

## POLITIČKE INSTITUCIJE I EKONOMSKA POLITIKA: EMPIRIJSKI NALAZI<sup>114</sup>

### **Sažetak:**

Tekst predstavlja nastavak naše studije o analizi zakona koji uređuju odnose između parlamenta i izvršnog tela u vođenju ekonomske, pogotovo fiskalne politike. Ovoga puta uticaj parlamenta na fiskalnu politiku merimo empirijski. Za razliku od rezultata iz prethodne studije, gde se pokazalo da Skupština ima relativno veliki uticaj na fiskalnu politiku, ovde pokazujemo da je u praksi situacija obrnuta – Vlada Srbije ima veliku moć u vođenju fiskalne politike, dok Skupština Srbije ima zanemarljivi uticaj. Uticaj zakonodavnog tela merimo kroz analizu dva (od ukupno šest) indikatora – moć podnošenja amandmana i reverzija budžeta.

**Ključne reči:** budžet, budžetska dilema, izvršna vlast, zakonodavna vlast, ekonomska politika, fiskalna politika, javna potrošnja, parlamentarizam, proporcionalni izborni sistem

### DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA I REZULTATI

Pitanje odnosa političkih institucija i ekonomske politike već nekoliko decenija zaokuplja političke ekonomiste. U stranoj literaturi urađeno je već obilje istraživanja koje pokušava da ustanovi na koji način političke institucije, kao što su tip režima ili izborni sistem, oblikuju ekonomsku (pogotovo fiskalnu) politi-

---

112 Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.  
E-mail: dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

113 Saradnik u nastavi, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.  
E-mail: ivan.stanojevic@fpn.bg.ac.rs

114 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka i Pravnog fakulteta u Beogradu, *Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije* (evidencioni broj: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije. Tekst primljen 30. oktobra 2011. godine.

ku koju vodi vlada (Sachs i Roubini, 1989; Weaver i Rockman, 1993; Alesina et al., 1997; Lijphart, 2003; Poterba i Hagen, 1999; Haggard i McCubbins, 2001; Persson i Tabellini, 2000, 2003; Blume et al., 2009; Hallerberg et al., 2009; Rockey, 2010). Uz izvesna odstupanja (Paton, 2011), veliki broj istraživača slaže se sa tezom da u parlamentarnom tipu režima, gde se poslanici biraju po proporcionalnom izbornom sistemu, koalicione vlade dovode do veće (često neumerene) javne potrošnje i većeg budžetskog deficita. Za razliku od toga, predsednički sistemi ili parlamentarni sistemi, gde se parlament i vlada formiraju na osnovu većinskog izbornog sistema, imaju tendenciju ka umerenijoj javnoj potrošnji i izbalansiranijem budžetu.

U domaćoj literaturi do sada je objavljeno nekoliko studija o učincima privrede Srbije, od kojih je najveći broj bio usredsređen na reformu ekonomskih institucija i reformu ekonomske politike (Prokopijević, 2002, 2010; Begović i Mijatović, 2005; Mijatović et al., 2008). Međutim, u poslednjih desetak godina došlo je i do ekspanzije istraživanja o tome kako na privredni razvoj i ekonomsku politiku utiču političke institucije, u prvom redu, izborni zakon i oblik političkog uređenja (Begović, 2009a, 2009b; Pavlović i Stanojević, 2010, 2011a, 2011b; Pavlović, 2011; Prašćević, 2002, 2008a, 2008b).

Budući da se jedan aspekt našeg istraživanja tiče tema koje spadaju u političku nauku, potrebno je navesti da se deo politikologa već duže vreme bavi temama kao što su partijski sistem, proporcionalni izborni sistem, tip režima itd. (Jovanović, 1996, 2004; Pavlović, 2006; Pavlović i Orlović, 2007; Simović, 2008; Stojiljković, 2008; Orlović, 2008) Međutim, najveći broj ovih studija uglavnom je pravnog i deskriptivnog karaktera, dok jedan deo mestimično razmatra *političke* efekte političkih institucija (recimo, kvalitet demokratije), usled čega ima ograničenu upotrebnu vrednost za vrstu analize kojom se bavimo u ovom tekstu. Nas ovde, pre svega, interesuju *ekonomske* posledice dejstva političkih institucija.

U nekoliko prethodnih naših radova, u kojima smo se bavili pitanjem odnosa političkih institucija i vladine ekonomske politike, pokušali smo da proverimo da li se dominantni nalazi iz literature mogu potvrditi na slučaju Srbije (Pavlović, 2010; Pavlović i Stanojević, 2011a, 2011b). Došli smo do zaključka da polupredsednički sistem (koji je karakterističan za Srbiju) nema značajniji uticaj na vođenje ekonomske politike (Pavlović, 2010; Pavlović i Stanojević, 2010), ali da tip parlamentarizma i izbornih pravila, po kojima se bira parlament, utiče na ekonomsku politiku tako što stvara sklonost ka višoj javnoj potrošnji i javnom zaduživanju (Pavlović i Stanojević, 2011a).

Pored ovih zaključaka, došli smo i do mehanizma kojim objašnjavamo *kako* proporcionalni izborni sistem stvara vladu koja teži većoj javnoj potrošnji. Kao što je poznato, glavni mehanizmi koji se najčešće navode u stranim istraživanjima kao objašnjenje za ovakve efekte parlamentarnog i proporcionalnog

izbornog sistema jesu problem zajedničkih resursa (*common-pool resource problem*) ili fiskalnih zajedničkih dobara (*fiscal commons*) (Persson i Tabellini, 2003, 26; Wehner, 2010, 14) i Zakon  $1/n$  (Primo, 2007, 43-4; Wehner, 2010, 12). U našem prethodnom istraživanju došli smo do jednog sličnog mehanizma koji smo nazvali „budžetska dilema“, koji predstavlja varijantu Zatvorenikove dileme. Ukratko, mehanizam budžetske dileme podrazumeva da, u nameri da izbegnu uzajamno ucenjivanje i raspad koalicione vlade, politički akteri neprekidno pristaju na sve veći budžetski deficit, veću javnu potrošnju i veće zaduživanje (Pavlović i Stanojević, 2011a, 236). Kada bismo izmenili političke institucije (uveli izborna pravila koja ne stvaraju tako velike koalicione vlade), izmenili bi se i podsticaji za sve veću potrošnju. (Ovo, razume se, ne znači da su institucije jedini uzrok visoke javne potrošnje, te da bi njihovom reformom vlada odmah bila u stanju da sprovede uspešnu fiskalnu reformu.)

Mehanizam budžetske dileme podrazumeva neku vrstu balansa straha unutar koga koalicioni partneri, ne želeći da rizikuju raspad koalicije, pristaju na to da jedni drugima izlaze u susret (povodom raznih zahteva, uključujući tu i povećanje potrošnje), usled čega će vladina politika pre težiti *status quo*-u, nego promeni. U tom smislu, koncept budžetske dileme veoma je blizak poznatoj teoriji o veto igračima Džordža Cebelisa (Tsebelis, 1995, 1999, 2002). Ipak, teorija veto igrača počiva na pretpostavci o ideološkoj udaljenosti/bliskosti koalicionih partnera. Drugim rečima, *status quo* je izvesniji što su stranke ideološki udaljenije jedna od druge. Budžetska dilema podrazumeva *status quo* (ili povećanje potrošnje) čak i kada su stranke ideološki bliske jedna drugoj.

Bilo kako bilo, uticaj izbornih pravila na ekonomsku politiku ne iscrpljuje listu mogućih uzroka koja se može naći u institucionalnom dizajnu. Moguće je zamisliti da izborna pravila ostanu nepromenjena – imaju tendenciju da stvaraju velike vlade koje puno troše – ali da se njihov efekat neutrališe kroz institucionalni dizajn koji bi parlamentu ili nekom drugom telu dao ovlašćenja da naknadno utiče na nivo javne potrošnje. Pretpostavimo da u  $t_0$  realan i uravnotežen budžet (u skladu sa godišnjim rastom BDP-a) za narednu godinu iznosi  $x$ . Nakon koalicionih pregovaranja, vlada u  $t_1$  predloži budžet koji iznosi  $x+y$ . Ukoliko je skupština dužna da usvoji budžet koji predloži vlada, tj. ukoliko nema nikakvu moć podnošenja amandmana ili revizije predloga, utoliko će usvojen budžet u  $t_2$  biti  $x+y$ . Pretpostavimo, međutim, da nakon što vlada podnese predlog, skupština u  $t_2'$  ima mogućnost da predloži amandmane na budžet, ili upotrebi neki drugi institucionalni mehanizam, kojim je moguće smanjiti neumerenu potrošnju koju sadrži predlog, tj. da vrate budžet na  $x$  ili promene njegovu strukturu na  $x+z$ , pri čemu  $z < y$ , ili čak smanje nivo potrošnje za  $y$  (tada bi budžet u  $t_2'$  mogao da iznosi  $x-y$ ). U tom slučaju bi efekti budžetske dileme iz  $t_1$  bili anulirani u  $t_2'$ .

U prethodnom istraživanju (Pavlović i Stanojević, 2011b) pokušali smo da istražimo da li u institucionalnom dizajnu u Srbiji postoji pravni prostor za anuliranje efekata budžetske dileme, tj. da li zakonodavno ili neko drugo telo ima kapacitet da uravnoteži budžetsku potrošnju. Analizom šest indikatora, koje smo preuzeli od Joakima Venera (Wehner, 2010, 46–51), došli smo do zaključka da u Srbiji ima osnova za tvrdnju kako parlament može da predstavlja značajnu kontratežu izvršnoj vlasti u vođenju ekonomske politike. Ipak, podvlačimo da se nalazi iz našeg prethodnog istraživanja odnose isključivo na *pravni* aspekt problema. Drugim rečima, naši zaključci predstavljaju analizu zakonskih rešenja koja regulišu odnos zakonodavne i izvršne vlasti u pitanjima ekonomske politike. Rezultati do kojih smo došli u prethodnoj studiji otuda imaju mali značaj za uvid u realno stanje stvari. Strana istraživanja, s kojima poredimo rezultate dobijene za Srbiju, polaze od pretpostavke da između pravnog okvira i realnog stanja nema značajnijih odstupanja, jer se pravna rešenja u zemljama koje su uzete kao uzorak u Venerovom istraživanju u velikoj meri poštuju. U slučaju Srbije takva tvrdnja bi bila preterana, što će pokazati rezultati našeg istraživanja u ovom i narednom tekstu. Tu će se videti kako postoji značajna razlika između zakonskih rešenja i realnog stanja stvari.

## FISKALNA KONTROLA I ZAKONODAVNO TELO

Polazeći od pretpostavke da zakonodavno telo može da predstavlja kontratežu izvršnoj vlasti, u naredna dva odeljka želimo da preciznije utvrdimo *realan* odnos između Narodne skupštine i Vlade Srbije u pitanjima ekonomske politike. Zbog nedostatka prostora, u ovom tekstu obrađujemo samo prva dva indikatora (od ukupno šest) – moć podnošenja amandmana (odeljak 3) i reverziju budžeta (odeljak 4). Preostala četiri indikatora (fleksibilnost izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta, vreme za podnošenje budžeta i vreme za raspravu, kapacitet skupštinskih odbora, i pristup informacijama o budžetu) biće predmet našeg narednog teksta.

Svaki odeljak je strukturisan na sledeći način. Najpre definišemo indikator kojim je moguće odrediti balans između zakonodavnog i izvršnog tela u pitanjima donošenja budžeta i fiskalnim pitanjima. Potom analiziramo empirijski institucionalni dizajn, kodirajući prisustvo svakog indikatora na skali od 0 do 10. Indikatore nismo ponderisali (svima im dodeljujemo podjednaku vrednost).<sup>115</sup> Na kraju teksta upoređujemo vrednosti indikatora dobijenih empirijskom analizom sa vrednostima dobijenim pravnom analizom.

---

115 Indikatore i rezultate za druge zemlje preuzimamo od Joakima Venera i njegove studije *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control* (Wehner 2010).

## MOĆ PODNOŠENJA AMANDMANA

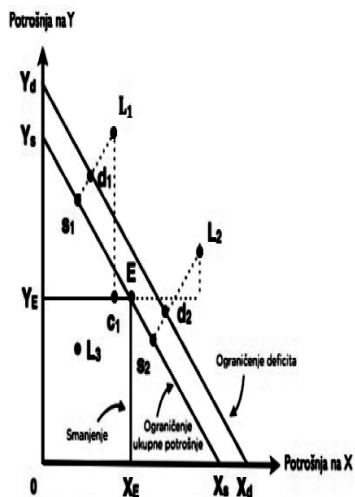
Ukoliko zakonodavno telo ima ovlašćenja da podnosi amandmane na predlog budžeta, utoliko ono može da promeni strukturu budžeta. Načelno, postoji nekoliko vrsta amandmanske nadmoći parlamenta nad vladom [brojevi u uglastim zagradama označavaju vrednost koju nosi svako rešenje]:

(a) neograničena moć parlamenta, po kojoj on amandmanima može da uvećava ili smanjuje nivo budžeta i menja strukturu potrošnje; idealna tačka zakonodavne vlasti je ovde uvek konačna odluka [10];

(b) moć relokacije: parlament amandmanima može da poveća potrošnju za jednu poziciju (recimo, odbranu), ali to mora da se nadoknadi smanjenjem u nekoj drugoj poziciji (recimo, zdravlju) [5]; na isti način može da se odnosi prema deficitu [7,5];

(c) parlament amandmanima može samo da smanjuje nivo budžetske potrošnje, ali ne i da je povećava [2,5];

(d) zakonodavno telo može u celosti da odbaci ili u celosti da prihvati budžet koji mu predlaže vlada [0].



**Crtež 1.** Moć podnošenja amandmana zakonodavne vlasti  
(Preuzeto iz Wehner, 2010, 23)

Odnos između zakonodavne (*L – Legislative*) i izvršne vlasti (*E – Executive*) može da se predstavi grafički. Pogledajmo crtež 1 na kome se vide efekti neograničene moći fiskalno neodgovorne zakonodavne vlasti. Pretpostavimo da se budžet troši samo na dve pozicije, *X* i *Y*. Tačka *E* predstavlja idealnu poziciju

izvršne vlasti, dok tačka  $L_1$  predstavlja idealnu poziciju zakonodavne vlasti. Ako je moć legislative neograničena krajnji rezultat će biti  $L_1$ , koji podrazumeva veću ukupnu javnu potrošnju u odnosu na  $E$  (iako nešto manju potrošnju na  $X$ ). Ukoliko bi zakonodavna vlast imala samo ovlašćenje da smanji potrošnju, utoliko će se izvodljivi skup novog budžeta kretati unutar površine  $OY_E EX_E$ . To znači da, iako želi  $L_1$ , parlament može da dobije samo najbližu tačku  $c_1$ , što predstavlja nižu agregatnu potrošnju u odnosu na  $L_1$ . U slučaju da zakonodavno telo ima samo moć relokacije između pozicija, ali ne i moć da povećava budžet, konačno rešenje će morati da bude negde na budžetskoj liniji  $Y_S X_S$  koja prolazi kroz  $E$ , ili ispod nje. Ako parlament preferira  $L_1$ , onda je najbliža tačka toj idealnoj poziciji  $s_1$ . Kako vidimo, jedino institucije koje podrazumevaju ograničenje povećanja potrošnje u oba slučaja (i kod zakonodavne i izvršne vlasti) mogu da rezultiraju nepovećanjem potrošnje. Neograničena moć zakonodavne vlasti mogla bi da rezultira manjom potrošnjom jedino ako bi skupština bila fiskalno konzervativnija od vlade i uvek predlaže  $L_3$ . Međutim, takav scenario se ne može smatrati izvesnim.

Kako smo pokazali u prethodnom istraživanju (Pavlović i Stanojević, 2011b), pravni okvir omogućava Narodnoj skupštini Republike Srbije izmenu predloga budžeta, s tim što izmene moraju biti u okviru maksimuma deficita utvrđenog predlogom Vlade. Ovom indikatoru dodelili smo vrednost od [8,75], što je veoma visoka ocena za ovaj indikator. Međutim, kada se u praksi sagleda *proces* donošenja budžeta, dolazi se do drugačijih rezultata. Naime, u praksi se moć Skupštine Srbije da utiče na promene visine potrošnje pokazala veoma malom. Pogledajmo najpre tabelu 1. U njoj se nalaze podaci o visini budžetskih prihoda i rashoda koje predlaže Vlada i koje je usvojila Skupština. Iz priloženog se vidi kako Skupština (uglavnom) ne menja nivo potrošnje koju predlaže Vlada, te da je trend da se ona neznatno uvećava. Iz tabele se, međutim, takođe vidi da *ostvareni* deficit u godinama 2008. i 2009. za nekoliko puta nadilazi planirani deficit. Iz ovoga se vidi da Vlada Srbije ima značajnu fleksibilnost tokom izvršenja budžeta kroz instituciju rebalansa, što je tema kojom ćemo se baviti u pododeljku (2.c).

**Tabela 1.** Razlika između budžetskih prihoda, rashoda i deficita u predlozima zakona u budžetu i zakonima o budžetu, i ostvarenih deficita (nakon rebalansa)

**Rashodi (mlrd din)**

**Prihodi (mlrd din)**

**Deficit (mlrd din/% od BDP)**

<b>Ostvareni deficit (mlrd din)<sup>116</sup></b>							
Godina	Predloženo	Usvojeno	Predloženo	Usvojeno	Predloženo	Usvojeno	Ostvareni deficit
2011	896,8	925,8 <sup>117</sup>	802,9	804,9	120,5	120,6	83,8 <sup>118</sup>
2010	821,8	821,8 <sup>119</sup>	714,8	714,8	107,0	107,0	108,0
2009	748,7	748,6	698,7	698,7	49,99	48,89	90,5
2008	654,4 <sup>120</sup>	654,4	639,6	639,6	14,8	14,8	50,8

Uvidom u amandmane koji su podnošeni na predloge Zakona o budžetu za 2009, 2010. i 2011. godinu, može se videti da skupštinski poslanici vladajuće koalicije retko zahtevaju smanjenje potrošnje i fiskalno odgovornije ponašanje, već u skoro nepromenjenom obliku prihvataju Vladin predlog budžeta. Opozicija, doduše, često predlaže veliki broj amandmana na budžet, ali čini se da su njeni predlozi više usmereni na koncesije vladajuće koalicije koje se tiču nebudžetskih pitanja. Recimo, pri usvajanju budžeta za 2009. godinu opozicione stranke podnosile su veliki broj amandmana kako bi sabotirale usvajanje vladinog predloga, zarad stranačkih interesa koji nemaju mnogo veze sa budžetom. Naime, Vlada je predlog Zakona o budžetu Skupštini dostavila tek 6. decembra 2008. godine<sup>121</sup>, što Skupštini nije ostavilo dovoljno vremena za razmatranje. Potom su poslanički klubovi Srpske radikalne stranke (SRS), Srpske napredne stranke (SNS) i Nove Srbije (NS) podneli veliki broj amandmana na Predlog zakona. Nastala je neizvesnost koja je Skupštinu uvela u vremenski tesnac, jer se bližio rok za usvajanje budžeta (15. decembar). Zakulisnim dogovorima došlo se do toga da poslanici SNS i NS povuku svoje amandmane, što su potom uradili i poslanici SRS.

116 Ministarstvo finansija Republike Srbije – Bilten javnih finansija, jul 2011. godine.

117 U rashode su uračunati i izdaci za nabavku finansijske imovine (u cilju sprovođenja javnih politika).

118 Zaključno sa julom 2011.

119 U rashode su uračunati i izdaci za nabavku finansijske imovine (u cilju sprovođenja javnih politika).

120 Podaci o predlogu budžeta preuzeti sa <http://www.ekapija.com/website/sr/page/137579>

121 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=12&dd=06&nav\\_id=332756](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=12&dd=06&nav_id=332756) (pristupljeno 8. jula 2011)

Tog dana spekulisalo se da su radikali za odustajanje od rasprave tražili od vladajuće koalicije da im „ostavi Zemun na miru, odnosno da ne uvodi privremene mere i da nema novih izbora, da im vrati tri mandata poslanika koji su otišli sa Tomislavom Nikolićem, a čije ostavke imaju, i da se sa mesta predsednika Administrativnog odbora smeni Tomislav Nikolić“. Nezvanično se moglo čuti da radikale ne zanima da oni dobiju mesto predsednika Administrativnog odbora, „može da bude i neko iz DS-a, ali ne može Nikolić“. Prema nezvaničnim informacijama, radikalima je obećano da će dobiti sve što su tražili i to je razlog što su odustali od rasprave i omogućili usvajanje budžeta.<sup>122</sup> Na taj način budžet je usvojen sat i po pre isteka zakonskog roka bez predloga koji bi menjali nivo potrošnje. Drugim rečima, budžet je usvojen u obliku u kome ga je predložila Vlada Srbije.<sup>123</sup>

Sa povećanom ulogom MMF-a i Fiskalnog saveta u donošenju budžeta tokom 2011. godine, Skupština Srbije je još više marginalizovana u fiskalnim pitanjima. To se videlo u jesen 2011. godine kada je Skupština usvojila rebalans budžeta za 2011. godinu. Rebalans je podrazumevao uvećanje budžetskog deficita sa 4,1% na 4,5% BDP-a, posle procene MMF-a da će privredni rast u Srbiji u 2011. god. biti 2%, a ne 3% kako se mislilo krajem 2010. godine. (Vidi IMF Press-release br. 11/319 od 31. avgusta 2011.) Ovaj dogovor postignut je uz saglasnost Fiskalnog saveta koji je zapravo bio ključni igrač u rebalansu i predložio povećanje koje je u saglasnosti sa fiskalnim pravilima.<sup>124</sup> Deficit je tako uvećan sa 120 na 143 milijarde dinara. Odluka o rebalansu je krajem avgusta doneta u pregovorima između MMF-a, Vlade Srbije i Fiskalnog saveta. Skupština je iz ovog procesa bila potpuno isključena. U Skupštini je, međutim, vođena rasprava o usvajanju rebalansa budžeta, čime je pokazano da Skupština ima nekakav uticaj na budžetski proces. Tako se, posle kraćeg pogađanja uoči skupštinske sednice, došlo do dogovora o amandmanu kojim je precizirano da se iznos sredstava za finansiranje kapitalnih izdataka Vojvodine u četvrtom kvartalu ove godine transferiše budžetu te pokrajine u tri jednake rate – 1. novembra, 15. novembra i 1. decembra.

Upravo opisan proces (koji se često dešava u Skupštini Srbije), međutim, ne predstavlja ograničenje neumerenoj potrošnji koja dolazi iz Vlade Srbije, već

---

122 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Usvojen-budzet.lt.html> (pristupljeno 8. jula 2011).

123 Medijski izveštaji nisu sadržali informaciju o tome zašto su SNS i NS povukli svoje amandmane.

124 Vidi „Saopštenje Fiskalnog saveta povodom dogovora Republike Srbije i Međunarodnog monetarnog fonda o Memorandumu o ekonomskoj i finansijskoj politici“ i „Ocenu predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu“ na <http://fiskalnisavet.rs/lat/>, (pristupljeno 18. oktobra 2011. god).



je pre posledica uticaja mehanizma budžetske dileme koji smo objasnili u jednom od naših ranijih tekstova (Pavlović i Stanojević, 2011a). To znači da glavne prepreke usvajanju budžeta ne dolaze od zahteva da se smanji potrošnja, već da se ona povećava. Kada je u oktobru 2011. godine usvajan rebalans budžeta u Skupštini Srbije, dve stranke koje podržavaju vladajuću koaliciju, iako same nisu u Vladi – Savez vojvođanskih Mađara i Liga socijaldemokrata Vojvodine – zapretile su neglasanjem za rebalans ukoliko Vojvodina ne dobije više novca.<sup>125</sup> Takvi zahtevi tipično ne dolaze od opozicije, već upravo od stranaka koje su u koaliciji ili je podržavaju. Čini se sasvim normalnim da se ovakvi sukobi dešavaju u Skupštini, a ne u Vladi, jer pomenute stranke nemaju ministre u Vladi, pa, za razliku od drugih stranaka koje su imale uvid u dogovor sa MMF-om, nisu uspele da na vreme obezbede deo sredstava za sebe u novom rebalansu, jer ih niko ništa nije pitao.

Ovaj problem dodatno je podstaknut nedovršenim ustavnim rešenjem po kome budžet Autonomne pokrajine Vojvodine „iznosi najmanje sedam procenata u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta Autonomne pokrajine Vojvodine koristi za finansiranje kapitalnih rashoda“ (član 184). U ovom članu se, međutim, ne precizira ko obezbeđuje budžet Vojvodine, što Vladi često služi kao izgovor da uskrati sredstva Vojvodini, što vojvođanske aktere navodi da svoja sredstva obezbeđuju kroz ucenjivanje Vlade.

Premijer, Mirko Cvetković, u dva navrata je na različite načine davao objašnjenje zašto Vojvodina nije dobila sredstva predviđena budžetom. Prvi put, 2009. godine, upitan zašto Vojvodina rebalansom budžeta neće dobiti predviđenih 7% budžeta Republike Srbije, Cvetković je odgovorio: „Ustav propisuje sedam odsto prihoda a ne rashoda budžeta [...] U Ustavu piše da Vojvodina treba da ima sedam odsto od budžeta, a naše tumačenje je da od prihoda treba da ima sedam odsto i taj zahtev je zadovoljen“.<sup>126</sup> Na taj način Ustavom garantovana sredstva namenjena AP Vojvodini skrenuta su ka „prioritetnijim“ budžetskim korisnicima. Premijer Cvetković bio je još „kreativniji“ pri obrazlaganju rebalansa budžeta za 2011. godinu pred skupštinskim odborom za finansije. Pošto je ponovo bio upitan o realizaciji budžetskih sredstava za Vojvodinu, premijer je odgovorio: „U rebalansu se ne menja ništa kada je u pitanju tih sedam odsto. Činjenica je da je Ustavom tako definisan okvir, ali

---

125 Savez vojvođanskih Mađara i Liga socijaldemokrata Vojvodine uslovili su svoju podršku rebalansu budžeta usvajanjem amandmana koji se odnosi na izdvajanja namenjena Vojvodini za kapitalne investicije. Oni traže da Vlada Srbije prihvati amandman kojim je predviđeno da se dug pokrajinskom Fondu za kapitalne investicije od osam milijardi dinara isplati do decembra, u tri jednake rate.

126 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2009&mm=04&dd=23&nav\\_id=357031](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2009&mm=04&dd=23&nav_id=357031) (pristupljeno 29. oktobra 2011).

ne i obveznik punjenja tog okvira<sup>127</sup>. Na taj način premijer je igrao na kartu nejasno formulisanog ustavnog rešenja, prenebregujući činjenicu da je Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine propisano da „sredstva za vršenje poverenih poslova obezbeđuje Republika Srbija“ (član 8, stav 3), pri čemu nas i ekonomska i pravna logika navode na zaključak da bi sredstva trebalo da obezbedi budžet Republike Srbije.

Prema tome, Skupština Srbije pojavljuje se kao značajan faktor u povećanju budžetske potrošnje u situacijama u kojima skupštinski akteri nisu uspeli da izvršnom telu (tj. u procesu usvajanja budžeta pre nego što on dođe do Skupštine) ispostave zahteve za povećanjem budžeta. I jedno i drugo pokriva naš koncept budžetske dileme. Budžetska dilema se ne odnosi na proces odgovornog budžetskog procesa, već upravo obrnuto: ona objašnjava podsticaje na neumerno i neodgovorno trošenje koje se ovoga puta iz Vlade preselilo u Skupštinu.

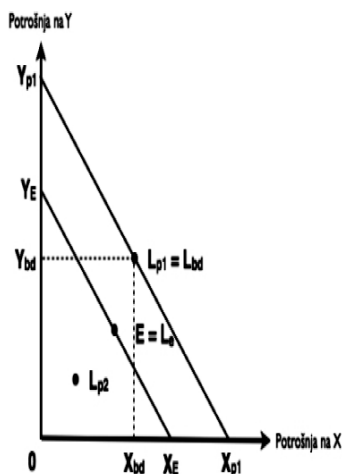
Ipak, ovaj put su zahtevi ostalih koalicionih partnera za uvećanjem morali da se zaustave na preraspodeli. Naime, zbog fiskalnih pravila koja su uvedena krajem 2010. godine, rebalans budžeta za 2011. godinu po prvi put nije mogao da podrazumeva apsolutno uvećanje potrošnje, već samo relativno. Naime, povećanje za 23 milijarde dinara prihvaćeno je samo zbog toga što su, zbog loših privrednih uslova, podbacili budžetski prihodi koji je trebalo da budu niži od planiranih (vidi tabelu 2 gde se, sa planiranih 804 milijarde, u rebalansu planiraju prihodi od 707 milijardi). Pošto je novonastala „rupa“ u budžetu veća od povećanja od 23 milijarde, planirano je da se ona popuni različitim vrstama ušteda i povećanim prihodima kod korisnika budžeta koji imaju samostalne prihode (Fiskalni savet 2011, 6–7).

**Tabela 2.** Razlike između budžetskih prihoda, rashoda i deficita u Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o budžetu (rebalansu)

<b>Godina</b>	<b>Rashodi</b>	<b>Prihodi</b>	<b>Deficit</b>
	Usvojeno	Usvojeno	Usvojeno
<b>2011.</b>	824,5	707,3	142,7
<b>2010.</b>	853,1	733,0	120,1
<b>2009.</b>	719,9	615,0	104,9
<b>2008.</b>	696,0	650,2	45,8

127 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=10&dd=11&nav\\_id=548608](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=10&dd=11&nav_id=548608) (pristupljeno 29. oktobra 2011).

Predstavljeno grafički (crtež 2), odnos između zakonodavne i izvršne vlasti za Srbiju izgleda ovako. Tačke  $L_p$  i  $E$  predstavljaju idealne tačke Skupštine Srbije, odnosno Vlade Srbije. Pravni okvir predviđa da će konačno rešenje uvek biti  $L_{p1}$  ili  $L_{p2}$  ( $L_{p2}$  = fiskalna odgovornost;  $L_{p1}$  = fiskalno rasipništvo), što ukazuje na to da Skupština uvek ima pravo da promeni odluku izvršne vlasti. U praksi, međutim, konačno rešenje je uvek  $E$  (ili blizu  $E$ ), koje se uvek poklapa sa  $L_E$ , što predstavlja realnu poziciju zakonodavnog tela koje se uvek poklapa sa pozicijom izvršne vlasti. Međutim,  $L_E$  je konačni ishod samo ako se zanemare efekti budžetske dileme. Tačka  $L_{p1}$  se često poklapa sa tačkom  $L_{BD}$  ( $L_{BD}$  = potrošnja zakonodavnog tela koja uzima u obzir efekte budžetske dileme). To znači da će idealna tačka Skupštine biti  $E + L_{BD}$ , tj. da će potrošnja morati da se kreće unutar pravougaonika  $OY_{BD}L_{BD}X_{BD}$ . Tačka  $L_{BD}$  uvek podrazumeva veću potrošnju od  $E$ , jer  $E$  ne uzima u obzir dejstvo stranaka koje podržavaju Vladu, ali se same ne nalaze u Vladi. Kako smo prethodno objasnili, te stranke su izuzete iz procesa donošenja budžeta (ili njegovog rebalansa), te zbog toga svoj deo kolača moraju uvek da traže u Skupštini Srbije.



**Crtež 2.** Realan odnos izvršne i zakonodavne vlasti u Srbiji po fiskalnim pitanjima

Zbog beznačajnog uticaja Skupštine Srbije na fiskalnu politiku (osim ukoliko se ne radi o efektima budžetske dileme), kako u procesu formulisanja, tako i u procesu usvajanja budžeta, ovaj indikator dobija realnu vrednost [0].

## REVERZIJA BUDŽETA

Mehanizam reverzije nastupa kada je stari budžet istekao, ali novi još nije usvojen. To može da znači da skupština ima pravo da menja budžet, ali da je isteklo vreme za usaglašavanje. U tom slučaju postoji mogućnost za nekoliko scenarija:

(a) ukoliko Skupština nije uspjela da se usaglasila oko promena, pa se usvoji vladin predlog ili se raspišu novi izbori, indikator dobija vrednost [0];

(b) ukoliko se odbije ceo budžet, ali umesto njega se usvoji deo budžeta (privremeno finansiranje sa, recimo, 25% od prethodnog budžeta koji je neophodan za održavanje minimalnih funkcija države, administracija, policija, vojska, sudovi itd, indikator se kodira sa [3,3]);

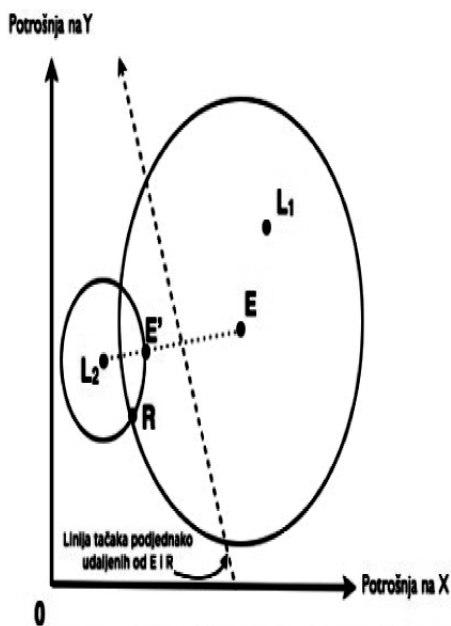
(c) ukoliko se, u nedostatku saglasnosti, usvoji prošlogodišnji budžet, indikator se kodira sa [6,7];

(d) ako se usvoji „nulti budžet“<sup>128</sup>, [10].

I ovaj odnos zakonodavne i izvršne vlasti moguće je predstaviti grafički. Pogledajmo crtež 3 na kome  $L_1$  predstavlja idealnu tačku fiskalno „rasipničke“, a  $L_2$  fiskalno „odgovorne“ zakonodavne vlasti. Tačka  $E$  je idealna tačka izvršne vlasti, a  $R$  povratak u prethodno stanje (budžet od prošle godine). Pošto  $L_1$  podrazumeva veću potrošnju od  $E$ , izvršna vlast može bezbedno da predloži svoju idealnu tačku. Međutim, ako je  $L_2$  bliža  $R$  od  $E$ , onda izvršna vlast mora da napravi ustupak i predloži  $E'$  da bi izbegla reverziju u manje povoljno rešenje  $R$  (kriva indiferentnosti oko tačke  $L_2$  pokazuje da je zakonodavna vlast indiferentna između  $R$  i  $E$ .) Prema tome, potencijal za koncesije, koje zakonodavna vlast može da izvuče od izvršne vlasti, time je veći što je distanca između  $L_2$  i  $R$  manja, a distanca između  $E$  i  $R$  veća.

---

128 „Nulti budžet“ podrazumeva da na svim budžetskim pozicijama kreće od nule, te da potrošnja za svaku poziciju mora da se obrazlaže ispočetka. Tradicionalno, budžet iz prethodne godine predstavlja osnovnu liniju (baseline), nakon čega se pravdaju samo povećanja, tj. odstupanja od nje.



**Crtež 3.** Revizija budžeta  
(Preuzeto iz Wehner, 2010, 30)

U radu posvećenom zakonskim rešenjima (Pavlović i Stanojević, 2011b) pokazali smo da, pravno gledano, ovaj indikator za Srbiju ima vrednost [3,3]. Razlog tome je što se u slučaju neusvajanja budžeta automatski usvaja tromesečni budžet koji podrazumeva samo 25% prošlogodišnjeg budžeta. U praksi, privremeno finansiranje u Srbiji nije posledica snage koju poseduje Skupština (jer ona skoro nikada ne traži značajno manji budžet od onog koji predlaže Vlada), nego je uobičajeno posledica nepostojanja skupštinskog saziva. Privremeno finansiranje uvedeno je u dva navrata u periodu 2001–2011. Prvi put u decembru 2003. godine, a drugi put u decembru 2006. godine. Oba puta je razlog bio pad Vlade i raspuštanje Narodne skupštine. Prvi put je privremeno finansiranje uvedeno posle pada Vlade Zorana Živkovića. Nakon održanih parlamentarnih izbora 28. decembra 2003. godine, Vlada Vojislava Koštunice je u martu 2004. godine sačinila predlog budžeta koje je ubrzo usvojen u Skupštini tako da je privremeno finansiranje trajalo predviđena tri meseca.

Slično je bilo i posle pada prve Vlade Vojislava Koštunice oktobra 2006. godine. Razlika je u tome što su pregovori u vezi sa formiranjem Vlade posle izbora u januaru 2007. godine trajali nešto duže, pa je privremeno finansiranje bilo na snazi maksimalna dva kvartala. Kada je 15. maja 2007. godine formirana

druga Vlada Vojislava Koštunice, ona je sačinila predlog budžeta koji je Narodna skupština usvojila 22. juna.

Ovaj indikator u praksi dobija ocenu [3,3], što je isto kao i kod vrednosti za zakonsko rešenje. Razlog za to je što u slučaju privremenog finansiranja u realnosti ne postoje odstupanja u odnosu na pravni okvir – ukoliko se iz bilo kog razloga ne usvoji budžet za narednu godinu, primenjuje se samo 25% prošlogodišnjeg budžeta, što značajno ograničava moć Vlade sve do formiranja nove vlade ili postizanja koalicionog sporazuma o novom budžetu.

### PRIVREMENI ZAKLJUČAK

Kako smo najavili na odeljku 2, ovaj tekst predstavlja prvi deo dužeg istraživanja o realnom odnosu izvršne i zakonodavne vlasti u fiskalnim pitanjima. Ovde smo se pozabavili samo sa dva indikatora (od ukupno šest) kojima je moguće meriti uticaj zakonodavnog tela na ekonomsku politiku koju vodi vlada.

Dok je pravna analiza pokazala relativno veliku moć koju Skupština Srbije ima u odnosu na Vladu Srbije (Pavlović i Stanojević, 2011b), rezultati analize prva dva indikatora empirijske analize – moć podnošenja amandmana i reverzija budžeta – pokazuju da je realan uticaj Skupštine Srbije po pitanju podnošenja amandmana na dokumente kojima se regulišu ekonomska i fiskalna pitanja zanemarljiv, dok po pitanju reverzije budžeta nema značajnih odstupanja između pravne regulative i prakse (vidi poređenje ocena za prva dva indikatora u tabeli 3).

**Tabela 3.** Indikatori amandmanske moći i reverzije budžeta, pravni i empirijski rezultati. Maksimalna vrednost indikatora (koja ukazuje na nadmoć Skupštine u odnosu na Vladu) iznosi 10

	Amandmanska moć	Reverzija budžeta
Pravna analiza	8,75	3,3
Empirijska analiza	0	3,3

Slična diskrepancija se može očekivati i kod poređenja rezultata za preostala četiri indikatora – fleksibilnost izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta, vreme za podnošenje budžeta i vreme za raspravu, kapacitet skupštinskih odbora i pristup informacijama o budžetu. Kada budemo dobili empirijske podatke za sve indikatore, moći ćemo da uporedimo rezultate pravne i empirijske analize sa rezultatima za druge zemlje. Taj zadatak ostavljamo za nastavak ove studije.

## CITIRANA LITERATURA

- Alesina, Alberto i Hausmann, Ricardo, Hommes, Rudolf, Stein, Ernesto (1999), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, u: *Journal of Development Economics*, vol. 59, str. 253–273.
- Fiskalni savet (2011), „Ocena predloga o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu“. Beograd: Fiskalni savet.
- Ferejohn, John i Krehbiel, Keith (1987), “The Budget Process and the Size of the Budget”, u: *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, str. 296–320.
- Haggard, Stephan i McCubbins, D. Mathew [editors] (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, Jürgen von i Harden, J. Ian (1995), “Budget Process and Commitment of Fiscal Discipline”, u: *European Economic Review*, br. 39, str. 771–779.
- Hagen, Jürgen von (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hagen, Jürgen von (2006), “Political Economy of Fiscal Institutions”, u: Weingast, Barry i Wittman Donald [eds.], *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, str. 464–478.
- Hallerberg, Mark (2004), *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance From the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark i Strauch Reiner, Rolf, Hagen, von Jürgen (2009), *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jovanović, Milan (1996), *Izborni sistemi: izbori u Srbiji 1990–1996*. Beograd: Službeni glasnik
- Jovanović, Milan (2004), *Izborni sistemi postkomunističkih država*. Beograd: Službeni list Srbije i Crne Gore i Institut za političke studije.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Laver, Michael i Schofield Norman (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Paton, James (2011), “The impact of proportional representation and coalition government on fiscal policy”. (<http://www.adamsmith.org/think-piece/economy/the-impact-of-proportional-representation-and-coalition-government-on-fiscal-policy>; postavljeno 18. aprila 2011; pristupljeno 14. septembra 2011)
- Pavlović, Vukašin (2006), *Političke institucije i demokratija*. Beograd: Čigoja štampa.
- Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša (2007), *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Čigoja štampa.

- Pavlović, Dušan (2011), „Ekonomski efekti polupredsedničkog sistema u Srbiji“, u: Begović, Boris et al., *Institucionalne reforme u 2010. godini*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, str. 63–74.
- Pavlović, Dušan i Stanojević, Ivan (2010), „Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feler“, u: Pavlović, Dušan [urednik], *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*. Beograd: Fondacija „Heinrich Boll“. str. 65–72.
- Pavlović, Dušan i Stanojević, Ivan (2011a), „Budžetska dilema“, u: Mihajlović, Srećko et al., *Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*. Beograd: Fondacija „Friedrich Ebert“, str. 229–240.
- Pavlović, Dušan i Stanojević, Ivan (2011b), „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja“, u: Podunavac, Milan [urednik], *Javne politike Srbije*. (Zbornik fondacije Heinrich Boell; u pripremi za štampu.)
- Persson, Torsten i Tabellini, Guido (2003), *The Economic Effects of the Constitutions*. Cambridge: The MIT Press.
- Prašćević, Aleksandra (2002), „Uticaj političkih faktora na makroekonomsku nestabilnost – šta nas uče parlamentarne demokratije?“, u: *Ekonomski anali*, br. 153-4, Beograd: Ekonomski fakultet.
- Prašćević, Aleksandra (2008a), „Makroekonomska kretanja, politički faktori i značaj institucija“, u: *Ekonomika*, br. 3-4.
- Prašćević, Aleksandra (2008b), „Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji“, u: Zec, Miodrag i Cerović Božidar [urednici], *Kuda ide Srbija – ostvarenje i dometi reformi*. Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Primo, David M. (2007), *Rules and Restraint: Government Spending and the Design of Institutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prokopijević, Miroslav (2002), *Dve godine reformi u Srbiji: propuštena prilika*. Beograd: Centar za slobodno tržište.
- Prokopijević, Miroslav (2010), „Propuštena prilika: deset godina ekonomske tranzicije u Srbiji“, u: Pavlović, Dušan [urednik], *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*. Beograd: Fondacija „Heinrich Boell“, str. 73–82.
- Riker, William (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Yale: Yale University Press.
- Simović, Darko (2008), *Polupredsednički sistem*. Beograd: Službeni glasnik.
- Shepsle, Kenneth (1978), *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignment in the Modern House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth i Weingast, Barry [eds.] (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Stojiljković, Zoran (2006), *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Strøm, Kaare i Nyblade, Benjamin (2007), „Coalition Theory and Government Formation“, u: Boix C. i Stokes S. [eds. ], *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 782–802.



- Strøm, Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", u: *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, str. 289–325.
- Tsebelis, George (1999), "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", u: *American Political Science Review* 93, str. 591–608.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, Kent R. i A. Rockman, Bert [eds.] (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Wehner, Joachim (2006), "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions", u: *Political Studies*, Vol. 54, str. 767–785.
- Wehner, Joachim (2010a), *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*. Hampshire: Palgrave. Macmillan.
- Weingast, Barry, Shepsle, Kenneth, Johnson, Christopher (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A neoclassical Approach to Distributive Politics", u: *Journal of Political Economy*. Vol. 89, No. 4, str. 642–664.
- 

Dušan Pavlović  
Ivan Stanojević

## POLITICAL INSTITUTIONS AND ECONOMIC POLICY: EMPIRICAL FINDINGS

### **Summary:**

The paper is an extension of our study on analysis of laws regulating relations between parliament and executive body in carrying out economic, particularly fiscal policy. This time, the influence of parliament to fiscal policy is measured empirically. In difference from results of the previous study, which showed that the Assembly exercised a relatively high influence to fiscal policy, here we show that the situation in practice is opposite – the Government of Serbia has large power in carrying out fiscal policy, whereas the influence of the Assembly of Serbia is negligible. The influence of legislative body is measured through analysis of two (out of six) indicators – power of submission of amendments and budget reversion.

**Key words:** budget; budget dilemma; executive power; legislative power; economic policy; fiscal policy; public consumption; parliamentarism; proportional electoral system.