

POLITIČKE INSTITUCIJE I EKONOMSKA POLITIKA: EMPIRIJSKI NALAZI (2)*

Apstrakt

Tekst predstavlja drugi deo naše studije o empirijskoj analizi zakona koji regulišu odnose između parlamenta i izvršnog tela u vođenju ekonomske, pogotovo fiskalne politike (prvi deo štampan je u prethodnom broju *Godišnjaka FPN*). U drugom delu iznosimo rezultate vezane za četiri preostala empirijska indikatora koji čine indeks moći – fleksibilnost izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta, vreme za podnošenje budžeta i vreme za raspravu, kapacitet skupštinskih odbora, pristup informacijama o budžetu. Na kraju teksta rezultate, dobijene našim istraživanjem, stavljamo u uporednu perspektivu.

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

UVOD I VEZA SA PRETHODNIM TEKSTOM

U prethodnom tekstu³ započeli smo empirijsku analizu uticaja koji političke institucije imaju na ekonomsku politiku Vlade Srbije.⁴ Tamo smo analizirali

1 E mail: dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

2 E mail: ivan.stanojevic@fpn.bg.ac.rs

* Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka pod nazivom *Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu* (evencioni broj 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

3 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“, u: *Godišnjak FPN 2011*, br. 6/2011, godina V, Fakultet političkih nauka, Beograd 2011, str. 177–194.

4 Za analizu pravnog okvira vidi: Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja“, u: Milan Podunavac [urednik], *Javne politike Srbije*, Heinrich Boell Stiftung, Beograd, 2011, str. 41–56.

uticaj političkih institucija na ekonomsku politiku kroz dva indikatora – moć podnošenja amandmana i reverzija budžeta.⁵ U privremenom zaključku tvrdili smo da postoji značajna diskrepanca između pravnog okvira za ekonomsku politiku i realnog stanja⁶, tj. da Skupština Srbije ima daleko manji uticaj na ekonomsku politiku nego što se to da zaključiti na osnovu analize pravnog okvira. Zakonski gledano, amandmanska moć Skupštine je veoma velika (vrednost [8,75]), dok je empirijska analiza perioda 2008–2012. pokazala da Skupština praktično uopšte ne utiče na ekonomsku politiku Vlade (vrednost [0]). U slučaju reverzije budžeta, međutim, pokazalo se da realna moć Skupštine odgovara pravnom okviru: u oba slučaja ustanovljena je vrednost od [3,3].

U ovom tekstu iznosimo rezultate za preostala četiri indikatora koji, zajedno sa dva gorepomenuta, čine indeks moći – fleksibilnost izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta, vreme za podnošenje budžeta i vreme za raspravu, kapacitet skupštinskih odbora, pristup informacijama o budžetu. Kako će pokazati konačni empirijski nalazi, realan indeks moći ima značajno manju agregatnu vrednost od indeksa moći konstruisanog na osnovu analiza pravnog okvira – [13,8]:[48,1].

Na kraju studije stavljamo oba rezultata u uporednu perspektivu sa rezultatima koje je identičnim istraživanjem dobio Joakim Vener u studiji *The Legislature and the Budget Process*.

FLEKSIBILNOST IZVRŠNE VLASTI TOKOM IZVRŠENJA BUDŽETA

U prethodna dva slučaja, u zavisnosti od nivoa ovlašćenja zakonodavne vlasti, izvršna vlast može da bude prinuđena da se ponaša strateški u vremenskom rasponu između podnošenja i usvajanja budžeta (između t_1 i t_2). Zamislimo, međutim, da zakonodavno telo ima moć da amandmanima izmeni budžet u t_2 , ali da izvršna vlast ima neograničenu moć da menja nivo potrošnje u t_3 , tj. tokom izvršenja budžeta. U tom slučaju, ovlašćenja zakonodavne vlasti ne bi mnogo vredela i kompletan budžetski proces zavisio bi od vlade.

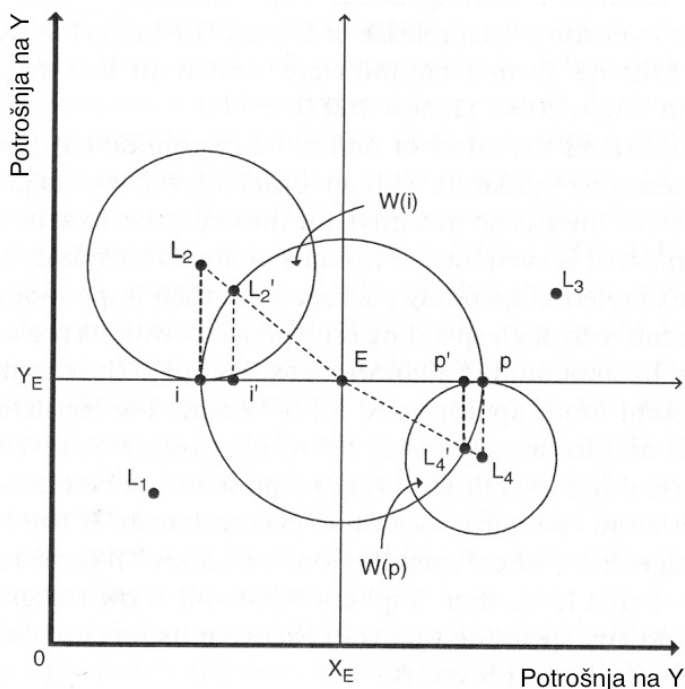
Crtež 4 pokazuje nekoliko mogućih odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta u kojima izvršna vlast ima nadmoć nad zakonodavnom vlašću. Ako parlament preferira L_1 , onda izvršna vlast može bez problema da dobije E . Ako, međutim, parlament preferira L_2 (koji podrazumeva veću potrošnju Y), izvršna vlast, koja ima moć smanjivanja tokom izvršenja budžeta, može da smanji potrošnju Y , sprečavajući da agregatna potrošnja pređe preko

5 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“, u: *Godišnjak FPN 2011*, br. 6/2011, godina V, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 181 i 188.

6 Ibidem, str. 190.

nivoa YE . Konačan ishod će u tom slučaju biti i . Vlada tada neće smanjivati potrošnju X , budući da predlog L_2 ne podrazumeva nivo potrošnje X koji je veći od XE . Ako skupština predloži L_3 , gde je nivo X i Y veći od nivoa potrošnje koji podrazumeva E , vlada će moći da uskrati sredstva i konačno rešenje biće E . Prema tome, ako postoji neograničena moć izvršne vlasti da uskrati potrošnju jednog dela sredstava, potrošnja će biti smanjena kad god se nalazi van kvadrata OY_EEX_E . Samo su zakonodavni izbori koji padaju unutar tog kvadrata zaštićeni od promene, jer izvršna vlast svakako neće smanjivati potrošnju ispod E .

Diskreciono pravo izvršne vlasti na povećanje potrošnje takođe podrazumeva ekvivalent amandmanskoj moći parlamenta. Ako parlament predloži L_1 (što podrazumeva niže nivoe potrošnje X i Y), konačna odluka će biti E . Ako predloži L_4 , gde je potrošnja Y ispod nivoa koji predlaže vlada, konačna odluka će biti p .⁷ Kako vidimo, u ovom slučaju, usled činjenice da se radi o ovlašćenjima uvećavanja potrošnje (a ne smanjenja), konačni ishodi mogu pasti van kvadrata OY_EEX_E .



Crtež 4. Fleksibilnost izvršne vlasti u izvršenju budžeta
(Preuzeto iz Wehner 2010, 35).

7 Ostale tačke na crtežu 4 (L_4' , L_2') podrazumevaju ishode strateških interakcija, u koje ovde nećemo ulaziti.

Nakon opšte teorijske diskusije, prelazimo na vrednovanje budžetske prakse u Srbiji. Da bi se kodirao ovaj indikator, moguće je postaviti nekoliko pitanja:

(a) da li vlada može da relocira (prebacuje sa pozicije na poziciju) sredstva tokom izvršenja budžeta bez odobrenja skupštine?;

(b) da li vlada može da uskrati sredstva koja su rezervisana za potrošnju bez odobrenja skupštine?;

(c) da li postoje sredstva koja se nalaze van budžetskih pozicija, a kojima vlada diskreciono može da raspoláže bez odobrenja skupštine tokom izvršenja? U ovom slučaju, izvršna vlast faktički ima diskrecionu moć da uveća nivo potrošnje bez odobrenja parlamenta.⁸

Potvrđan odgovor na svako od ovih pitanja kodira se sa [0], jer se time pokazuje da u toku izvršenja budžeta zakonodavno telo ne igra značajnu ulogu. Odrećan odgovor nosi [3,3], čime se pokazuje da Skupština Srbije ima važnu ulogu tokom izvršenja budžeta. Ukupna vrednost se dobija sabiranjem vrednosti za sva tri pitanja.

Analiza zakonskih rešenja za ovaj indikator dala je ukupnu ocenu [6,6] = [3,3+0+3,3].⁹ Realnost izgleda drugačije. Što se tiče podindikatora (a) i (b), rezultati dobijeni pravnom analizom ne razlikuju se mnogo od praktičnih rešenja. Za relokacijom ili uskraćivanjem sredstava nikada se nije posezalo bez odobrenja Skupštine, tako da rezultati u praksi za (a) i (b) odgovaraju rezultatima dobijenim pravnom analizom.

Međutim, realno kodiranje podindikatora (c) je kontroverznije. Pravno gledano, ne postoje vanbudžetska sredstva koje Vlada Srbije može koristiti tokom izvršenja budžeta. Međutim, svaka potreba za povećanjem potrošnje koja bi se pojavila tokom prvih 6–9 meseci izvršenja budžeta može da se reši na zakonski način institucijom koja se zove *rebalans budžeta*. Rebalansom je moguće promeniti nivo potrošnje (prihode, rashode) i nivo deficita. Rebalans se najčešće pravda time da su se promenile privredne prilike u odnosu na period u kome je pravljen originalan budžet za tu godinu, što je obično kraj prethodne kalendarske godine. Pošto Vlada Srbije ima zakonsku osnovu da rebalansom menja budžet tokom izvršenja, ona nema potrebu da mimo zakona o rebalansu menja nivo potrošnje. Drugim rečima, svaka potreba za vanbudžetskim sredstvima, koja bi nastala u prvoj polovini godine, mogla bi se svake jeseni ozakoniti, tj.

8 Joachim Wehner, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, Macmillan, Hampshire, 2010, str. 48.

9 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja“, u: Milan Podunavac [urednik], *Javne politike Srbije*, Heinrich Boell Stiftung, Beograd, 2011, str. 41–56.

postati sastavni deo budžeta. Jednostavno, ako joj polovinom godine nedostaje još sredstava za potrošnju, Vlada Srbije će povećanje uneti u Zakonu o rebalansu koji će Skupština usvojiti. S obzirom na to da je Zakon o rebalansu zakon kao i svaki drugi, moć Vlade u odnosu na Skupštinu meri se prvim indikatorom (moć podnošenja amandmana), u kome Vlada Srbije ima veću težinu.¹⁰

To se vidi iz tabele 4. Nakon rebalansa za 2008. i 2009. godinu Vlada je uvećala budžetski deficit za dva, odnosno tri puta (uporedi kolone „planirani/ usvojeni deficit“ i „ostvareni deficit“). Isto se desilo i 2011. godine kada je, nakon rebalansa koji je odobrio MMF, planirani deficit sa 120 milijardi dinara porastao na 144 milijarde. (Te godine je apsolutno povećanje bilo manje zbog primene fiskalnih pravila.) U svim slučajevima razlika između originalnog i rebalansiranog deficita je *u suštini* vanbudžetska stavka u smislu da nije sadržana u originalnom budžetu, tj. da je obezbeđena izvan originalnog budžeta (najčešće naknadnim zaduživanjem), ali se institucijom rebalansa ta stavka redovno pretvara u budžetsku stavku.

| Godina | Rashodi (mlrd din) | | Prihodi (mlrd din) | | Deficit (mlrd din/% od BDP) | | Ostvareni deficit |
|--------|--------------------|----------|--------------------|----------|-----------------------------|----------|-------------------|
| | Predloženo | Usvojeno | Predloženo | Usvojeno | Predloženo | Usvojeno | (mlrd din) |
| 2011 | 896,8 | 925,8 | 802,9 | 804,9 | 120,5 | 120,6 | 144,0* |
| 2010 | 821,8 | 821,8 | 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 | 654,4 | 639,6 | 639,6 | 14,8 | 14,8 | 50,8 |

Tabela 4: Razlika između budžetskih prihoda, rashoda i deficita u predlozima zakona u budžetu i zakonima o budžetu; i ostvarenih deficita (nakon rebalansa). Ministarstvo finansija Republike Srbije - Bilten javnih finansija, januar 2012. godine. *Prema podacima Fiskalnog saveta.

Rebalans budžeta usvaja Skupština Srbije, ali, kako smo videli ranije, ona je faktički nevažna za ceo proces. Skupština samo formalno učestvuje u procesu rebalansiranja, a u procesu usvajanja rebalansa često aklamacijom usvaja ono što je dogovoreno van Skupštine.¹¹ Kako vidimo, Vlada Srbije ovde ima jedan elegantan način da izbegne primedbu kako se ne pridržava Zakona o budžetu, zbog čega, pravno gledano, vrednost za ovaj indikator iznosi [6,6]. Međutim, usvajajući Zakon o rebalansu budžeta, Vlada svake jeseni *faktički* može da uveća

10 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“, str. 181–187.

11 Vidi tačku E na crtežu 2 u prethodnom tekstu; izuzetak je tačka L_{BD} , zbog razloga koje smo objasnili u: Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“.

potrošnju iz vanbudžetskih fondova, bez suštinske kontrole Skupštine. Otuda realna vrednost za podindikator (c) iznosi [0].

Ukupna vrednost za ovaj indikator (a+b+c) realno iznosi $[3,3] = [3,3+0+0]$.

VREME ZA PODNOŠENJE BUDŽETA I VREME ZA RASPRAVU

Predlog Zakona o budžetu za 2011. godinu ima 1114 strana formata B5. Da bi poslanik doneo ispravnu i na informacijama utemeljenu odluku o podršci ili uskraćivanju podrške Zakonu o budžetu, neophodno je puno vremena. Vreme je tim pre neophodno ako se ima u vidu da skupštinski poslanici još uvek nemaju lične stručne timove – politikologe, pravnike, ekonomiste – koji bi im pomagali u analizi predloženih zakona. Vreme koje je zakonodavnom telu ostavljeno za razmatranje budžeta takođe predstavlja važan indikator za procenu balansa snaga između zakonodavnog i izvršnog tela. Ako skupština ima dovoljno vremena da razmotri predlog budžeta, veće su šanse da se ozbiljnije pripremi i podnese amandmane; ako je vremena manje, skupština je praktično stavljena pred svršen čin, te mora da usvoji budžet onako kako joj je podnet ili ga odbaci. Ako je vreme između podnošenja i usvajanja budžeta manje od dva meseca, indikator nosi vrednost [0]; ako je manje od četiri meseca [3,3]; ako je manje od šest meseci [6,7]; ako je duže od šest meseci [10].

Prema Zakonu o budžetskom sistemu, predlog budžeta se Narodnoj skupštini dostavlja na razmatranje 1. novembra, tj. mesec i po dana pre isteka roka za usvajanje. Zakonski gledano, Skupština nema puno vremena da razmotri predlog budžeta, zbog čega za ovaj indikator Srbija po Venerovoj skali dobija ocenu [0]. U praksi se Skupštini ostavlja još manje vremena za razmatranje, jer budžet u Skupštinu uglavnom stiže u decembru, a usvaja se uoči samog kraja kalendarske godine, iako je rok za usvajanje 15. decembar (vidi tabelu 5). Na taj način Skupština se često stavlja pred svršen čin. To pokazuje praksa usvajanja budžeta za 2008, 2010, 2011. i 2012. godinu koje razmatramo u narednih nekoliko paragrafa.

Vlada je usvojila predlog budžeta za 2008. godinu 11. novembra i dostavila ga Skupštini 19. novembra 2007. godine. To zakašnjenje od dvadeset dana je zaista veliko, iako je u poređenju sa prethodnim primerima upola manje. Međutim, usled sve izvesnijeg generalnog štrajka prosvetnih radnika, Predlog Zakona o budžetu povučen je iz skupštinske procedure 30. novembra. Objašnjenja ovog poteza Vlade bila su različita, čak i unutar vladajuće koalicije. Oliver Dulić, tadašnji predsednik Skupštine, izjavio je kako je budžet povučen radi dodatnih konsultacija. Mirko Cvetković, tadašnji ministar finansija, tvrdio je da je u pitanju povlačenje iz tehničkih razloga, te da će budžet u nepromenjenom obliku biti vraćen u skupštinsku proceduru. Opozicija i stručna javnost su ovaj potez percipirali kao

popuštanje Vlade pred zahtevima štrajkača i pripremanje za izbornu potrošnju. Ipak, predlog budžeta je u nepromenjenom obliku vraćen u skupštinsku proceduru 3. decembra. Rasprava o predlogu je konačno počela 11. decembra, i budžet za 2008. godinu usvojen je 26. decembra, sa 11 dana zakašnjenja.

Predlog budžeta za 2010. godinu Vlada Srbije usvojila je 1. decembra 2009. godine, mesec dana *posle* isteka roka za dostavljanje budžeta Skupštini. Predlog je Skupštini dostavljen 4. decembra, a sama rasprava počela je 11. decembra. Zakon o budžetu je konačno usvojen 21. decembra, sedam dana *nakon* isteka zakonski propisanog roka. Naredne godine je bilo još manje vremena za raspravu. Vlada Srbije usvojila je predlog budžeta za 2011. godinu 16. decembra 2010. godine, što znači 46 dana *posle* isteka roka, odnosno jedan dan *posle* roka za usvajanje budžeta u Skupštini. Rasprava o budžetu je počela tek 23. decembra, osam dana *posle* isteka roka za usvajanje budžeta. Budžet je konačno usvojen 29. decembra, četrnaest dana *po* isteku roka.

| Godina | Zakonski rok za usvajanje | Pristigao u Skupštinu | Usvojen |
|--------|---------------------------|-----------------------|--------------|
| 2012. | 15. decembar | 16. decembar | 29. decembar |
| 2011. | 15. decembar | 23. decembar | 29. decembar |
| 2010. | 15. decembar | 3. decembar | 21. decembar |
| 2009. | 15. decembar | 4. decembar | 29. decembar |
| 2008. | 15. decembar | 3. decembra | 26. decembar |

Tabela 5: Zakonski rok za usvajanje budžeta, vreme kada je budžet pristigao u Skupštinu, i vreme kada je usvojen.

Iako je situacija u praksi daleko gora od pravnog rešenja, vrednost za ovaj indikator ne može da se pogorša, te ostaje [0].

KAPACITET SKUPŠTINSKIH ODBORA

Kako je poznato iz literature o funkcionisanju američkog Kongresa¹², postoje sistemi u kojima skupštinski odbori igraju važniju ulogu od zakonodavnih

12 Vidi: Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991; Kenneth Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignment in the Modern House*, The University of Chicago Press, Chicago, 1978; Kenneth

tela u plenumskom obliku. Odbori mogu da odigraju značajnu ulogu u sprečavanju zakonskih predloga da dođu pred skupštinu. U ovom slučaju pokušavam da ustanovimo da li u Skupštini Srbije odbori imaju realan uticaj na budžetski proces.

Načelno gledano, odbori Skupštine Srbije imaju relativno malu moć prilikom dolaska zakonskih predloga u Skupštinu (Poslovnik Skupštine Srbije, član 44). Odbori uglavnom prate sprovođenje vladine politike, izvršavanje zakona, razmatraju izveštaje ministarstva, daju saglasnost na (neke) akte državnih organa. Odbori mogu da podnose amandmane na predloge zakona (Poslovnik, čl. 155, 157. i 165), ali, za razliku od odbora u američkom Kongresu, ne mogu da spreče pojavljivanje predloga zakona u skupštinskoj proceduri. Kako vidimo, moć odbora Skupštine Srbije je mala u poređenju sa odborima Kongresa SAD, jer nijedan odbor ne može da spreči ulazak zakona u Skupštinu. Venerova skala, međutim, uopšte ne meri takvu vrstu moći.

Umesto toga, ovde se postavljaju tri pitanja: (a) da li skupštinski odbor za finansije ima pravo da zahteva obrazloženje člana Vlade zaduženog za budžet pre nego što predlog budžeta stigne u Skupštinu; (b) da li svaki pojedinačni odbor može isto to da zahteva za deo budžeta koji se odnosi na njegovu oblast (recimo, odbor za obrazovanje za deo budžeta koji se odnosi na obrazovanje); (c) da li odbor za finansije, ili neki drugi odbor, traže dokaze o tome kako je budžet izvršen. Potvrđan odgovor na svako pitanje nosi [3,3]; odrećan [0].

Prema Zakonu o Narodnoj skupštini Republike Srbije, sednicama skupštinskih odbora prisustvuje član ili predstavnik Vlade kada se na sednici razmatra predlog ili mišljenje Vlade (član 27). Tako je i u slučaju predstavljanja budžeta Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava [3,3]. Međutim, drugi odbori nemaju priliku da steknu uvid u budžetski predlog ili zahtevaju obrazloženje od predstavnika Vlade zaduženog za budžet [0]. Prema Poslovniku Narodne skupštine, Odbor za finansije ima nadležnost da kontroliše primenu budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. Odbor takođe podnosi Narodnoj skupštini Izveštaj o izvršenoj kontroli sa predlogom mera (Poslovnik, član 55) [3,3]. Ukupna pravna ocena za ovaj indikator po Venerovoj skali iznosi [6,7].

U praksi odbori ne funkcionišu drugačije od skupštinskog plenuma. Oni zapravo ne predstavljaju nikakav filter koji bi mogao da spreči podnošenje zakonskih predloga ili vrši kontrolu nad izvršavanjem budžeta. Razlog za to je što odbori preslikavaju strukturu Skupštine, usled čega je teško očekivati drugačije ponašanje odbora. U sazivu Skupštine iz 2008–2012. godine, Odbor za finansije

brojao je 17 članova. Njegova struktura oslikavala je strukturu plenuma Skupštine. Devet članova bili su predstavnici vladajuće koalicije (DS 4, G17 2, SPS 1, LSV 1, SVM 1), sedam članova činili su predstavnici opozicije (SRS 5 i po jedan iz DSS, NS), dok je poslednji član bio predstavnik LDP koji je u skupštinskom sazivu 2008–2012. god. često podržavao vladajuću većinu.

Potvrdu za tvrdnju kako se rad odbora za finansije ne razlikuje od rada Skupštine nalazimo u izveštajima sa rada odbora. Recimo, u izveštaju sa 44. sednice odbora za finansije (održane 12. decembra 2009. godine) vidi se kako je u načelu razmatran Predlog Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu. Predlog zakona obrazložila je tadašnja ministarka finansija Dijana Dragutinović. Ministarka je navela osnovne parametre predloženog budžeta (prihode od 656 milijardi dinara, rashode od 736 milijardi dinara i deficit od 107 milijardi dinara). I pored visokog deficita, ministarka je navela da bi budžet trebalo da „obezbedi veću finansijsku odgovornost za finansije u javnom sektoru“, kao i da „doprinese makroekonomskoj stabilnosti i održivom ekonomskom rastu u narednoj godini“. Deo izveštaja tiče se stava i reakcije Odbora na predlog budžeta:

„Članovi Odbora izneli su više primedaba i sugestija na Predlog Zakona o budžetu za 2010. godinu. Između ostalog, ukazano je da budžet nije u skladu sa Ustavom i da nije navedeno koliko se sredstava izdvaja za AP Vojvodinu. Postavljeno je i pitanje koliko je sredstava iz budžeta namenjeno investiranju u Fabriku automobila u Kragujevcu.

Odbor za finansije je većinom glasova narodnih poslanika prihvatio Predlog Zakona o budžetu za 2010. godinu, sa pratećim dokumentima, uz četiri izdvojena mišljenja i dva glasa protiv“.¹³

Iako su članovi odbora dali važne primedbe, posebno one koje se tiču ustavnosti predloženog budžeta, odbor je usvojio predlog budžeta, ne podnevši pri tom nijedan amandman.

Slično se dogodilo na 61. sednici odbora kada je razmatran Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu. Kao i na prethodno pomenutoj sednici na kojoj je razmatran budžet, čiji je rebalans razmatran ovom prilikom, Odbor je sledio odluke Vlade, odnosno vladajuće većine u Skupštini. Ovog puta razmatrani su i amandmani na rebalans budžeta koji su podneli poslanici Narodne skupštine. Vlada je prethodno odbila svih 56 amandmana opozicije i sama podnela tri amandmana. Podatak da je Odbor za finansije takođe odbio 56 opozicionih amandmana i prihvatio tri vladina bio je očekivan. Ipak, treba naglasiti da je Odbor ovog puta podneo jedan

13 *Internet*, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/uloga-i-nacin-rada/nadleznost.905.html> (Pristupljeno 24. oktobra 2011.)

amandman. Nakon toga, slično se desilo i u Skupštini Srbije gde je podneto 59 amandmana, od čega 56 opozicija i tri vladajuća koalicija. Usvojeni su samo amandmani vladajuće koalicije.

PRISTUP INFORMACIJAMA O BUDŽETU

Pitanje pristupa informacijama faktički je pitanje transparentnosti budžeta. Pitanje koje se ovde postavlja je sledeće: postoji li nezavisno skupštinsko telo koje je u stanju da analizira budžetske stavke, zatraži razjašnjenja o pojedinim stavkama? Pretpostavlja se (s pravom) da skupštinari ne znaju mnogo o finansijskim pitanjima, zbog čega postojanje takvog tela može da smanji zloupotrebe izvršne vlasti. Ocena za ovaj indikator zapravo koristi neke od praksi koje su приметne u prethodnom indikatoru, jer odbori delimično obavljaju funkciju transparentnosti budžetskog procesa (von Hagen 2006). Ukoliko takvo telo ne postoji, indikator kodiramo sa [0]; ukoliko ima do deset članova, [2,5]; do 25 članova [5]; do 50, [7,5], i preko 100 [10].

Tradicionalno, u skupštinskom sistemu Srbije nalazimo jedno telo koje nadzire budžetski proces (usvajanje i izvršenje). To je već pomenuti skupštinski Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Odbor razmatra završni račun budžeta i izveštaj Državne revizorske institucije, o čemu podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini. Odbor takođe kontroliše primenu republičkog budžeta, o čemu podnosi izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom mera (Poslovnik Skupštine Srbije, član 55). Kako vidimo, Odbor za finansije ima pristup informacijama, ali i ovlašćenja da za skupštinske poslanike jednostavnije izrazi budžetski proces (da bi poslanici lakše mogli da donesu adekvatnu odluku), čime se povećava transparentnost budžetskog procesa, umanjuje moć izvršnog tela i smanjuje prostor za manipulacije budžetom.

U prethodnom odeljku već smo objasnili da Odbor za finansije odražava strukturu skupštinskog plenuma i volju parlamentarne većine. U izveštajima o radu Odbora, na internet stranici Narodne skupštine, može se приметiti da Odbor u budžetskim pitanjima skoro apsolutno kopira poteze Vlade Srbije; on prihvata amandmane koje je prethodno Vlada prihvatila, a odbija one koje je Vlada prethodno odbila. Jedan izuzetak pronašli smo u izveštaju sa 88. sednice Odbora, od 17. oktobra 2011. god., kada je odbor odbio jedan amandman na Zakon o javnom dugu koji je Vlada prethodno prihvatila. Pored toga, na internet stranici nismo uspeli da pronađemo izveštaje o izvršenoj kontroli budžetske potrošnje, koje je Odbor u obavezi da prosleđuje Narodnoj skupštini. Stiče se utisak da Odbor samo formalno služi svojoj svrsi, dok suštinski ne doprinosi kvalitetnijoj kontroli javnih finansija.

Takav utisak ostao je i posle trodelne 64. sednice Odbora na kojoj je razmatran Izveštaj Državne revizorske institucije (DRI) o reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2009. godinu. Izveštaj DRI prikazao je brojne nedostatke i nepravilnosti u trošenju budžeta. Devet od devetnaest subjekata revizije nije imalo uspostavljen sistem interne revizije, glavna knjiga trezora nije sadržala podatke o prihodima i rashodima ostalih izvora indirektnih korisnika budžetskih sredstava, nije izvršen popis finansijske i nefinansijske imovine u vrednosti od preko 32 milijarde dinara, podaci o javnom dugu Republike kojim su raspolagale Vlada i Narodna banka Srbije razlikovali su se za više od milijardu evra. Pored ovih i mnogih drugih nepravilnosti, članovi odbora najviše pažnje posvetili su pitanju da li je pred njima izveštaj o predlogu ili nacrtu Zakona o završnom računu. Posle skoro mesec dana rasprave o tom pitanju, predsednik DRI pojasnio je da je u pitanju izveštaj o nacrtu, ali i da je DRI podneo 13 prekršajnih prijava protiv javnih funkcionera, od toga četiri protiv ministara u Vladi. Članovi odbora su „u raspravi razmenili mišljenja o Izveštaju DRI i preporukama, uz ponovljenu podršku DRI za njen rad i postignute rezultate“, bez konkretnog doprinosa kontroli javnih finansija i ispravljanju pomenutih nepravilnosti.

Osim skupštinskog odbora, poslednjih godina pojavilo se nekoliko vanparlamentarnih institucija koje na indirektan način obavljaju funkciju obezbeđivanja transparentnosti budžetskog procesa. Tu spadaju pomenuta Državna revizorska institucija, Fiskalni savet, Narodna banka Srbije i Komisija za kontrolu državne pomoći¹⁴. Državna revizorska institucija, koja je uspostavljena zakonom 2009. godine, do sada je podnela dva izveštaja (Izveštaj o finansijskoj reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2008. i 2009. godinu). Iako ti Izveštaji upućuju na čitav niz propusta u izvršenju budžeta, Skupština nije reagovala na njih, i usvojila Zakone o završnom računu za 2008. i 2009. godinu onako kako ih je podnela Vlada Srbije. Povrh toga, na pitanje o tome zašto Skupština Srbije već godinama ne raspravlja o završnim računima budžeta Branka Ljiljak, članica skupštinskog odbora za finansije iz Demokratske stranke, odgovorila je da „nema svrhe da Skupština usvaja završni račun budžeta kada su pare već potrošene“. Istom prilikom gospođa Ljiljak izjavila je da Skupština nije u obavezi da raspravlja o završnim računima jer „nije reč o zakonskim predlozima“, iako Ustav jasno nalaže da je nadležnost Skupštine da „usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade“ (član 99. stav 11).

14 Ova komisija uspostavljena je 2010. godine, ali do 2012. nije imala ovlašćenja nad državnom pomoći javnim preduzećima. Komisija do kraja 2011. godine nijednom nije naložila povraćaj državne pomoći. Postupak naknadne kontrole Komisija započinje na osnovu sopstvenih informacija, ali i informacija dobijenih iz drugih izvora kao što su dopisi privrednika, udruženja građana ili medijski izveštaji. U 2010. godini za državnu pomoć izdvojeno je 754,29 miliona evra, tj. 2,64% BDP-a.

Mišljenja Fiskalnog saveta i Narodne banke Srbije jesu sastavni deo Izveštaja o fiskalnoj strategiji (dokument u kome Vlada iznosi projekcije fiskalne politike za narednu godinu). Institucija Izveštaja uvedena je tek 2011. godine, a Fiskalni savet svoje prvo mišljenje objavio je u junu 2011. godine. U tom Mišljenju Vlada Srbije je kritikovana zbog pokušaja da do kraja godine izađe sa višim deficitom od planiranog (umesto 4,1%, Savet je pretpostavljao da će godina završiti sa 4,2%). Kao što je poznato, rebalansom budžeta deficit je podignut na 4,5% BDP-a, ali je godina završena sa deficitom od 4,7%, najvišim procentom od 2000. godine.

Kad se svede sve poznato dolazi se do ovog rezultata. Neskupštinske institucije (tj. institucije koje nemaju direktan demokratski legitimitet) imaju mnogo bolji pristup informacijama o budžetu i, faktički, za skupštinu obavljaju posao informisanja o budžetskim poslovima. Za razliku od njih, skupštinski odbor za finansije više „statira“ u ulozi tela koje se bavi fiskalnom politikom, nego što obavlja informativnu funkciju za skupštinski plenum. Ipak, Venerova skala ne uzima u obzir bihejvioralne indikatore različitih tela, već pretpostavlja da će veći broj članova zakonodavnog odbora doprineti boljoj informisanosti zakonodavnog tela. Smatramo da se na ovom indikatoru vidi jedan od propusta Venerovog indeksa, te da bi ovaj indikator, ako ništa drugo, trebalo da ima manji ponder. Ipak, kako smo najavili na početku teksta, indikatori nisu ponderisani, te otuda zadržavamo vrednost [5] za ovaj indikator.

Uporedna analiza

Pre nego što uporedimo Srbiju sa ostalim zemljama, u tabeli 6 izlažemo separatne podatke za Srbiju koje smo dobili analizom u prethodnom odeljku zajedno sa analizom pravnih rešenja iz naše prethodne studije.¹⁵ Prvi red (Srbija: zakon) pokazuje nam već poznate rezultate koji se odnose na zakonska rešenja. Drugi red (Srbija: praksa) pokazuje nam rezultate koje smo dobili nakon analize u ovom istraživanju. Prva tri indikatora (a-c) agregatno čine indikator moći; druga tri indikatora (d-f) čine indikator organizacije. Indeksi su grupisani u dve grupe, jer se prva tri indikatora često nalaze u ustavu ili nekom organskom zakonu (recimo, Zakonu o budžetskom sistemu), dok druga tri indikatora ukazuju na organizacioni kapacitet legislature i definisana su zakonima o legislaturi (Zakon o skupštini, poslovnik itd).¹⁶ Maksimalna vrednost svakog pojedinačnog

15 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja“.

16 Joachim Wehner, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, Macmillan, Hampshire, 2010, str. 52.

indikatora iznosi 10 (deset), ali se analizom dobijene vrednosti oba podindeksa dele sa 0,6 da bi se glavni indeks normalizovao na 100. Kako vidimo iz tabele 6, analiza pravnih akata Srbiji dodeljuje vrednost [48,1].

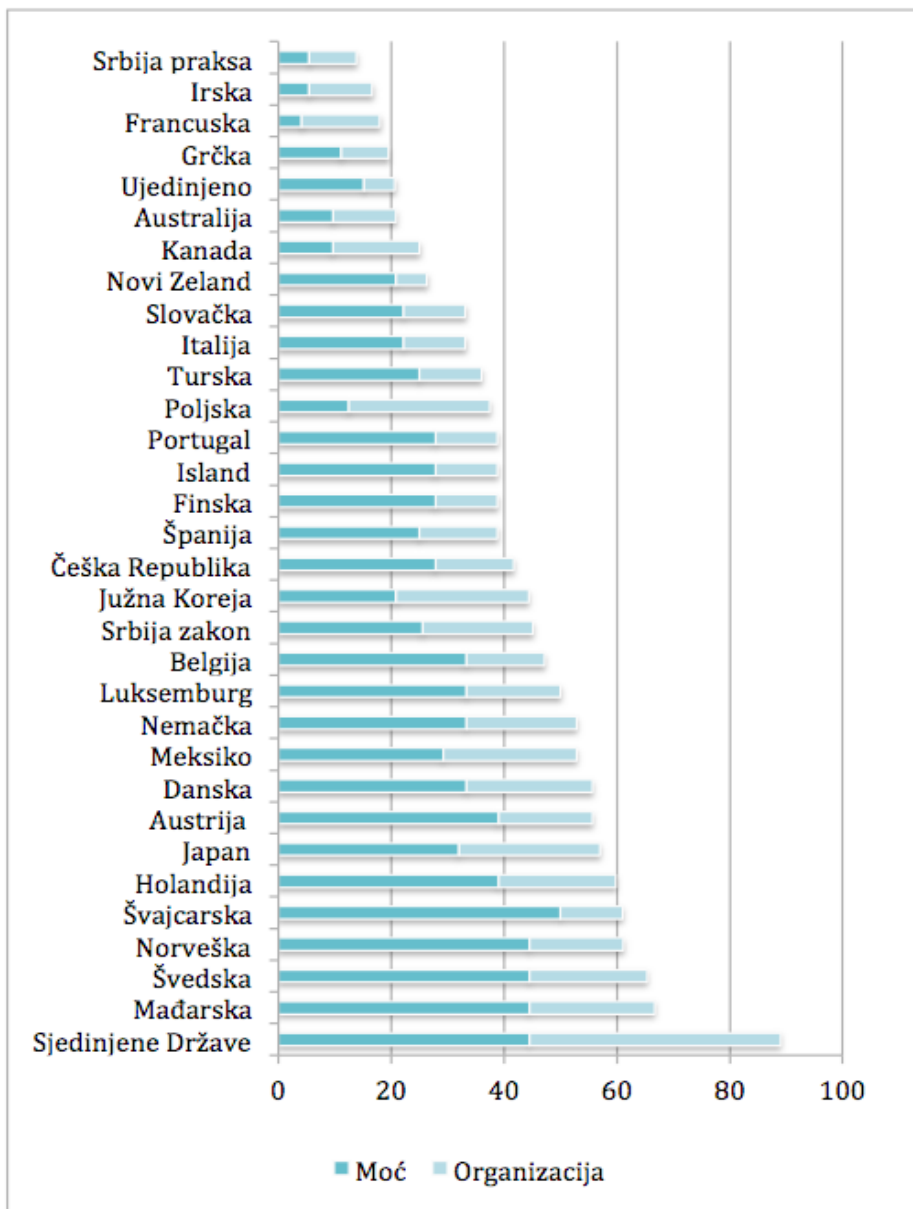
| | Amand. | Opoziv | Fleksibilnost | Vreme | Odbori | Informacije | Moć | Org. | Indeks |
|----------------|--------|--------|---------------|-------|--------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | a | b | c | d | e | f | $g=(a+b+c)$ | $h=(d+e+f)$ | $i=g+h$ |
| Srbija: zakon | 8,75 | 3,3 | 6,6 | 0 | 6,7 | 5 | 28,6 | 19,5 | 48,1 |
| Srbija: praksa | 0 | 3,3 | 3,3 | 0 | 0 | 5 | 5,5 | 8,3 | 13,8 |

Tabela 6: Indikatori moći i organizacije za Srbiju. Maksimalna vrednost indikatora (koja ukazuje na nadmoć Skupštine u odnosu na Vladu) iznosi 10. Podindeksi moći i organizacije su deljeni sa 0,6 da bi se glavni indeks normalizovao na 100.

Međutim, druga kolona (Srbija: praksa) pokazuje znatno drugačiju sliku. Realna moć podnošenja amandmana koju ima zakonodavno telo, vreme koje je ostavljeno poslanicima da razmotre budžet i moć odbora da razmatra predlog Zakona o budžetu praktično je ravna nuli. Realna fleksibilnost Vlade Srbije tokom izvršenja budžeta (usled institucije rebalansa) daleko je veća nego što to izgleda kada se stvari sagledaju iz striktno pravnog ugla. Otuda ukupan realni indeks moći Skupštine Srbije iznosi tek [13,8].

Kada se rezultati dobijeni pravnom analizom porede sa rezultatima za 17 zemalja iz Venerovog istraživanja, Srbija bi se našla negde na sredini liste (vidi grafikon 1). Međutim, ukoliko bi se rangirali rezultati dobijeni empirijskom proverom – tj. ako bi se analiziralo kako se budžet u realnosti usvaja i izvršava – utoliko bi se Srbija rangirala daleko niže – na poslednjem mestu (vidi grafikon 1). To otuda što je realan uticaj Narodne skupštine na budžetski proces veoma mali. Glavni razlog za to je što struktura Skupštine odslikava strukturu Vlade. Otuda će, ukoliko je vladajuća koalicija u Vladi složna, ona uvek naići na prijateljski raspoloženu Skupštinu koja neće predstavljati prepreku njenim zakonskim predlozima. U tom slučaju, činjenica da Skupština ima moć podnošenja amandmana od malog je značaja sve dok se ne vidi kako u praksi funkcioniše odnos između Vlade i Skupštine. Nažalost, Srbiju je ovde nemoguće uporediti sa drugim zemljama, jer se Venerov indeks odnosi isključivo na zakonska rešenja koja se mogu naći kod zemalja članica OECD-a koje čine većinu uzorka.¹⁷

17 U privatnoj email prepisci sa Venerom saznali smo da razlog što nije pokušao da izvrši rangiranje na osnovu prakse jeste to što se, prema njegovim rečima, budžetska praksa u OECD zemljama značajno poklapa sa zakonskim rešenjima.



Grafikon 1: Indeks zakonodavne moći u budžetskom procesu; komparativni pregled. (Adaptirano iz Joachim Wehner, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control.*)

ZAKLJUČAK

U ovom tekstu odlučili smo se da Venerov indeks moći primenimo na realan proces donošenja i sprovođenja budžeta u Srbiji. Videli smo da se, u zavisnosti od toga da li se indikatori primenjuju na zakonska rešenja ili na praksu, dobijaju različiti rezultati.

Kao najveća prepreka ozbiljnijoj kontroli izvršne vlasti ispostavlja se tip parlamentarizma koji je karakterističan za Srbiju. Po tom principu, vladajuća koalicija, koja je proizvod proporcionalnog izbornog sistema, sastavljena je uvek od više većih i manjih stranaka, prilikom čega svaka od stranaka ima ucenjivački kapacitet (pretnja napuštanjem koalicije) koji rezultira višom javnom potrošnjom ili *status-om quo*. Taj fenomen nazvali smo budžetska dilema.¹⁸

Posledice budžetske dileme je, međutim, moguće anulirati ili ublažiti institucionalnim dizajnom koji bi zakonodavnom telu dao veća ovlašćenja u procesu donošenja i sprovođenja budžeta. Iz analize u ovom kao i u prethodnom radu¹⁹ videli smo kako je u slučaju Srbije moć Skupštine u odnosu na Vladu veoma mala. To se najbolje vidi u slučaju institucije rebalansa budžeta prema kojoj Vlada ima prostor da vanbudžetska sredstva kojima povećava potrošnju tokom izvršenja budžeta pretvori u zakonska, tj. budžetska sredstva.

U Srbiji doduše postoji nekoliko vanparlamentarnih institucija – Fiskalni savet, Narodna banka Srbije, Državna revizorska institucija, Komisija za kontrolu državne pomoći – koje možda predstavljaju začetak institucionalnog dizajna uz pomoć koga je budžetski proces moguće držati pod kontrolom. Ali, s obzirom na to da su pomenuta tela neparlamentarna (tj. nemaju demokratski legitimitet), njihov uticaj na budžetski proces može biti predmet nekog drugog istraživanja.

LITERATURA

Krehbiel Keith, *Information and Legislative Organization*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

von Hagen Jürgen, "Political Economy of Fiscal Institutions", u: Barry Weingast and Donald Wittman [eds.], *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 464–478.

18 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Budžetska dilema“, u: Srećko Mihajlović et al. *Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*, Fondacija „Friedrich Ebert“, Beograd, 2011, str. 229–240.

19 Dušan Pavlović i Ivan Stanojević, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“.

- Pavlović Dušan i Stanojević Ivan, „Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri“, u: Dušan Pavlović [urednik], *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija „Heinrich Boll“, Beograd, 2010, str. 65–72.
- Pavlović Dušan i Stanojević Ivan, „Budžetska dilema“, u: Srećko Mihajlović et al, *Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*, Fondacija „Friedrich Ebert“, Beograd, 2011, str. 229–240.
- Pavlović Dušan i Stanojević Ivan, „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja“, u: Milan Podunavac [urednik], *Javne politike Srbije*, Heinrich Boell Stiftung, Beograd, 2011, str. 41–56.
- Pavlović Dušan i Stanojević Ivan, „Političke institucije i ekonomska politika: empirijska analiza“, u: *Godišnjak FPN 2011*, br. 6/2011, godina V, Fakultet političkih nauka, Beograd 2011, str. 177–194.
- Shepsle Kenneth, *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignment in the Modern House*, The University of Chicago Press, Chicago, 1978.
- Shepsle Kenneth i Weingast Barry [eds.], *Positive Theories of Congressional Institutions*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1995.
- Wehner Joachim, *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, Palgrave, Macmillan, Hampshire, 2010.

DOKUMENTI

- „Ustav Republike Srbije“, 2006, Dostupno preko: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.1.html>. Pristupljeno: 30. aprila 2012.
- „Poslovnik Skupštine Republike Srbije, 2009, Dostupno preko: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.1.html>. Pristupljeno: 30. aprila 2012.
-

Dušan Pavlović
Ivan Stanojević

Political Institutions and Economic Policy: Empirical Findings (2)

Abstract

The article is the second part of the study the examines how political institutions affect economics policy notably, fiscal policy (the first part of the article was printed in the previous volume of *Godišnjak FPN*). In this part, we give results for the remaining four indicators that make up the power index – executive flexibility during execu-

tion, sufficient time for scrutiny and discussion, assembly committee capacity, and access to budgetary information. In the end of the article we put our findings in the comparative perspective.

Key words: budget; the Budget dilemma; executive power; parliamentary; structure of the parliament; economic policy; fiscal policy; public expenditure; proportional representation.