadaljnjega razvoja oziroma preoblikovanja EU potrebno analizirati tudi posamezne proračunske postavke, s pomočjo katerih bi dobili vpogled v dejavnosti, zaradi katerih bi EU opredeljevali z vidika federalnih izkušenj ZDA. Komparacijo proračunskih izdatkov vidimo kot možno smer nadaljnjega proučevanja na področju proračunske politike, ki bi dodatno osvetlila naravo političnega sistema EU. Le-ta predvideva veliko bolj kompleksno raziskavo, ki bi rezultirala v obsežnejšem poročilu o delu in dodatnih virih, pri čemer mislimo predvsem na časovno plat preučevanja. Kot taka je lahko izhodiščna zamisel za kasnejše zaključno delo na podiplomskem študiju.

8 LITERATURA

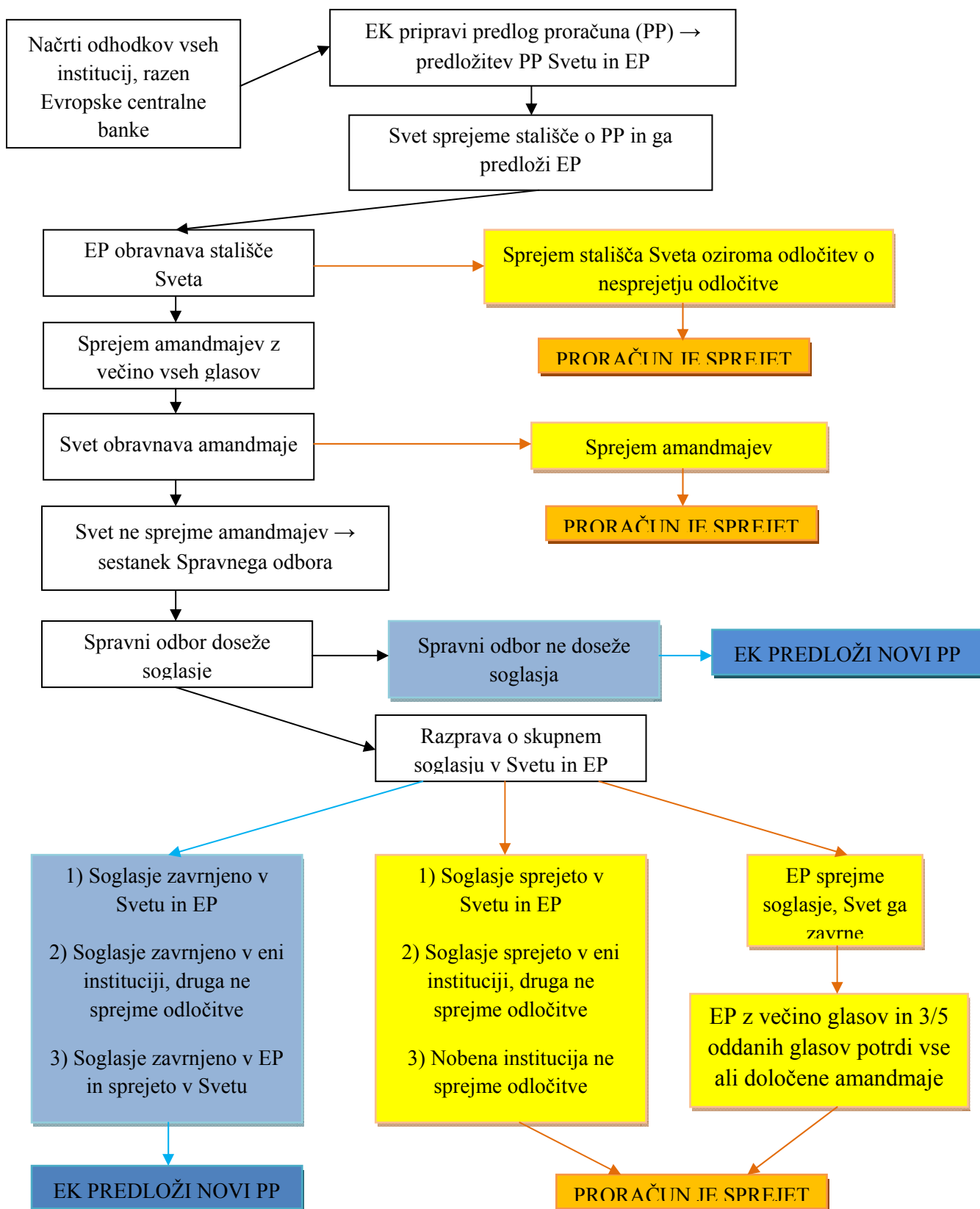
1. Ardy, Brian in Ali El-Agraa. 2007. The General Budget. V *The European Union: Economics and Policies*, ur. Ali M. El-Agraa, 353–372. Cambridge: Cambridge University Press.
2. *Bela hiša*. Dostopno prek: <http://www.whitehouse.gov/> (20. avgust 2011).
3. Bizjak, Borut. 2002. *Slovenski in ameriški proračun*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bryman, Alan. 2008. *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
5. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje: Seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Caiden, Naomi. 1992. Budget/budgeting. V *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, ur. Basil Blackwell, 58–61. Oxford: Blackwell Publishers.
7. Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
8. Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
9. *Evropska komisij*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/> (10. julij 2011).
10. Ferfila, Bogomil. 2001. Primerjalni politični sistemi in primerjalne politike. V *Države in svet*, ur. Bogomil Ferfila, 5–66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Grad, Franc. 2006. Združene države Amerike. V *Primerjalno ustavno pravo*, ur. Franc Grad, 171–225. Ljubljana: Pravna fakulteta.
13. Greene, Jeffrey D. 2005. *Public Administration in the New Century: A Concise Introduction*. Belmont: Thomson Wadsworth.
14. Glogovšek, Jože. 1993. *Javne finance*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

15. Hogwood Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
16. Jaklič, Klemen in Jurij Toplak. 2005. *Ustava Združenih držav Amerike s pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja.
17. Kettl, Donald F. in James W. Fesler. 2005. *The Politics of the Administrative Process*. Washington: CQ Press.
18. Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: HarperCollins College Publishers.
19. Kranjec, Marko. 2003. *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
20. Kustec-Lipicer, Simona. 2007. Javnopolična omrežja. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–102. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Laffan, Bridgid in Johannes Lindner. 2010. The Budget: Who Gets What, When and How? V *Policy-making in the European Union*, ur. Hellen Wallace, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 207–228. Oxford, New York: Oxford University Press.
22. LeLoup, Lance T. 1986. *Politics in America: The Ability to Govern*. St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco: West Publishing Company.
23. --- 2003. The Federal Budget and Budgetary Politics in the United States. V *Politične institucije, politike in proračun: Severnoameriški razgledi*, ur. Bogomil Ferfila, Anton Grizold, Lance Leloup in Paul Phillips, 81–106. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Mackenzie, Calvin G. in Saranna Thornton. 1996. *Bucking teh Deficit: Economic Policymaking in America*. Boulder, Oxford: Westview Press.
25. Maychrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
26. McKay, David. 2001. *Designing Europe: Comparative Lessons form the Federal Experience*. Oxford, New York: Oxford University Press.
27. Milakovich, Michael E. in George J. Gordon. 2004. *Public Administration in America*. Belmont: Thomson Wadsworth.

28. R., M. 2011. »Potrebujemo Združene države Evrope«, 4. september. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/svet/potrebujemo-zdruzene-drzave-evrope.html> (4. september 2011).
29. Mrak, Mojmir. 2009. Proračun Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 326–333. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
30. ---, Mitja Drobnič, Emil Erjavec, Mitja Mavko, Vasja Rant, Branko Ravnik, Janez Šuštaršič, Uroš Vajgl in Peter Wostner. 2007. *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo navidezno reformo: poročilo Projektne skupine za reformo proračuna EU*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
31. Nugent, Neill. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
32. Peterson, John in Michael Shackleton. 2006. *The Institutions of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
33. Petrov, Sabina. 2011. Brez fiskalne unije je prihodnost evra črna. *Finance*, 19. avgust. Dostopno prek: <http://www.finance.si/321093/Brez-fiskalne-unije-je-prihodnost-evra-%C4%8Drna> (20. avgust 2011).
34. *Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije – Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. 2010. Ur. l. EU C 83/47 (30. marec).
35. *Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji – Consolidated Version of the Treaty on European Union*. 2010. Ur. l. EU C 83/13 (30. marec).
36. Rashwan, Nadja. 2007. Proračun in proračunska politika v Slovenji. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 283–379. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Schuhmann, Robert A. 2004. Budgeting. V *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, ur. David Schultz, 37–38. New York: Fact on File, Inc.
38. Stanovnik, Tine. 2004. *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
39. Strauss, Anselm in Juliet Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

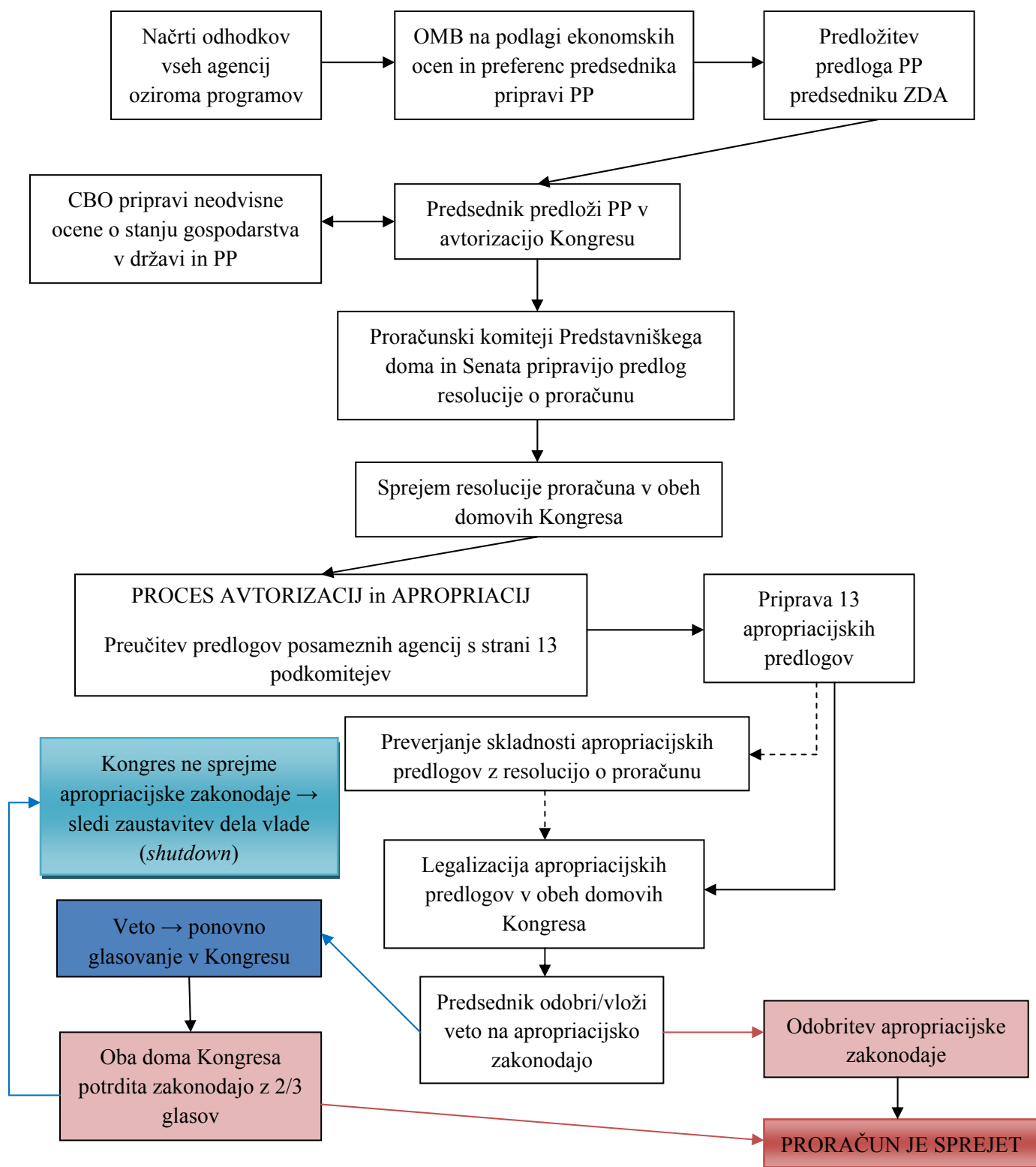
40. *The United States Constitution*. 1787. Dostopno prek:
<http://www.usconstitution.net/const.html#A1Sec9> (1. avgust 2011).
41. Toš, Niko. 1975. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
42. Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

PRILOGA A: Shematski prikaz faze formulacije in legalizacije proračuna v EU.



Vir: Nugent (2010); Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (2010).

PRILOGA B: Shematski prikaz faze formulacije in legalizacije proračuna v ZDA.



Vir: Lastna shema na podlagi Greene (2005); Milakovich in Gordon (2004); MacKenzie in Thornton (1996); LeLoup (2003).