

The cover features a minimalist design with a white background. On the left, there are two vertical bars: a thick black one and a thinner blue one. A large black arrow points to the right, partially overlapping the blue bar. In the bottom right corner, a large blue arrow points to the left, overlapping the black arrow. The text is positioned in the upper right quadrant.

**Prilog raspravi
o novom Ustavu
Republike Srbije**
predlozi i osvrti

Milan Antonijević
Mihailo Gajić
Veran Stančetić
Boban Stojanović

ZBORNİK RADOVA

Prilog raspravi o novom Ustavu Republike Srbije - predlozi i osvrti

Prvo izdanje, 2018.

IZDAVAČ:

Libertarijanski Klub Libek

ZA IZDAVAČA:

Miloš Nikolić

LEKTURA:

Jovana Stanisavljević

GRAFIČKI DIZAJN:

Uroš Eleković

PRELOM I ŠTAMPA:

Studio triD

TIRAŽ:

300

ISBN: 978 - 86 - 920063 - 5 - 7

Prilog raspravi o novom Ustavu Republike Srbije

- predlozi i osvrti



Beograd, april 2018.

Sadržaj:

1. Uvod izdavača	8
2. Ustav i da li mu prići – <i>Milan Antonijević</i>	10
3. Efikasna fiskalna pravila za Srbiju – <i>Mihailo Gajić</i>	15
4. Personalizacijom izbornog sistema do demokratije i odgovornosti – <i>Boban Stojanović</i>	44
5. Decentralizacija i vertikalna podela vlasti u ustavnom sistemu Republike Srbije – <i>Veran Stančetić</i>	50

Uvod izdavača

Najnovija publikacija Libeka **Prilog raspravi o novom Ustavu Republike Srbije - predlozi i osvrti** za svoj cilj ima otvaranje novih područja rasprave o najvišem pravnom aktu Srbije.

Kao organizacija posvećena izgradnji slobodnog društva odgovornih pojedinaca, smatramo da je Srbiji potreban moderan, liberalan ustav, utemeljen u tradiciji vladavine prava, uvažavajući najviše standarde zaštite ljudskih prava i strogo ograničavajući delovanje države.

Ovakav ustav garantuje stabilan okvir za stvaranje održivog privrednog rasta, iz kojeg nastaje prosperitet čitavog društva. Ovakav ustav predstavlja temelj funkcionalnoj i efikasnoj javnoj upravi, po meri svih građana Srbije.

Glavni doprinos Libeka raspravi o novom Ustavu Republike Srbije predstavlja predlog uvođenja fiskalnih pravila u ustav, koji je predstavljen u ovoj publikaciji. Postoji mnogo načina da se privredni rast jedne države ubrza, ali najbolje svetske prakse pokazuju da je privredni rast najveći i najstabilniji u državama koje imaju visok nivo ekonomskih sloboda – jake političke i pravne institucije koje učvršćuju vladavinu prava, omogućavaju zaštitu privatne svojine, prihvataju jasne i predvidljive regulacije koje ne koče privredu, uvode efikasni javni aparat i stvaraju preduslove za niske poreze i namete koje građani i privreda plaćaju.

Pored velikih pitanja oko kojih se kreće diskusija o promeni Ustava, potrebno je da razmotrimo sprovođenje nekih od najboljih uporednih praksi, kako bismo osigurali okvir za ubrzani ekonomski razvoj Srbije i veću odgovornost vlade prema građanima.

Osim predloga uvođenja fiskalnih pravila u ustav, u publikaciji se bavimo i ostalim suštinskim temama za naše društvo – raspravama oko samog donošenja ustava u kontekstu evropskih integracija, pitanjima reforme državne uprave i izbornim sistemom.

Tekstovi autora Milana Antonijevića, Mihaila Gajića, Bobana Stojanovića i Verana Stančetića, važan su deo ove publikacije. Svako od ovih autora svojim delovanjem u različitim oblastima, kako u stručnoj, tako i široj javnosti, značajno obogaćuje aktuelnu raspravu o Ustavu Republike Srbije. Ovom prilikom zahvaljujemo im se na njihovom trudu i doprinosu ovom izdanju.

Libertarijanski Klub Libek

Ustav i da li mu prići?

Milan Antonijević

Bez želje da se previše oslanjam na formalne uslove prilikom izrade amandmana na Ustav, ipak na početku treba podsetiti na obaveze koje je Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23¹. Nekoliko tačaka Akcionog plana odnosi se na donošenje Ustava, ali je već iz čitanja jasno da reforma Ustava predstavlja osnovni, tj. prvi korak u garanciji nezavisnosti pravosuđa, kao konačnog cilja reformi.

Pored očiglednih mera iz akcionog plana, poput glasanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije i referendumu, što je obaveza koju nam daje postojeći Ustav iz 2006. godine² u članu 203, tu su i obaveze iz Akcionog plana koje Ministarstvo pravde nije jasno povezalo sa radnom verzijom, koja je objavljena u januaru ove godine. Pre svega, ovde u vidu imamo izradu komentara na postojeći Ustav iz 2006. i pravaca izmene koji bi unapredili nezavisnost pravosuđa i ojačali tužilaštvo, koje Akcioni plan navodi kao konačan cilj. Analiza je urađena 2014. godine i zaista je bila formirana radna grupa u kojoj su sedeli stručnjaci, profesori, sudije. Dokument koji su izradili, Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji³ je obiman, jasan i time je prvi korak iz Akcionog plana sproveden. Prema podacima kojima raspoložemo, dokument je predat na sve adrese unutar države i trebalo je da predstavlja

1 Uporedi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrđena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>

2 Službeni glasnik RS br. 98-2006 https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

3 Uporedi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>

podlogu za sve dalje izmene Ustava i sprovođenje načela podele vlasti i povećanje stepena nezavisnosti pravosuđa. Sledi drugi korak, izrada radne verzije amandmana na Ustav, a kao nosioci aktivnosti u Akcionom planu za Poglavlje 23 navode se radna grupa za izradu radnog teksta Ustava, Narodna skupština i Vlada. Kada pogledate radnu verziju, jasno vam je da se Ministarstvo pravde ni u jednom delu nije oslanjalo na analizu koja je urađena, te se opravdano postavlja pitanje za čije je potrebe ona rađena, ako nije za izmenu Ustava i pisce ovog amandmanskog rada na Ustavu, prvih amandmana na Ustav na našim prostorima još od čuvene 1974. godine.

Potom, Akcioni plan predviđa i formiranje radne grupe koja će izraditi radnu verziju, a to podrazumeva i akt o formiranju radne grupe, dok Ministarstvo nije smisleno odgovorilo na uporna pitanja civilnog društva, pre svega Nacionalnog konventa i organizacija iz radne grupe za Poglavlje 23, o tome ko izrađuje radnu verziju⁴. Tako da se izmene Ustava pišu u senci, bez jasnih autora, engleski izraz Ghost Writer⁵, koji se obično u svetu odnosi na pisca govora predsednika i visokih zvaničnika, koji ostaje uvek sakriven iza onog ko te reči izgovara, u Srbiji može dobiti drugo značenje. Opravdano postavljamo pitanje da li duh nekih prošlih vremena piše naše amandmane za izmenu Ustava?

Rokove ovde nisam u velikoj meri pominjao niti ih pripisivao Akcionom planu i konkretnim merama koje sam predstavljao, u najvećoj meri ih preskačem jer su svi odavno protekli, tj. Probijeni, te bi samo opterećivali tekst, a i čitaocima može uznemiriti saznanje da opet kasnimo sa ispunjavanjem obaveza, odnosno zadataka koje smo sami preuzeli.

4 Uporedi: <http://www.yucom.org.rs/konvent-ministarki-sta-je-cilj-javne-rasprave-i-druga-pitanja/> i <http://www.yucom.org.rs/konvent-ministarki-sta-je-cilj-javne-rasprave-i-druga-pitanja/>

5 Rečnik: Pisac iz senke, prim.prev.

Zašto se držimo ovih procedura, insistiramo na sprovođenju Akcionog plana, nadam se u saglasnosti smo da ukoliko i ovaj dokument dezavuišemo, umanjimo njegov značaj, nećemo dobiti ni jedan pomak u brojnim oblastima koje akcioni plan definiše. Odustanite od jedne tačke, odustali ste od svih, tako vam je i u životu, lakše se kasnije odlučujete da prekršite bilo koje drugo pravilo. Ipak, ovde govorimo o ozbiljnosti države, a i o iskrenom odnosu prema Evropskoj uniji, ali i prema svojim građanima.

Tu se vraćamo na sadržinu, na sam tekst koji je januara ove godine predstavljen javnosti, doista stručnoj, jer je izuzetno mali broj ljudi upoznat sa time da se Ustav ovih dana menja. O tome ne pišu svi mediji, nemate veći broj emisija na javnom servisu, iako postoji obaveza da javni servis prati proces evropskih integracija.

Nekoliko je tačaka unutar radnog teksta amandmana na Ustav u kojima se, u zemlji koja ima nasleđe političkih pritisaka na pravosuđe, može čitati dalja politizacija i udaljavanje od jasne podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Izjave državnih zvaničnika, parafraziram, da ne možemo sudijama dati vlast, jer oni odlučuju o našoj imovini, deci, brakovima, samo nas još više učvršćuju u stavu da se tokom ovog procesa zaista ne želi otići dalje u osnaživanju pravosuđa i omogućavanju njegove pune nezavisnosti. Početna premisa da se vlast nekome „daje“ duboko je pogrešna, a naročito vlast ne može davati izvršna vlast. Populizam zaista koristi takav rečnik, a izuzetno je opasno urušavati poverenje u jednu granu vlasti, naročito ako sedite na jednoj od druge dve grane. Asimetrično drvo će lako pasti i nadam se da nećemo morati još dugo da koristimo takve metafore.

Ujedno, radnom verzijom amandmana gradi se pravosuđe koje kontrolišu dva pravosudna saveta, Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca, postojeća tela, ali uz dodate nadležnosti

izbora sudija, što je i bilo zahtevano od Venecijanske komisije, kao i struke, a što je stavljeno i kao obaveza unutar Akcionog plana za Poglavlje 23.

Još jedna od tačaka unutar Akcionog plana za Poglavlje 23 je i određivanje sastava ova dva tela, gde se jasno predviđa više od 50% članova pravosudnih saveta iz redova tužioca, odnosno sudija.

I tu se negde završava Akcioni plan i započinje rad na izradi amandmana. O samom toku rasprave, tj. konsultacija rečeno je mnogo u medijima i ne bih se osvrtao previše na mogućnost da pisani prilozi budu uvaženi. U iščekivanju konačne verzije, a tokom pisanja ovog teksta, još uvek nije jasno kako će izgledati završna verzija koja će se slati Venecijanskoj komisiji, stručnom telu Saveta Evrope, koje se stara o tome da propisi zemalja članica budu na najvišem nivou, uz poštovanje kako usvojenih obaveza, tako i najbolje prakse i najviših standarda.

Ono što vredi napomenuti je jasan stav Evropske komisije da je sastav pravosudnih tela nešto na šta će oni obraćati pažnju, kako u zemljama kandidatima, tako i u zemljama članicama.

Tu je i zaista začuđujuća odredba iz Radne verzije koju je izradilo Ministarstvo pravde, koja govori o većini potrebnoj kako bi se u Narodnoj skupštini izabrali „istaknuti pravnici“, koji će u značajnoj meri donositi odluke o izboru sudija i tužilaca i njihovoj disciplinskoj odgovornosti. Naime, za izbor se predviđa da za predlog glasa 3/5 Narodnih poslanika, dakle kvalifikovana većina, a ukoliko se takva odluka ne može doneti, da se u roku od deset dana glasa ponovo, ovog puta uz potrebnu većinu od 5/9. Osim što će to biti prvi Ustav, koliko je meni poznato, da pominje ovaj razlomak 5/9, začuđuje da je identičnu većinu trenutno moguće sakupiti u narodnoj skupštini, ukoliko ne dobijete podršku jedne stranke koja je u koaliciji sa vladajućom strankom. Takav inženjering

je teško objasniti, a nadamo se da će verzija koja će krenuti put Venecijanske komisije izgubiti te atribute „prvi Ustav na svetu” po razlomku koji koristi.

Svaka moderna demokratska država mora napraviti balans između pune nezavisnosti sudija i odgovornosti sudija za greške u svom radu prilikom suđenja. Tu se jasno postavlja pitanje da li se javnost u dovoljnoj meri bavila kvalitetom rada sudija. Takođe, javnost mora postaviti jasnu granicu za dalje uticaje na tužilaštvo. Činjenica da se resorno ministarstvo time bavi proteklih meseci, ubeđivajući građane u medijima, kao što sam naveo, da sudovi njima oduzimaju decu, kuće, stanove, da to sve čine arbitrarno, govori o nerazumevanju podele vlasti, a efekte takve kampanje tek ćemo osetiti. Setite se samo napada na sudije i tužioce, koji su ostali bez odgovora o počinocima.

Strukovna udruženja sudija i tužilaca i civilno društvo su učinili sve da ukažu na to da je amandmane na Ustav potrebno uskladiti sa proklamovanim ciljem, stvaranjem nezavisnog pravosuđa. Brojne predloge i pisane komentare koje smo slali Ministarstvu pravde, do nove verzije amandmana koja će biti objavljena u narednim nedeljama⁶, posmatramo kao naš doprinos konstruktivnoj raspravi. Te stavove su podržale i brojne organizacije civilnog društva, ali i sadašnji sazivi Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i Apelacionog suda i brojni drugi, što samo ukazuje da je struka jedinstvena.

Ukoliko izmene Ustava ostanu na ovako nekvalitetnom nivou, uvodeći više otvorenih vrata za političke uticaje kako na sudije, tako i na tužioce, poželeću da je važeći Ustav iz 2006. godine jasno i glasno povikao Ministarstvu pravde: Ne, nemoj mi prići.

6 Nova radna verzija amandmana na Ustav najavljena je za početak aprila 2018. godine.

Efikasna fiskalna pravila za Srbiju

Mihailo Gajić

Javna potrošnja u demokratijama je usled fiskalne iluzije i drugih ograničenja u izbornom procesu postala sklona deficitima prilikom aktivne budžetske politike: umesto da deficiti budu odlika javnih finansija samo u godinama recesije, oni su se često javljali umesto suficita i u godinama ekspanzije. Da bi se otklonile ove slabosti koje su dovele do teškog stanja u javnim finansijama velikog broja zemalja, uvedene su nezavisne fiskalne institucije, kao i numerička fiskalna pravila, koji ograničavaju diskrecionu moć političara u oblasti fiskalne politike. Fiskalna pravila o visini duga i deficita u Srbiji uvedena su 2011. izmenama Zakona o budžetskom sistemu, ali od svog uvođenja nisu poštovana, pre svega jer za to nisu bile predviđene kazne. Zbog toga su u Srbiji neophodna nova fiskalna pravila, koja će tačno odrediti proceduru kontrole i kažnjavanja političara, ukoliko dođe do neodgovornog vođenja javnih finansija. Pravilo o deficitu treba modifikovati tako da se oslabe parametri koji omogućavaju visoke deficite u slučajevima niskog rasta, jer to čini da ovo pravilo bude komplikovano i teško razumljivo široj javnosti, kao i da zavisi od dosta nepouzdatih makroekonomskih projekcija. To je posebno važno imajući u vidu niske fiskalne multiplikatore u Srbiji koji zapravo obesmišljavaju postojanje ovakvog pravila. Pravilo o deficitu stoga treba da bude što je moguće jasnije, uz ostavljanje mogućnosti za anticikličnu budžetsku politiku samo putem javnih investicija. Pored modifikacije pravila o dugu i deficitu, te pravila o zaradama i o penzijama, predlaže se i uvođenje novih pravila o limitu na javnu potrošnju i referendumskom odobravanju uvođenja novih poreza ili povećanja poreskih stopa.

JAVNA POTROŠNJA I DEFICITI

Javna potrošnja u svetu značajno je porasla od kraja XIX veka, pre svega u razvijenim državama Zapadne Evrope. Glavni razlog za ovakav razvoj događaja je uslošnjanje funkcija države i uspostavljanje programa države blagostanja – pored primarnih uloga u obezbeđivanju javnog reda i mira (sudstvo, policija, vojska, socijalna pomoć za siromašne), najveći broj država je na sebe preuzeo i organizovanje sistema zdravstvene zaštite, obrazovanja i penzionog osiguranja, kao i programe redistribucije dohotka i ujednačavanja potrošnje tokom životnog ciklusa. Poseban uticaj na povećanje javne potrošnje imala je i ekonomska teorija kejnzijanizma, sa ciljem da se smanje amplitude tokom privrednog ciklusa i ubrza ekonomski rast tokom recesija.

Tabela 1: Nivo javne potrošnje u odabranim zemljama, u % BDP-a⁷

	1870.	1920.	1960.	2010.
Austrija	10,5	14,7	35,7	53,1
Francuska	12,6	27,6	34,6	56,4
Nemačka	10,0	25,0	32,4	47,3
Italija	13,7	30,1	30,1	49,9
Velika Britanija	9,4	26,2	32,2	44,8
SAD	7,3	12,1	27,0	40,0
Prosek	10,6	22,6	32,0	48,6

Ovakav rast javne potrošnje morao je da se finansira povećanjem prihoda od poreza, pa su podignute poreske stope, uvedeni novi porezi i proširen poreski obuhvat u odnosu na prethodno stanje. Međutim, umesto da relativno uravnoteženi budžeti budu pravilo, a da se deficitima pribegava samo u određenim nepredviđenim

7 Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000).

slučajevima (na primer, u slučaju dubokih ekonomskih recesija, vanrednog ili ratnog stanja, prirodnih katastrofa) deficiti su postali pravilo ekonomske politike.

Tabela 2: Prisustvo deficita opšte države u odabranim zemljama Evrope 1960 – 2015.⁸

Zemlja	Udeo godina u kojima je zabeležen deficit	Poslednja godina sa zabeleženim suficitom
Austrija	84%	1974.
Belgija	96%	2006.
Nemačka	76%	2015.
Danska	51%	2008.
Španija	80%	2007.
Francuska	91%	1974.
Velika Britanija	85%	2001.
Grčka	82%	1972.
Italija	100%	-
Portugal	100%	-
Švedska	45%	2015.

Pitanje čestih deficita dovelo je i do velikog rasta javnog duga, a ovaj trend eskalirao je izbijanjem finansijske krize u 2008. godini. Nivo javnog duga doveo je u pitanje održivost javnih finansija velikog broja razvijenih zemalja, od kojih je verovatno najpoznatija dužnička kriza u Grčkoj. Međutim i druge zemlje, kao što su Italija ili Japan, nalaze se u veoma nezavidnoj poziciji, sa jako visokim javnim dugom, veoma sporim rastom i rastućim javnim troškovima usled demografskih kretanja. Zapravo, rastući troškovi usled demografske tranzicije prete da u potpunosti uruše javne finansije svih zemalja u Evropi, usled povećanja troškova za penzije i zdravstvenu negu, koji padaju na sve manji kontigent stanovništva radnog uzrasta.

8 OECD Economic Outlook, različita izdanja; IMF World Economic Outlook.

Tabela 3: Iznos neobračunatih javnih obaveza zemalja Evrope⁹

Zemlja	Iznos neobračunatih javnih obaveza
Austrija	360%
Nemačka	330%
Španija	204%
Francuska	362%
Grčka	230%
Italija	323%
Portugal	298%
Švedska	284%

Veoma važno pitanje je gde tražiti uzroke stalne pojave deficita opšte države tokom prethodnih decenija. Glavni identifikovani uzroci pojave čestih budžetskih deficita u ekonomskoj teoriji su:

1. fiskalna iluzija
2. izborni ciklus
3. problem vremenske nedoslednosti
4. problem zajedničkog dobra
5. sprovođenje aktivne budžetske politike.

FISKALNA ILUZIJA

Fiskalnu iluziju prvo je uočio Amilkare Puvijani, italijanski pravnik i ekonomista, u svom delu *Teoria della illusione finanziaria* iz 1903. Prema njegovom viđenju, fiskalna iluzija predstavlja situaciju u kojoj građani koji su istovremeno i korisnici javnih usluga, ali i njihovi platioci kao poreski obveznici, ne mogu jasno da odrede nivo javnih usluga

⁹ Kaier, K., & Müller, C. (2015).

koji maksimizuje njihovo blagostanje, jer je teško proceniti ukupne troškove javnih usluga. Kako korist od javnih usluga mogu jasnije da ocene, ovo vodi u sistemski višu tražnju za javnim uslugama, nego što bi ona bila da su njihove cene jasno vidljive. Kasnije je ovaj koncept dodatno razradio Džejms Bjukenon, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, kroz teoriju javnog izbora.

Smatra se da je fiskalna iluzija viša u slučajevima kada je teže proceniti ukupno poresko opterećenje, tj. iznos poreza koje plaća pojedinac. Prema tome, na njen nivo utiče sam karakter poreskog sistema, pa je njega moguće dizajnirati tako da fiskalnu iluziju smanji ili poveća.

Niži nivo fiskalne iluzije:

1. Poreska pravila su jednostavna, sa malim brojem poreskih oblika, stopa i poreskih izuzeća.
2. Udeo direktnih poreskih oblika (porez na dohodak, porez na imovinu, porez na dobit) u ukupnim poreskim prihodima je dominantan.
3. Nivo novčanih transfera između različitih nivoa vlasti je nizak.
4. Nemogućnost zaduživanja tj deficita.

Viši nivo fiskalne iluzije:

1. Poreska pravila su komplikovana, sa velikim brojem različitih poreskih oblika, stopa i poreskih izuzeća.
2. Dominantan udeo u ukupnim poreskim prihodima čine indirektni poreski oblici (porez na dodatnu vrednost, akcize, carine).

3. Nivo novčanih transfera između različitih nivoa vlasti je visok.
4. Postojanje visokih deficita.

Prema ovoj školi mišljenja, najtransparentniji poreski sistem sastojao bi se od jednog poreskog oblika i to sintetičkog poreza na dohodak, sa jednom poreskom stopom za sve nivoe prihoda. Time bi svi poreski obveznici mogli lako da izračunaju koliki je iznos poreza koji plaćaju. Međutim, u slučaju modernih poreskih sistema, broj poreskih oblika je visok, kao što je visok i udeo indirektnih poreskih oblika, kao što su različiti vidovi poreza na potrošnju (gde se poreski obveznik i poreski platilac razlikuju)¹⁰. Samim tim, poreska iluzija značajno je viša, što ohrabruje prekomernu javnu potrošnju.

Pored toga i samo administriranje poreza može da ima uticaj na postojanje poreske iluzije. U slučaju kada se porez na dohodak plaća na godišnjem nivou od strane samog poreskog obveznika, nje nema, jer svako zna koliko poreza je platio. Međutim, iluzija se javlja u slučaju kada porez obračunava i plaća poslodavac u ime radnika, izuzimajući ga iz bruto plate na mesečnom nivou, jer u tom slučaju radnik teže može da obračuna svoje poresko opterećenje. Pored toga, u ovakvom sistemu potpuno se gubi osećaj da se plaća porez, što sve važi i za socijalne doprinose.

U slučaju funkcionisanja različitih nivoa vlasti, smatra se da je fiskalna iluzija niža tamo gde su izvorni prihodi lokalnog nivoa vlasti dominantan izvor prihoda. Kada transferi sa centralnog nivoa države čine visok udeo prihoda nižih nivoa vlasti, racionalno je da birači sa lokala glasaju za viši nivo

¹⁰ Poreski obveznik poreza na dodatu vrednost, akcize ili carinu je prodavac, ali on ovaj trošak prebacuje delimično ili u celosti na kupca, koji je stvarni poreski platilac.

javnih rashoda, pošto oni neće snositi njihov puni trošak, pošto većina neophodnih sredstava dolazi sa višeg nivoa vlasti, koji sredstva sakuplja sa teritorije cele zemlje.

Rast poreskog opterećenja u apsolutnom iznosu usled rasta dohotka takođe utiče na fiskalnu iluziju – isti udeo dohotka služi za finansiranje javnih usluga, ali kako je i dohodak viši, više je i ukupno poresko opterećenje. Smatra se da će poreski obveznici imati manje primedbi na rast poreskog opterećenja ako je to posledica rasta dohotka, a ne rasta poreskih stopa ili proširenja poreske baze.

U slučaju deficita, fiskalna iluzija ohrabruje tražnju za višim nivoom javnih rashoda jer se određeni deo javne potrošnje odlaže za budućnost, ali se njegov deo i u potpunosti eksternalizuje – pošto se prebacuje na buduće poreske obveznike. Samim tim, političari mogu da deo javne potrošnje finansiraju time što će neophodne poreske prihode prebaciti u budućnost, čime ukupan trošak javnih programa deluje manji nego što zaista jeste, što dovodi do toga da birači u političkom procesu traže više javnih programa.

Postojanje fiskalne iluzije istraživano je i empirijski, sa različitim rezultatima – neka istraživanja su je pronašla kao važnu determinantu visine javnih rashoda, dok neka druga nisu pronašla statistički značajnu vezu između nivoa fiskalne iluzije i nivoa javnih rashoda.

IZBORNI CIKLUS

U demokratijama političari dolaze ili opstaju na vlasti putem izbornog procesa. U takvom sistemu postoje podsticaji za višom javnom potrošnjom neposredno pre izbora, da bi se dobila podrška različitih grupa birača i tako osigurao opstanak na vlasti, u odnosu na stanje između dva izborna ciklusa, kada je vlast osigurana. Proponenti ovakve politike nemaju šta da izgube jer im ovakva politika donosi

pozitivne rezultate. Čak i ako izgube izbore: u tom slučaju njihovi politički protivnici preuzevši vlast nailaze na lošije stanje u javnim finansijama, (usled rastrošne fiskalne politike prethodne vlasti) što im onemogućava vođenje sopstvene fiskalne politike. Umesto toga, nova vlast prvo mora da se izbori sa nasleđenim budžetskim deficitima i obećanim javnim programima.

ASIMETRIJA U RASPODELI TROŠKOVA I KORISTI

Ukoliko postoji asimetrija između toga ko snosi troškove nekog programa finansiranog javnim novcem i toga ko koristi takav program, ovo će dovesti do veće potražnje za javnom potrošnjom i većim nivoom javnih usluga. U demokratskom okruženju, ako manjina plaća porez, a većina koristi usluge koje se njime finansiraju, postojaće sistemski pristrasnost ka višoj javnoj potrošnji. Međutim, veliki deo javne potrošnje posvećen je parcijalnim politikama, dakle onim koji ne targetiraju celokupno stanovništvo nego samo neki određeni segment: poljoprivrednike, zaposlene u javnim službama, penzionere itd. Pripadnici ovakvih grupa se na političkom tržištu nadmeću, da bi nametnuli interese svoje skupine kao opšte javne interese. Korisnici takvih programa od njih imaju jasne benefite, čiji se troškovi raspodeljuju na celokupnu populaciju: ako se poljoprivrednicima isplaćuju subvencije, to može biti samo na uštrb svih ostalih koji te subvencije finansiraju iz opštih poreza. Kako je u političkom procesu važna podrška uticajnih interesnih grupa, postoji podsticaj da političari deo sredstava skreću od opšte populacije različitim interesnim grupacijama zarad političke podrške, što opet ima sistemski uticaj na povećanje javne potrošnje. Da bi neka interesna skupina mogla da nametne svoj interes, tj. da preusmeri resurse putem političkog procesa, treba ispuniti nekoliko uslova: mora biti relativno manja od ostatka populacije i homogena, da bi se lakše rešio problem kolektivnog delovanja. Na primer, zbog lakše

moćnosti udruživanja i artikulacije vlastitog interesa, taksisti su se u velikom broju gradova izborili za različite regulacije (kontrola ulaska, ograničavanje cene), koje im donose rentu kroz više cene, a na uštrb korisnika taksi prevoza. Kako javni dug nastao deficitima plaćaju budući poreski obveznici, oni koji još nemaju glasačko pravo ili čak još nisu ni rođeni, oni su interesna skupina koja ima značajno manji uticaj i mogućnost da svoje interese predstavi kao opšte, u odnosu na sadašnju generaciju, što ohrabruje deficite i povećanje javne potrošnje.

BUDŽET KAO ZAJEDNIČKO DOBRO

U tipologiji dobara, ekonomska teorija ističe važnost rivaliteta i isključivosti, usled čega dolazi do različitih ishoda na tržištu različitih dobara. Tako je poznat pojam tragedije zajedničkog dobra. Privatna dobra se prometuju superiorno na tržištu jer su i isključiva i rivalna (moguće je isključiti nekog iz korišćenja, a ako dobro koristi neka osoba, to dobro istovremeno ne može koristiti neka druga osoba); sa druge strane zajednička dobra jesu rivalna, ali nisu isključiva – nemoguće je isključiti nekoga iz njihove potrošnje, ali dobro ne može da koristi više lica. Riba iz reke je dobar primer zajedničkog dobra – ona pripada svakome, ali kada je neko upeca samo ta osoba može da je koristi. Zbog ovakvog statusa, postoji sistemski podsticaj da se zajednička dobra previše koriste i na kraju u potpunosti iscrpe.

U slučaju javnih finansija, budžet se iz perspektive javnih službi može posmatrati kao zajedničko dobro – iz korišćenja javnih usluga je nemoguće izdvojiti nekoga ko nije platio porez, a sredstva su rivalna, jer ako neka agencija ne dobije neku sumu da je potroši, nju će dobiti neka druga agencija. Tačno je da će povećanje javne potrošnje morati da bude finansirano putem većih poreza,

ali oni će da padnu na sve poreske obveznike, a benefite će opet imati samo uže grupe, što sve ima uticaja na prekomerni nivo javne potrošnje i zaduživanje kao način za njeno finansiranje.

AKTIVNA BUDŽETSKA POLITIKA

Aktivna budžetska politika je posledica kejnzijanske revolucije u ekonomskoj teoriji. Pre kejnzijanskog zaokreta glavna struja ekonomista smatrala je da je neophodno da javne finansije budu u ravnoteži, bez deficita. Budžetski deficiti prvenstveno su posmatrani kao instrument politike u nesvakidašnjim vremenima (ratovi, elementarne katastrofe), što je u vremenima krize dovelo do toga da fiskalna politika bude prociklična, pošto bi se smanjivanjem javnih prihoda smanjivali i javni rashodi da bi se održao budžet bez deficita. Nakon što je kejnzijizam postao vodeće ekonomsko viđenje, akcent je stavljen na budžetskoj politici kao instrumentu anticiklične ekonomske politike. Prema tome, u doba krize, budžet je trebalo da gomila deficite pomoću kojih bi se finansirali povećani izdaci, kojim bi se stimulisala agregatna tražnja. Sa duge strane, u doba privredne ekspanzije, budžeti bi trebalo da budu u suficitu, da bi se tako sakupljale fiskalne rezerve, pomoću kojih bi se finansirala povećana potrošnja tokom recesija, računajući da će na nivou privrednog ciklusa budžetska potrošnja biti izbalansirana.

Međutim, do ovoga uglavnom nije dolazilo. Kako podaci pokazuju, zemlje koje su decenijama vodile aktivnu budžetsku politiku jesu tokom recesija imale povećanu javnu potrošnju putem budžetskih deficita, ali zato tokom ekspanzije gotovo po pravilu nisu imale suficite, već su često i u takvim okolnostima vodile politiku deficita. Glavni razlog za ovakvo ponašanje političara dao je Džejms Bjukenon, dobitnik Nobelove nagrade za svoj doprinos

u razvijanju teorije javnog izbora, tvrdeći da su aktivna budžetska politika i demokratija nespojive.¹¹ Prema njegovom mišljenju, usled izborne utakmice, političari imaju podsticaj da troše više tokom recesionih godina, što jeste u skladu sa kejnzijanskom politikom, ali da nemaju podsticaj da u skladu sa njom štede tokom godina privrednog rasta. Prvo, narušen je implicitni normativni stav da su deficiti loši i da im treba pribegavati samo u nesvakidašnjim neprilikama, pošto je teorijsku potporu za politiku deficita dala sama ekonomska teorija. Drugo, političarima je politički manje štetno da sakupe novac pozajmljivanjem nego povećanjem poreza. Zbog toga Bjukenon tvrdi da će u demokratskim sistemima aktivna budžetska politika na duži rok uvek dovesti do gomilanja visokih javnih dugova (što podaci uglavnom i pokazuju), dok bi u autokratskim sistemima koji ne postavljaju pitanje moguće smenjivosti vlasti na izborima, aktivna budžetska politika mogla da bude uspešnije sprovedena.

PREVAZILAŽENJE PROBLEMA FISKALNE POLITIKE SKLONE DEFICITIMA

Sistemska pristrasnost ka deficitima i gomilanju javnog duga u modernim državama može javne finansije da dovede do ivice održivosti. Na ovo treba dodati i rastuće troškove države blagostanja usled demografskih promena i starenja stanovništva (rastući troškovi za penzije i zdravstvenu negu), te već jako visoke nivoe javnog duga, kao i relativno niske stope ekonomskog rasta u velikom broju razvijenih zemalja.

¹¹ U svom delu *Democracy in deficit: the legacy of lord Keynes* Bjukenon se zalaže, ako već treba birati između demokratije i aktivne budžetske politike, da treba izabrati demokratiju i ograničiti fiskalnu politiku.

Tabela 4: Nivo dohotka u 2015. u odnosu na 2000. godinu, u međunarodnim dolarima iz 2011.¹²

Zemlja	2000 = 100
Austrija	113,6
Nemačka	118,3
Španija	107,6
Francuska	108,3
Grčka	96,4
Italija	93,6
Portugal	102,1
Švedska	122,9

Usled nabrojanih izazova, kreiranje instrumenata koji bi uspeli da povrate ravnotežu u javne finansije postaje jedno od najvažnijih pitanja politike. Do sada je identifikovano da do održivih javnih finansija može doći poboljšanjem budžetskog procesa, delegiranjem dela nadležnosti nezavisnim institucijama i uvođenjem numeričkih fiskalnih pravila.

POBOLJŠANJE BUDŽETSKOG PROCESA

Pravila koja se tiču budžetskog procesa treba postaviti tako da ceo proces bude transparentan i sveobuhvatan: u budžetski proces je potrebno uključiti sve prihode i rashode svih institucija opšte države, potrebno je izraditi fiskalni kalendar i njega se pridržavati, odavati dovoljan broj informacija javnosti kako o samoj strukturi budžeta tako i o srednjoročnim ciljevima i makroekonomskim projekcijama na kojima se budžet bazira, a pre svega o eventualnim fiskalnim rizicima. Posebno važan deo treba da predstavlja revizija trošenja državnog novca. Pored toga, važno je definisati i kako se usvaja budžet (da li je potrebna minimalna ili kvalifikovana većina), da li je neophodno i pozitivno mišljenje nekih nezavisnih agencija (npr centralne banke ili

¹² IMF, World Economic Outlook.

fiskalnog saveta) i to na sam budžet ili na makroekonomske projekcije na kojima se zasniva itd. Posebno važno pitanje je kreativno knjigovodstvo i knjiženje rashoda ispod ili iznad „crte“, tj. njihovo uključivanje u deficit. Na primer, umesto subvencije javnom preduzeću koje bi se knjižilo iznad crte i uključivalo u dug, moguće je izdati državnu garanciju na dug, koja će se tek docnije aktivirati kada dospe na naplatu, a do tada neće biti uključena u rashode ili je moguće izdati finansijske instrumente preduzeću, pa onda transakciju knjižiti kao finansijsku operaciju.¹³

Budžetski proces u Srbiji boluje od velikog broja problema. Prvo, makroekonomske projekcije na kojima se zasnivanju pretpostavke o prihodima i rashodima nisu kvalitetne. Budžetske projekcije zasnivanju se na predviđanjima ekonomskog rasta i izvora tog rasta, inflacije i kursa, da bi mogli da se predvide ukupni javni prihodi, kao i javni rashodi. Međutim, ne samo da su srednjoročne makroekonomske projekcije iz fiskalne strategije veoma nepouzdana, ovo često važi i za projekcije za samu godinu za koju se budžet usvaja. Tako je za 2012. i 2014. godinu prvobitno predviđen ekonomski rast, da bi u tim godinama zapravo bila zabeležena recesija. Zapravo, sve srednjoročne projekcije javnog duga i deficita iz perioda 2007-2014, objavljene u Memorandumu o ekonomskoj i budžetskoj politici ili Fiskalnoj strategiji, pokazale su se veoma optimističnim, pa su prave vrednosti ovih parametara bile značajno veće.

Drugo, fiskalni rizici koji mogu da dovedu do toga da se ne ostvare projekcije na kojima se zasniva budžet (niži ekonomski rast od planiranog, promena kursa itd), u fiskalnoj strategiji, kao krovnom dokumentu fiskalne politike, nisu jasno navedeni. Njima je posvećen jako mali prostor, od svega nekoliko stranica, bez kvantifikacija

¹³ Više o transparentnosti budžetskog procesa videti u: IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2007.

njihovog mogućeg uticaja na budžetske prihode i rashode, već se uglavnom navode samo uopštene fraze o mogućim rizicima usled ekonomskih kretanja, u zemljama koje su vodeći ekonomski partneri Srbije. Takođe, nedostaju i ponuđeni scenariji za prevazilaženje fiskalnih rizika, tj. šta će se preduzeti u slučaju njihovog ostvarivanja – smanjenje rashoda, povećanje poreskih stopa radi povećanja prihoda itd. Posebno zabrinjavajuće je to što su se u zadnjim godinama svake godine ostvarivali različiti fiskalni rizici, koji nisu bili razmatrani u fiskalnoj strategiji. Ovi „kosturi iz ormana“, kako ih je jednom prilikom nazvao tadašnji premijer u obraćanju medijima, bili su propast državnih banaka 2012, preuzimanje dugova prema vojnim penzionerima nakon odluke Ustavnog suda, te preuzimanje dugova preduzeća u državnom vlasništvu nakon odluka međunarodnih sudova (kao u slučaju RTB Bora), kao i povećanje rashoda za poljoprivredne subvencije usled lošeg planiranja. Za razliku od ovih, u potpunosti nepredviđenih fiskalnih rizika, oni rizici koji se obrađuju u fiskalnim dokumentima, a pre svega u vezi sa poslovanjem obaveza preduzeća u državnom vlasništvu (aktiviranje garancija, povećanje rashoda za subvencije itd) uglavnom se nisu ostvarivale u prethodnim godinama, što je delimično posledica povoljnih eksternih događaja (niske cene energenata, naročito gasa i nafte, kao i povećanje cene baznih metala), koji su pozitivno uticali na rentabilnost poslovanja nekih velikih državnih preduzeća, te aranžmana sa MMF-om, koji je predviđao smanjenje podrške njihovom poslovanju putem davanja garancija na bankarske pozajmice.

Treće, transparentnost budžeta je upitna. Budžet je veliki dokument koji sadrži sa jedne strane veliki broj informacija (na preko 700 strana u tekućoj godini), ali paradoksalno istovremeno i premalo informacija. Na primer, u budžetu se navodi iznos od oko 100 miliona evra za subvencije stranim

investitorima, čak se i navodi određeni spisak kompanija, ali ne navodi se koliko novca je namenjeno kojoj od njih i za koje projekte, te da li su to jednokratni rashodi ili se oni predviđaju i u narednim godinama. Pored toga, kada se pogleda pojedinačni budžet neke službe, vide se ukupni rashodi na zarade zaposlenih, ali ne i njihov ukupan broj niti iznos prosečne ili medijalne zarade; navodi se i ukupna suma za specijalizovne usluge, ali ne i za šta su ova sredstva namenjena, pa je teško postaviti pitanje o politici zarada i adekvatnosti broja zaposlenih ili obimu i karakteru specijalizovanih usluga.

Na nisku transparentnost utiče i nepoštovanje budžetskog kalendara, koji je definisan Zakonom o budžetskom sistemu. Budžetski kalendar predviđa dostavljanje predloga fiskalne strategije i budžeta Narodnoj skupštini 1. novembra, da bi se obezbedilo dovoljno vremena za javnu raspravu i eventualne izmene u redovnoj skupštinskoj proceduri putem amandmana, da bi se budžet usvojio do 15. decembra. Umesto toga, ovi dokumenti se Narodnoj skupštini dostavljaju sa velikim zakašnjenjem, što praktično onemogućava da se sprovede adekvatna javna rasprava o ovom najvažnijem dokumentu. Umesto toga, ona se već godinama odvija putem ubrzane procedure, često spojena sa raspravom o drugim zakonima, a predstavnici vladajuće većine su dodatno obesmislili ovaj proces predlaganjem nekoliko stotina besmislenih amandmana, koji su potom povučeni iz procedure, očito sa namerom da se onemogući opoziciji da izrazi svoje mišljenje u amandmanskoj raspravi.

Četvrto, obuhvat budžetkog procesa i pored određenog napretka i dalje nije adekvatan. Do sada su u proces planiranja budžeta uključeni prihodi i rashodi svih direktnih budžetskih korisnika, što je značajno povećanje obuhvata u odnosu na prethodno stanje kada veliki broj njih, naročito sa lokala, nije bio obuhvaćen. Međutim, izvan ovog procesa

i dalje ostaju brojni indirektni budžetski korisnici. Povećan je i obuhvat rashoda koji su ranije knjiženi „ispod crte”, čime je ceo sistem značajno unapređen, ali to je posledica trenutne političke volje i aranžmana sa MMF-om, a ne nekog sistemskog rešenja. U slučaju pogoršanja fiskalnih prilika, vrlo je lako zamisliti scenario u kome se ponovo pojavljuju veliki rashodi koji se knjiže ispod crte, da bi se fiktivno deficiti prikazali manjim.

Peto, Zakon o završnom računu budžeta nije bio raspravljan niti usvojen u Narodnoj skupštini još od 2002. godine. Iako Državna revizorska institucija vrši nadzor nad trošenjem javnih sredstava, njihov obuhvat nije potpun, jednostavno zbog obima javnih fondova, što ostavlja potrošnju značajnog dela javnih sredstava nekontrolisanom na godišnjem nivou. Pored toga, nedovoljno oštra politika kontrole i kazni predstavlja (uzimajući u obzir dosadašnje procese koji su vođeni protiv visokih državnih činovnika za nenamensko trošenje novca) slab instrument borbe protiv korupcije ili instrument za poboljšanje efikasnosti fiskalne politike.

Šesto, postoje određeni problemi u oblasti zvanične statistike. Iako uglavnom jeste preuzeta međunarodno uporediva metodologija obračuna makroekonomskih agregata i dalje postoje ozbiljni problemi, od kojih je trenutno najvidljiviji u oblasti praćenja zaposlenosti putem Ankete o radnoj snazi. Pored toga, postoje i različite metodologije javnog duga – jedna je iz Zakona o javnom dugu koju koristi Ministarstvo finansija, koja koristi za obračun projektovani BDP na kraju godine (dakle, sa uračunatim rastom koji tek treba da se ostvari), dok je druga metodologija koju koristi Narodna banka Srbije, koja koristi za obračun BDP ostvaren u prethodna četiri kvartala. Prva metodologija sistemski potcenjuje dug na početku godine zbog većeg imenioca, ali zato nakon toga deluje da tokom godine dug raste brže. Ovo

pitanje na prvi pogled deluje previše tehničko, ali u slučaju javnog duga koji se približava granici koja je dozvoljena fiskalnim pravilima i te kako je važno.

DELEGIRANJE DELA NADLEŽNOSTI NEZAVISNIM INSTITUCIJAMA

Ova oblast podrazumeva uvođenje nezavisnih fiskalnih institucija, čiji zadatak je da nadgledaju sprovođenje fiskalne politike i da se postaraju da se smanji nivo diskrecionih ovlašćenja predstavnika izvršne vlasti. Ovakve nezavisne fiskalne institucije, pod nazivom fiskalni saveti, se sve češće uvode tokom prethodne decenije, naročito nakon finansijske krize iz 2008, nakon koje je došlo do značajnog pogoršanja fiskalnih prilika u velikom broju država, usled snažnog rasta javnog duga. Ovde se postavlja pitanje demokratskog legitimiteta takvih institucija: zbog toga se u praksi ne insistira na velikim ovlašćenjima fiskalnih saveta – za sada ne postoji slučaj u kome neki fiskalni savet ima pravo veta na usvajanje budžeta, već je njima ostavljena viša savetodavna ekspertska uloga, koja treba da poveća političku cenu oportunog ili fiskalno neodgovornog ponašanja političara u komunikaciji sa javnošću. Takođe je i njihovo postavljanje povereno predstavničkim telima, čime se želi umanjiti primedba na postojanje demokratskog deficita u radu takvih institucija – građani na izborima glasaju za političke partije i njihove javne politike, koje se tiču i javne potrošnje i preraspodele dohotka, zbog čega se smatra da odluke izvršne vlasti u načelu imaju demokratski legitimitet, što se ne može reći i za fiskalni savet.

Ovakve nezavisne fiskalne instucije pandan su nezavisnim centralnim bankama: centralne banke su ranije bile pod većom kontrolom izvršne vlasti, pošto se ekonomska politika vodila zajedničkim merama monetarne i fiskalne politike. Međutim, kako političari posvećuju veću pažnju kratkoročnim ciljevima, među kojima je najvažnija niska nezaposlenost,

ovo je često za posledicu imalo visoke stope inflacije usled njenog kratkoročnog uticaja na nivo zaposlenosti. Da bi se eliminisala inflacija nastala preterano ekspanzivnom monetarnom politikom, pribeglo se razdvajanju centralnih banaka od izvršne vlasti. Rezultati ovakve politike nisu izostali i centralne banke u većini zemalja vode značajno više uravnoteženu monetarnu politiku, što je vidljivo u nižim ostvarenim stopama inflacije. Imajući u vidu uspeh nezavisnih monetarnih institucija, u cilju suzbijanja inflacije, dosta nade se položilo u osnivanje nezavisnih fiskalnih institucija, sa ciljem da se suzbiju fiskalni deficiti.

Trenutno, u svetu postoji 37 zemalja koje imaju institucije koje imaju nadležnosti fiskalnih saveta, a od njih se gotovo polovina nalazi u Evropi. Pored toga, većina fiskalnih saveta osnovana je nakon finansijske krize.

Tabela 5: Zemlje sa fiskalnim savetom i godina osnivanja¹⁴

Australija	2012.	Estonija	2014.	Irska	2011.
Austrija	1970.	Finska	2013.	Italija	2014.
Belgija	1989.	Francuska	2013.	Kenija	2007.
Kanada	2008.	Gruzija	1997.	Letonija	2014.
Čile	2014.	Nemačka	2010.	Litvanija	2015.
Kolumbija	2012.	Grčka	2010.	Luksemburg	2014.
Kipar	2004.	Mađarska	2009.	Malta	2015.
Danska	1962.	Iran	1991.	Meksiko	1998.
Holandija	1945.	Portugal	2012.	Srbija	2011.
Peru	2015.	Rumunija	2010.	Slovačka	2011.
Južna Afrika	2014.	Južna Koreja	2003.	Španija	2014.
Švedska	2007.	Uganda	2001.	Velika Britanija	2010.
SAD	1974.				

Premda se nadležnosti ovih institucija međusobno razlikuju od zemlje do zemlje, uopšteno se može reći da se one bave:

¹⁴ IMF, Fiscal Council Dataset 2016.

1. pripremom makroekonomskih projekcija
2. ocenama makroekonomskih projekcija od strane izvršne vlasti
3. davanjem preporuka u vođenju fiskalne politike
4. očuvanjem dugoročne održivosti javnih finansija
5. ocenama troškova javnih politika
6. praćenjem da li se vlast pridržava fiskalnih pravila.

Pored same nadležnosti, razlike postoje i u tome koliki uticaj na vođenje fiskalne politike ove institucije imaju. Na primer, u Belgiji i Irskoj postoji zakonska obaveza da se makroekonomske projekcije koje izradi fiskalni savet koriste u kreiranju budžeta, dok ne postoji obaveza korišćenja projekcije prihoda, rashoda ili fiskalnog bilansa (mada u nekim zemljama postoji trenutni politički konsenzus za tako nešto). Ipak, u većini zemalja ovakva eksplicitna obaveza ne postoji i nadležnosti fiskalnog saveta su ograničene na davanje preporuka i savetovanje i eventualno alarmiranje javnosti.

U Srbiji je Fiskalni savet osnovan 2011. izmenama Zakona o budžetskom sistemu. Čine ga 3 člana iz redova istaknutih ekonomista, koje na šestogodišnji mandat bira Narodna skupština, na predlog predsednika republike, ministra finansija i guvernera Narodne banke Srbije (svako po jednog člana).¹⁵

U poređenju sa drugim sličnim instucijama iz sveta, fiskalni savet u Srbiji ima široke nadležnosti, praktično sve, čije ispunjavanje prati Međunarodni monetarni fond, dok to u svetu nije slučaj, a i njegov zakonski položaj daje mu

¹⁵ Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017.

relativno široku nezavisnost od izvršne vlasti.¹⁶ Prema ovim parametrima, kao i prema nastupima Fiskalnog saveta u javnosti i dosadašnjem radu, stiče se utisak da je Fiskalni savet u Srbiji uspeo da zaživi kao relevantna institucija u domenu fiskalne politike i pored toga što praktično nema nikakve nadležnosti koje obavezuju izvršnu vlast, osim što je Vlada obavezana da vrši periodične konsultacije prilikom usvajanja budžeta i fiskalne strategije. Međutim, u zemlji u kojoj vlada hronično niska vladavina prava, uz vaninstitucionu centralizaciju političke moći i poslovično slabe institucije, položaj za koji je fiskalni savet uspeo da se izbori je poseban uspeh.

NUMERIČKA PRAVILA

Numerička pravila predstavljaju kvantitativna ograničenja koja se nameću fiskalnoj politici. Njihov cilj je da se smanji nivo diskrecionih odlučivanja političara u vezi sa odlukama iz ove oblasti, što bi trebalo da osigura veću održivost javnih finansija. Ova pravila mogu biti uspostavljena ustavom ili zakonima, ali i putem političkog sporazuma (npr putem koalicionog sporazuma između partnera u koalicionoj vladi). Poseban vid su nadnacionalna fiskalna pravila, od kojih su najpoznatija ona uspostavljena u Evropskoj uniji. Numerička pravila mogu da se odnose na: nivo prihoda ili rashoda, visinu deficita ili javnog duga. Postoji različiti spektar rešenja koja definišu fiskalna pravila i najčešći slučaj jeste da se istovremeno primenjuje njih nekoliko (barem dva), umesto samo jednog.

Fiskalna pravila koja definišu nivo javnog duga postavljaju gornji limit, tj. plafon za iznos javnog duga, najčešće mereno u relativnom iznosu prema BDP-u. U nekim rešenjima se ne uzima u razmatranje celokupan javni dug, već se izostavljaju neki njegovi delovi, najčešće u

¹⁶ Paunović, M. (2017). Fiskalna pravila i institucije: teorija i rezultati (doktorska teza), pg 159 – 163.

slučajevima kada su to očekivani budući rashodi, čiji iznos je teško proceniti (u Srbiji je trenutno to slučaj sa rashodima za restituciju). Pored samog postavljanja limita, neka rešenja daju i obaveze prema „prolaznim iznosima“ javnog duga, kao na primer u Poljskoj i Slovačkoj, gde se navode obaveze izvršne vlasti u slučajevima kada nivo javnog duga počne da se približava zakonskoj granici.

Fiskalna pravila koja definišu nivo javne potrošnje određuju maksimalan iznos javne potrošnje. Ovo može biti u relativnom iznosu u odnosu na BDP, kao što je u Bugarskoj (40% BDP-a) ili Gruziji (30% BDP-a), ili se može odnositi na rast javne potrošnje u odnosu na prethodne godine, kao što je slučaj u Nemačkoj (potrošnja ne može rasti brže od rasta prihoda) ili u Australiji (rast potrošnje ne može iznositi više od 2% na godišnjem nivou, dok rast ne postane viši od trenda ekonomskog rasta).

Fiskalna pravila koja definišu nivo budžetskog deficita određuju maksimalan iznos budžetskog deficita. Ova pravila najčešće iznos deficita određuju uz pomoć odabranih makroekonomskih parametara, kao što je npr razlika u stopi rasta u odnosu na nivo potencijalnog rasta. Samim tim, nivo dozvoljenog deficita može relativno da varira iz godine u godinu u odnosu na bruto domaći proizvod, u skladu sa ekonomskim ciklusom. Ovakvo rešenje prisutno je u Nemačkoj, gde je strukturni deficit opšte države ograničen na 0,35% BDP-a. U ređim slučajevima rešenje se sastoji u odabiru provizornog nivoa maksimalnog deficita (tako u Bugarskoj deficit ne može biti viši od 2% BDP-a). U ovom drugom slučaju nivo deficita ne može da varira relativno u odnosu na BDP, ali kako se njegov iznos menja (raste ili opada) tako se menja i maksimalan dozvoljeni iznos deficita.

Poseban slučaj fiskalnog pravila zabeležen je u Gruziji, gde je za povećanje javnih prihoda putem uvođenja novog poreza ili povećanja postojećih poreskih stopa neophodan

referendum. U početku se ovo odnosilo na sve zakone, ali su kasnije akcize izuzete iz ovog pravila da bi se mogla voditi akcizna politika u skladu sa pravilima EU, sa redovnim postepenim povećavanjem njihovog iznosa, koje su značajno ispod minimalnog iznosa akciza u EU.

Fiskalna pravila u Srbiji uvedena su izmenama Zakona o budžetskom sistemu 2011. Uvedena su pravila koja se tiču visine deficita i javnog duga. Javni dug je plafoniran u iznosu od 45% BDP-a, ne računajući buduće rashode za restituciju; ovi rashodi nisu bili tačno procenjeni, ali se ovim rešenjem htelo ići na to da ukupni javni dug ne bude iznad 60% BDP-a, koliko je bilo rešenje iz Mastroihta. Drugo pravilo, o visini deficita, malo je kompleksnije, jer se sastoji od formule pomoću koje se računa maksimalan iznos deficita, imajući u vidu visinu prošlogodišnjeg deficita, kao i predviđenu stopu rasta.

$$Dt = Dt-1 - a \times (Dt-1 - D^*) - b \times (Gt - G^*),$$

gde su:

Dt: dozvoljeni iznos deficita

Dt-1: iznos deficita u prethodnoj godini

D*: ciljani srednjoročni deficit od 1% BDP-a

Gt: očekivani ekonomski rast

G*: očekivani srednjoročni rast od 4%

a i b: faktori prilagođavanja.

Prema tome, sa određenim parametrima koji su navedeni u zakonu, formula ima konačan izgled:

$$Dt = Dt-1 - 0,3 \times (Dt-1 - 1\%) - 0,4 \times (Gt - 4\%)$$

Cilj ovakve formule bio je da se ostavi mogućnost vođenja kontraciklične fiskalne politike – prema njoj deficit bi mogao

da se povećava u godinama kada je ekonomski rast bio niži od projektovanog srednjoročnog rasta, i u godinama kada su prethodni deficiti bili niski. Suprotno tome, deficiti bi se smanjivali u slučajevima kada bi prethodni deficiti bili niski, a rast visok.

Pored ovih glavnih, bila su uvedena i posebna fiskalna pravila koja su uređivala pojedinačne stavke potrošnje, pre svega nivo rashoda za plate i penzije. Ova pravila prvobitno su nominalno zamrzavala rashode za plate i penzije sve dok oni ne dostignu nivo od 10% BDP-a za penzije i 8% BDP-a za zarade. Njihov cilj bio je da ograniče ove tekuće rashode imajući u vidu da su oni značajno prevazilazili date rashode u drugim uporedivim zemljama u regionu. Međutim, ova sekundarna fiskalna pravila menjana su često, ponekada čak i po dva puta tokom jedne kalendarske godine, da bi se omogućilo povećanje rashoda, čime su ona praktično suspendovana.

PROBLEMI SA FISKALNIM PRAVILIMA U SRBIJI

Najveći problem sa fiskalnim pravilima leži u tome što se ona nisu primenjivala praktično od kada su usvojena, pre svega usled niske političke cene nepoštovanja ovih pravila. Za ovo postoji nekoliko različitih razloga:

1. Kompleksnost pravila o deficitu za širu javnost
2. Pravilo o deficitu bazira se na projekcijama
3. Laka mogućnost promena pravila
4. Slabo razvijeni mehanizmi kontrole i kazne u slučaju prekršaja.

Kompleksnost pravila o deficitu ogleda se u tome što je potrebno određeno predznanje iz ekonomije da bi mogao da

se obračuna maksimalno dozvoljeni iznos deficita. Za razliku od toga, pravila koja se tiču javnog duga su jednostavna, pa su ona u javnoj diskusiji u medijima uglavnom preuzimala primat. Ovo je pogrešno, pošto na nivo javnog duga trenutna vlast nema mogućnost da utiče u onom delu koji je on nasleđen, niti on može da se u kratkom roku značajno smanji, ali zato može da značajno utiče na njegovo buduće kretanje pomoću trenutne fiskalne politike, tj. deficita. Umesto toga, trebalo je da pitanje visine deficita dominira u javnim diskusijama, ali to nije bilo moguće izvan relativno uske stručne javnosti. Ovome je nehotice doprineo i sam Fiskalni savet, pošto nije izradio i javno objavio maksimalnu visinu deficita prema važećem fiskalnom pravilu, na osnovu Vladinih projekcija rasta iz Fiskalne strategije. Ovo bi u mnogome pomoglo da se usidre vrednosti u javnoj diskusiji, što bi naročito pomoglo medijima.

Pravilo o deficitu dodatno komplikuje to što se za njegov obračun koriste projekcije, a ne stvarni brojevi. Kao i sve projekcije i projekcije ekonomskog rasta ili deficita ne moraju se ostvariti, već mogu značajno odstupati od pretpostavljenih vrednosti. U pojedinim godinama, kao 2012. i 2014. projektovan je ekonomski rast, a zapravo je došlo do pada ekonomske aktivnosti. Samim tim, vrlo je lako da dođe do proklizavanja, tj. probijanja fiskalnog pravila vezanog za deficit, usled neispunjavanja makroekonomskih projekcija. Prema postojećem pravilu, u trenutku pisanja budžeta za narednu godinu ne poznaju se ni ekonomski rast u narednoj godini, ali ni ukupan deficit u tekućoj. Poseban problem predstavlja situacija da javna potrošnja može značajno varirati iz kvartala u kvartal ili iz meseca u mesec, pa stoga nije lako proceniti nivo deficita na osnovu prethodnih fiskalnih kretanja – u Srbiji je čak zabeleženo da tokom godine budžet bude u suficitu usled slabije potrošnje, da bi se onda značajan deficit pojavio tek u poslednjim mesecima kalendarske godine. Ovo

je posebno važan problem za Srbiju kao zemlju koja ima nizak administrativni kapacitet i u kojoj u budžetskom procesu učestvuje prvenstveno Grupa za makroekonomske projekcije Ministarstva finansija, što omogućava veliki politički uticaj na izradu ovih projekcija.

Laka mogućnost promena pravila ogleda se u tome što su fiskalne odredbe zasnovane samo na Zakonu o budžetskom sistemu. Bilo koja Vlada se može naći u iskušenju da izmeni zakon, da bi olakšala odredbe koje ograničavaju njenu diskrecionu moć, u slučaju da poželi da održava deficite ili javni dug višim nego što to pravila odobravaju. Za ovo je dovoljna samo prosta većina u parlamentu. Česte promene Zakona o budžetskom sistemu zarad povećanja plata i penzija ovo i potvrđuju. Do sada nije došlo do izmena zakonskih fiskalnih pravila, ali izgleda samo zato što njihovo kršenje sa sobom nije povlačilo sankcije. Da je ozbiljnijih sankcija bilo, vrlo verovatno bi i ona bila promenjena na takav način da omoguće viši nivo diskrecionih odluka – pre svega toleranciju prema višim deficitima.

Mehanizmi kontrole i kazni predviđeni postojećim fiskalnim pravilima su slabi. Zakon predviđa da Fiskalni savet ima nadzornu ulogu i da može da obaveštava stručnu i širu javnost o odlukama fiskalne politike koju sprovodi Vlada. Zakon takođe predviđa samo to da u slučaju da se prekrši fiskalno pravilo u vezi sa nivoom javnog duga, da Vlada ima obavezu da izradi i dostavi Narodnoj skupštini program za smanjivanje javnog duga. U slučaju višeg deficita nego što pravilo o deficitu dozvoljava nije predviđeno čak ni ovo. Zakon ne predviđa nikakvu kaznu, za razliku od nekih drugih zemalja, kao na primer Slovačke, gde može doći i do automatskog glasanja o nepoverenju Vladi, u slučaju loših fiskalnih rezultata.

Sve ovo je praktično dovelo do situacije u kojoj fiskalna pravila nisu poštovana ni u jednoj godini od kada su donešena 2011. do fiskalne konsolidacije koja je sprovedena tokom 2015. godine.

Tabela 6: Dozvoljeni i ostvareni deficit i javni dug pre fiskalne konsolidacije

	Dozvoljeni deficit	Stvarni deficit	Dozvoljeni dug	Stvarni dug
2011.	-3,72%	-4,0%	45%	45,4%
2012.	-4,46%	-5,9%	45%	56,2%
2013.	-3,98%	-5,2%	45%	59,6%
2014.	-5,41%	-6,3%	45%	70,4%
2015.	-5,36%	-2,8%	45%	74,7%

Podaci Ministarstva finansija i kalkulacije na osnovu Zakona o budžetskom sistemu. Troškovi za restituciju nisu uzeti u obzir prilikom obračuna javnog duga (ni dozvoljenog ni stvarnog), jer izdavanje obveznica po ovoj obavezi još nije otpočelo.

PREDLOŽENA REŠENJA

Kako fiskalnu politiku u Srbiji učiniti manje sklonu prekomernoj javnoj potrošnji nauštrb budućih generacija i razvoja? I kako kreirati podsticaje da političare koji donose odluke o njoj vode više računa o dugoročnim troškovima nego o kratkoročnim koristima? Za to je neophodno:

1. usidriti fiskalna pravila u Ustav;
2. navesti proceduru koja se sprovodi u slučaju kršenja pravila;
3. uvesti drugačiji set fiskalnih pravila koja su lakše sprovodiva;

Uvođenje fiskalnih pravila u Ustav značajno bi povećalo

politički trošak nepoštovanja fiskalnih pravila za političare. Prvo, za razliku od promena zakona, promena Ustava jako je kompleksan i politički težak proces: prema trenutnom ustavnom rešenju neophodna je dvotrećinska većina u Skupštini ili još i uspešan referendum, dok je za promenu zakona neophodna samo prosta većina poslanika u Skupštini. Osim toga, promena zakona može da ostane neprimećena u javnoj diskusiji – parlament na godišnjem nivou donosi stotine novih ili izmena i dopuna starih zakona, dok je promena Ustava prvorazredno političko pitanje. Samim tim, ova diskusija bi se izmestila iz malobrojne stručne javnosti i mogla bi da postane važno političko pitanje za širu javnost.

Pored samog upisa fiskalnih pravila u tekst Ustava, neophodno je i kreirati procedure do kojih dolazi u slučaju kršenja fiskalnih pravila. U ove procedure treba biti uključen Ustavni sud, kao sudsko telo u Srbiji koje se bavi usklađenošću pravnih akata sa Ustavom, što bi trebalo da onemogući ili barem oteža politički uticaj na rad tela koje bi trebalo da odlučuje o tome da li je Vlada prekršila ova pravila. Ovo pitanje je relativno adekvatno rešeno u slučaju Slovačke, pa je najlakše preuzeti i po potrebi preraditi, njihovo rešenje. Da bi se ojačao položaj Fiskalnog saveta, kao važnog aktera u oblasti fiskalne politike, dobro rešenje bilo bi i njegovo definisanje Ustavom, kao što je u slučaju npr Zaštitnika građana.

Trenutno postojeća fiskalna pravila treba proširiti i zameniti novim. Pored već postojećih pravila o deficitu i dugu, treba uvesti novo pravilo o ukupnoj visini javne potrošnje i novo pravilo o uvođenju novih poreza ili povećanju poreskih stopa. Postojeće pravilo o deficitu treba zameniti novim, koje će biti transparentnije, a treba i onemogućiti pojavu da ovo pravilo bude u suprotnosti pravilu o visini javnog duga, što trenutno jeste u slučaju da je javni dug blizu granice, a da pravilo o

deficitu dozvoljava iznos deficita koji bi javni dug prebacio preko dozvoljenog nivoa.

Pravilo o deficitu ima dva suprotstavljena cilja: da obojeshrabri visoke deficite, ali i da omogući anticikličnu fiskalnu politiku, tj. visoke deficite u slučaju kriza. Kako su ova dva rešenja istovremeno teško ostvariva, potrebno je izabrati šta je preče. Imajući u vidu nizak administrativni kapacitet sprske javne administracije i nizak kvalitet makroekonomskih projekcija, jasno je da neophodne kalkulacije potrebne za određivanje potencijalnog rasta teško mogu da budu kredibilne. Istovremeno, istraživanja Fiskalnog saveta pokazala su da je iznos fiskalnih multiplikatora u Srbiji jako nizak, što je i očekivano imajući u vidu da je to mala otvorena privreda, pa samim tim povećanje agregatne tražnje pomoću fiskalnih deficita neće imati rezultate – povećanje tražnje preliće se dominantno u uvoz, kao što je i bio slučaj u prethodnoj deceniji. Sa druge strane, javne investicije imaju veći uticaj na ekonomski rast trenutno putem povećanja tražnje, ali takođe kreiraju i temelje za budući rast privatnog sektora. Ovo je posebno važno imajući u vidu loše stanje infrastrukture u zemlji mereno međunarodnim indeksima. Stoga je za fiskalno pravilo u Srbiji važnije da eliminiše mogućnost pojave visokih deficita uopšte, gde god se u ekonomskom ciklusu nalazila privreda Srbije, a da se kao kompenzacija obezbedi određena fleksibilnost na strani javnih investicija.

NOVA FISKALNA PRAVILA

Pravilo o javnom dugu: *Javni dug opšte države ne može iznositi više od 60% BDP-a ostvarenog u prethodnoj godini. Maksimalan iznos javnog duga obračunava Fiskalni savet.*

U slučaju da javni dug prestigne nivo od 55% prošlogodišnjeg BDP-a, Vlada je obavezna da Narodnoj Skupštini i Fiskalnom savetu predstavi srednjoročni Plan mera za smanjenje javnog

duga. U slučaju da javni dug pređe maksimalni dozvoljeni iznos od 60% prošlogodišnjeg BDP-a, u Narodnoj skupštini automatski se pokreće glasanje o nepoverenju Vladi. Takođe, u slučaju prekoračenja pravila o javnom dugu, Zakon o budžetu ne može predviđati deficit, a u slučaju da predviđa deficit, Fiskalni savet po službenoj dužnosti pokreće proces o preispitivanju ustavnosti Zakona o budžetu pred Ustavnim sudom.

Pravilo o javnoj potrošnji: Ukupan nivo javne potrošnje nivoa opšte države ne može biti viši od 40% BDP-a ostvarenog u prethodnoj godini. Ovaj maksimalno dozvoljeni nivo obračunava Fiskalni savet. U slučaju prekoračenja ovog nivoa, Fiskalni savet po službenoj dužnosti pokreće proces o preispitivanju ustavnosti Zakona o budžetu pred Ustavnim sudom.

Pravilo o deficitu: Najviši dozvoljeni deficit iznosi 2% BDP-a ostvarenog u prethodnoj kalendarskoj godini. Maksimalni iznos deficita obračunava Fiskalni savet na osnovu podataka Ministarstva finansija. Izuzetno, u slučaju negativnih ekonomskih kretanja, kapitalne investicije iznad nivoa od 4% BDP-a ostvarenog u prethodnoj godini ne ulaze u obračun deficita. U slučaju prekoračenja ovog pravila, Fiskalni savet pokreće proces o preispitivanju ustavnosti Zakona o budžetu pred Ustavnim sudom.

Pravilo o uvođenju novih poreskih oblika ili povećanju poreskih stopa: Ukoliko bi Vlada želela da poveća prihode centralnog nivoa vlasti putem uvođenja novog poreskog oblika ili povećanja postojećih poreskih stopa, tome mora prethoditi narodni referendum na kome bi se ta odluka prihvatila ili odbacila odlukom većine izašlih birača.

Izuzetno, od ove odredbe izuzimaju se poreski oblici ili nivo poreskih stopa koji su obavezni na osnovu članstva Republike Srbije u Evropskoj uniji.

Personalizacijom izbornog sistema do demokratije i odgovornosti

Boban Stojanović

Način izbora narodnih poslanika nije ustavna kategorija i pitanje je da li bi trebalo da bude. Što se tiče elemenata izbornog Sistema - mnogi od njih jesu ustavna kategorija, ali sam način izbora narodnih poslanika i raspodela mandata nije. Ustav Republike Srbije iz 2006. godine propisao je da poslanici mogu svoj mandat da stave na raspolaganje političkoj stranci i na taj način dodatno unizio autonomiju i položaj narodnih poslanika. Međutim, odlukom Ustavnog suda takva praksa (tzv. blanko ostavke) je ukinuta. Ustav definiše da se izbor, prestanak mandata i položaj narodnih poslanika uređuje zakonom. Možda je vreme da se pokrene diskusija da li bi izborni sistem trebalo da bude ustavna kategorija ili da makar bliže odredi određene elemente izbornog sistema, koji se tiču samog izbora (proces kandidovanja, glasanja, raspodele/dobijanja mandata) narodnih poslanika.

Izborni sistem je jedna od najvažnijih kategorija, koja može da utiče na proces demokratizacije jednog društva i političkog sistema. Izborni sistem ustvari služi da prevede glasove građana u njihovu reprezentativnost, odnosno predstavljenost u Narodnoj skupštini (prevodi glasove u mandate i građanske zastupnike). Osim toga, političke posledice koje izborni sistem svojim mehanizmima podstiče i kreira su od suštinske važnosti za funkcionisanje političkog sistema i političkih odnosa. Izborni sistem ne samo da direktno utiče na odnose među političkim subjektima i okvire političke borbe među njima, već utiče i na procese političkog organizovanja,

kandidovanja, političke komunikacije i generalno političkih odnosa. Sa druge strane, snažno utiče i na birače, njihova opredeljenja, političku kulturu itd. Izborni sistem može da potpiruje sukobe u društvu, ali može i da ih umani i omogući predstavljenost svih u političkim institucijama, što je prvi korak ka integraciji. Takođe, on može direktno da utiče na zastupljenost, na predstavljenost prema bilo kom osnovu, kao i da direktno podstiče odgovornost izabranih predstavnika ili da zamagli njihovu odgovornost i smanji njihovu autonomiju, uticaj i značaj.

Već decenijama se vode rasprave koji izborni sistem je bolji – većinski ili proporcionalni. Sa svim svojim podvarijantama i sistemima koji kombinuju elemente oba osnovna tipa izbora građanskih predstavnika – rasprava nikada nije završena i nemoguće je dobiti jednoznačan odgovor šta je „bolji” način izbora. Oba osnovna tipa izbornog sistema imaju svojih prednosti, ali i mana. Ako govorimo o izboru najboljeg ili najviše optimalnog izbornog Sistema, onda moramo da razmišljamo o tome da iskombinujemo što više pozitivnih elemenata, koji pozitivno utiču na politički život i političke odnose.

Da bismo otvorili raspravu o poželjnom modelu izbornog sistema, neophodno je da se osvrnemo na aktuelni način izbora narodnih poslanika u Srbiji i da detektujemo ključne probleme. Izborni sistem u Srbiji je od 2000. godine proporcionalni izborni sistem, sa Srbijom kao jednom izbornom jedinicom, izbornim pragom od 5%, D'Hondt-ovom formulom za raspodelu mandata i prirodnim pragom za liste nacionalnih manjina. Pravo kandidovanja na izborima imaju registrovane političke partije, koalicije političkih partija i grupe građana. Oni koji se kandiduju predaju izbornu listu sa 250 kandidata (potpuna lista) za narodne poslanike i kada birači biraju - oni glasaju za listu u celosti. Odnosno, birač ima samo jedan glas i to je glas za izbornu listu.

Ukoliko pogledamo posledice ovakvog načina izbora narodnih poslanika, pronaći ćemo niz mana:

1. Depersonalizacija izbora građanskih predstavnika – s obzirom da se narodni poslanici ne biraju direktno (glasanjem za ime i prezime), gotovo da ne postoji nikakva personalizacija izbora, osim one koju u kampanjama prave lideri partija. Praktično se glasanje za narodne poslanike, odnosno građanske predstavnike, svodi na to da se glasa za lidere političkih subjekata. Niz istraživanja koja su sprovedena u prethodnim godinama, potvrdila su da kandidati gotovo uopšte ne vode lične kampanje i ne prezentuju sebe biračima, već se sve svodi na promociju partije i njenog lidera. Na taj način, birači nemaju nikakvu predstavu o tome ko su njihovi pravi predstavnici koji ih zastupaju u parlamentu i stvara se potpuna otuđenost između birača i njihovih predstavnika. Narodni poslanici zapravo postaju predstavnici i zastupnici isključivo svojih stranaka i lidera, a ne građana. Ovo je posledica indirektnog biranja preko partijskih lista i glasanja samo za izborne liste koje se kandiduju.
2. „Metropolizacija - beogradizacija” parlamenta – u poslednjih nekoliko saziva, više od polovine poslanika dolazi iz dva najveća grada u Republici Srbiji, a često i 2/3 narodnih poslanika dolazi iz tri do četiri najveća grada. Beogradizacija parlamenta je posledica jedne izborne jedinice i toga što partije nemaju nikakvu obavezu da vode računa o teritorijalnoj zastupljenosti.
3. Fragmentacija i indirektna parlamentarizacija – često se dešava da nakon izbora dobijemo dosta više poslaničkih klubova nego što je izbornih lista dobilo mandate. Kroz koalicije se često „šlepaju” male

partije na listama većih, koje samostalno nikada ne bi ušle u parlament, ali i male partije koje se udružuju kako bi ispunile jedan jedini cilj, a to je mesto u parlamentu. Nakon toga, one se razdvajaju u svoje poslaničke klubove i potpuno samostalno i zasebno funkcionišu. Ovo je posledica toga što je izborni prag od 5% isti za pojedinačne subjekte i koalicije.

4. Odsustvo unutar - partijske demokratije kao što smo naveli, narodni poslanici su u potpunosti zavisni od političkih partija i pre svega od najužeg rukovodstva partije, pa često i samog lidera. Poslanici nisu odgovorni biračima, već isključivo rukovodstvu partije i od rukovodstva partije zavisi njihov reizbor. Da bi bili reizabrani, oni moraju biti poslušni i u dobrim odnosima sa šefom partije, kako bi bili pri vrhu izborne liste i kako bi mogli da ponovo osvoje mandat. Sve ovo proizvodi potpunu zavisnost narodnih poslanika od političkih partija i njihovih lidera, pa ne treba da nas čudi zašto poslanički klubovi gotovo uvek donose jednoglasne odluke i retko se susreću različita mišljenja ili različito glasanje. Odsustvo unutar - partijske demokratije dodatno loše utiče na razvoj demokratije i demokratskih procedura. Iako je ukinuta praksa „blanko ostavki“ i iako su narodni poslanici „vlasnici“ svojih mandata – niz drugih faktora utiče na to da ne postoji autonomija poslanika.

Iz svega ovog navedenog, jasno da je se mora pokrenuti ozbiljna rasprava oko izmene izbornog sistema. Možda je potrebno da način izbora narodnih poslanika postane ustavna kategorija, ali to ne bi trebalo da bude suštinska stvar. Možda i jeste bolje rešenje da način izbornog sistema ostane zakonska kategorija, kako bi eventualno mogle da se izvrše korekcije, ukoliko izborne institucije ne budu donosile željene rezultate.

Ono što mora da bude dominantna tema u okviru rasprave oko izbornog sistema jeste da se izborni sistem mora izmeniti, tako da približi građane i njihove predstavnike i to mora da bude prvi cilj. Demokratija i izbori postoje da bi građani izabrali svoje predstavnike koji će im biti odgovorni i to mora da bude prvi zadatak izbornog sistema. Ovaj tekst nema cilj da predloži konkretan model izbornog sistema, već samo da ukaže na određene promene koje moraju da se dese, kako bi ceo izborni proces podstakao predstavljenošću građana i odgovornost izabranih predstavnika.

Pre svega, neophodno je da se izbor narodnih poslanika personalizuje. Promene mogu da idu u pravcu većinskog izbornog sistema, ali mogu i u pravcu koji zadržava proporcionalnu raspodelu mandata, ali ima element u kojem građani glasaju tako što glasaju za pojedince imenom i prezimenom, a ne samo za listu. Svaki model koji ima direktan izbor narodnih poslanika, podstiče i jača njihovu autonomiju i jača odgovornost prema građanima, jer su oni ti od kojih im zavisi reizbor. Bilo koji način izbora u kome građani glasaju direktno za kandidate, jača ulogu izabranih kandidata u okviru njihovih partija i na taj način podstiče unutar-partijsku demokratiju i smanjuje ulogu lidera i šefova partija.

Neophodno je da izborni sistem podstakne ravnomernu teritorijalnu zastupljenost, kako bi se stalo na kraj metropolizaciji parlamenta. Većinski izborni sistem sa 250 izbornih jedinica najbolje bi oslikao celu Srbiju, ali postoji niz drugih modela koji bi pomogli da se zaustavi metropolizacija. Formiranje nekoliko srednjih izbornih jedinica rešilo bi deo problema, a uvođenje velikog broja manjih izbornih jedinica bi u ovom pogledu sigurno rešilo probleme. Ovde je potrebno da se ima u vidu da ostaje veliko pitanje izvodljivosti uvođenja više izbornih jedinica, upravo zbog problema Kosova, jer se javlja problem na koji način bi se glasalo na Kosovu i kako bi se sproveo ceo izborni proces u pogledu crtanja izbornih jedinica.

U pogledu problema fragmentacije i indirektno parlamentarizacije postoji takođe više rešenja. Veći cenzus za koalicije ili podizanje izbornog praga za sve, verovatno bi, delimično rešilo probleme. Sa druge strane, većinski izborni sistem bi najverovatnije redukovao broj partija i u potpunosti promenio partijski sistem Srbije i pitanje je koliko bi imalo pozitivnih efekata. Svakako, kombinovanjem različitih elemenata izbornog sistema može se postići efekat koji bi doveo do ukрупnjavanja političke scene.

Jako je važno da se u pogledu promena izbornog sistema zadrži jednostavnost samog sistema. Glasanje sa više glasova, preferencijalno glasanje, glasanje za listu i odvojeno za candidate, stvorilo bi velike probleme biračima i dodatno zakomplikovalo izborni proces. Glasački listić i sam čin glasanja mora da bude jednostavan i lak za popunjavanje. U pogledu svega navedenog, jasno je da postoji niz izbornih instituta kojima se mogu postići željeni efekti. Poželjan efekat je baziran isključivo na tome da se reše problemi koje proizvodi trenutni izborni sistem i postoji niz načina da se ti problemi reše. Osnovni cilj jeste da se ostvari veza između građana i izabranih predstavnika i da se podstakne njihova odgovornost.

Decentralizacija i vertikalna podela vlasti u ustavnom sistemu Republike Srbije

Veran Stančetić

POLAZIŠTA: FLEKSIBILNOST I DEMOKRATIČNOST

Prilikom razmatranja temeljnih principa organizacije jedne političke zajednice i koncipiranja fundamentalnih akata kao što je ustav, treba poći od karakteristika vremena (epohe) i opšteprihvaćenih vrednosti. Drugo polazište treba da bude efikasna implementacija (konvertovanje) opštih vrednosti i adekvatnog odgovora zajednice na okruženje i duh vremena, što se može ostvariti kroz optimalan odnos eksplicitnog i implicitnog navođenja u ustavu.

Kada je reč o „duhu vremena“ u kome živimo, treba istaći da mu se države kao organizacije moraju adaptirati i da su upravo sposobnost adaptiranja i pravovremenog odgovaranja na promene u okruženju, ključni za opstanak i razvoj države. Naime, svet u 21. veku karakterišu intenzivne promene koje se dešavaju brže i radikalnije nego u bilo kom ranijem istorijskom periodu. Savremena naučna i tehnička dostignuća pružaju čoveku do sada neviđene mogućnosti i moć, koji mogu biti iskorišćeni kako za dobrobit, tako i za destrukciju. Informaciona revolucija, brz protok informacija, podataka, ideja, sve veća mobilnost ljudi, interkulturalnost, povezivanje i mešanje različitih kultura, običaja i navika stvaraju jedan potpuno novi ambijent u kojem ključni akteri i društveni sistemi moraju da se adaptiraju kako bi ljudska saznanja i mogućnosti

bili optimalno iskorišćeni. Pored toga, pojavljuju se novi problemi koji ranije nisu postojali ili nisu bili od velikog značaja kao što su ekološki problemi, rastući jaz bogatih i siromašnih, energetska kriza, terorizam, kršenje ljudskih prava...

Sa druge strane, dominantan oblik političke organizacije – država i njena osnovna obeležja ustanovljeni su i nasleđeni pre više vekova. Krajem 20. i početkom 21. veka dolazi do razilaženja društvenog i ekonomskog polja sa jedne strane i države koja je prostorno fiksirana i limitirana sa druge strane. Pod tim se misli da su interesi i potrebe jednog društva, kao i ekonomski razvoj prevazišli granice države, međusobno se prožimajući, što je dovelo do situacije da država kao jedini akter nije dovoljna u rešavanju nagomilanih problema i ostvarenju interesa. To je još vidljivije u savremenim uslovima na tzv. neteritorijalnim problemima (interent kriminal, ekološke katastrofe, dalekodometno oružje). Subjekat (država) i objekat vladanja odnosno upravljanja se sve više razilaze.

Ukratko, duh savremenog doba državi često nameće njeno preispitivanje, promene i adaptaciju. Da bi to bilo i praktično izvodljivo u osnovni zakon odnosno ustav mora biti ugrađen **princip fleksibilnosti**.

Drugo polazište jesu opšteprihvaćene vrednosti. Za potrebe ovog rada dovoljno je pomenuti slobode i prava građana, ljudsko dostojanstvo, zadovoljavajući životni standard, a jedan od uslova svega ovoga jeste participacija odnosno učešće građana u radu (naročito lokalnih) vlasti. Istinsko bavljenje vlasti stvarnim interesima građana nije moguće bez adekvatnog odnosa poverenja i stalne razmene informacija odnosno komunikacije vlasti i građana. Sve ovo možemo

podvesti pod izraz **demokracija**,¹⁷ koji bi trebalo da bude drugi vodeći princip prilikom rasprave o ustavnim promenama.

Međutim, između ova dva principa postoji i izvesna napetost odnosno kontradiktornost. Princip fleksibilnosti zahteva da ustav ne bude suviše „krut“ i eksplicitan, kako bi se država kao sistem lakše adaptirala na promene o kojima je bilo reči. U protivnom, ustav može biti prepreka razvoju države s obzirom na komplikovane procedure njegove izmene. Ali ostavljanje ustava fleksibilnim i implicitnim takođe može da ima negativne posledice, pre svega u proizvoljnom tumačenju i arbitrarnom ponašanju vlasti. Princip demokracije i nekih neospornih prava zahteva pak što eksplicitniju formu, upravo iz razloga da bi se zaobišle mogućnosti njihovog osporavanja ili izigravanja (nesprovođenja u praksi).

PREDLOG USTAVNIH PROMENA

Za pitanja decentralizacije i vertikalnu podelu vlasti u našoj zemlji relevantan je sedmi deo Ustava (Teritorijalna organizacija, članovi 176-103). Analiza ovog dela Ustava, sa aspekta principa pomenutih u uvodu, ukazuje

¹⁷ Danas, kada se govori o demokratskim državama misli se pre svega na predstavničku demokratiju. Osnovni uslov da bi se neki politički sistem označio kao demokratski jesu slobodni izbori i pravo građana da biraju vlast. Međutim, iako mnoge države ispunjavaju formalne uslove da bi se označile kao demokratske, one se među sobom razlikuju po stepenu desegnutosti demokratije odnosno po stepenu demokracije. Osnovna linija razlikovanja je da li građani svoju mogućnost da utiču na vlast i donošenje odluka iskorišćavaju i imaju samo na dan izbora, ili imaju mogućnost da budu uključeni u proces donošenja odluka u svakodnevnom radu vlade. Zbog toga se danas često smatra da se ne može samo na osnovu slobodnih izbora tvrditi da je jedna država istinski demokratska. Ako u državi pored slobodnih izbora ne postoje slobode udruživanja građana i iznošenja različitih mišljenja, ako nema slobode medija, ako se ljudska prava sistematski narušavaju, ako postoji raspodela moći (vlasti) i nezavisno sudstvo samo „na papiru“, a u realnosti postoji dominacija jedne grane vlasti (najčešće izvršne), onda se ne može govoriti o istinski demokratskoj državi.

da sistem lokalne samouprave i uopšte lokalnog upravljanja karakteriše jednoličnost i nefleksibilnost. Iako je najveći deo materije relevantan za lokalnu samoupravu uređen na zakonskom nivou, Ustav nameće monotipsku i jednostepenu lokalnu samoupravu. Pored toga, Ustav sprečava formiranje bilo kog drugog nivoa lokalne vlasti (regionalna samouprava). Ovi nedostaci čine državu Srbiju neefikasnim sistemom koji „pati“ od nedemokratičnosti i centralizovanosti, te ustavne promene treba da idu u pravcu otklanjanja ovih nedostataka. Kad je reč o vertikalnoj raspodeli nadležnosti, znatan deo promena (naročito u vezi lokalne samouprave) može da se realizuje na zakonskom nivou, te će ovde biti reči samo o onim izmenama koje treba izvršiti na nivou Ustava, odnosno o onim segmentima Ustava koji onemogućavaju izmene na nižim nivoima.

U cilju otklanjanja uočenih nedostataka u oblasti decentralizacije i vertikalne raspodele nadležnosti, trebalo bi učiniti sledeće:

1. šire i adekvatnije definisati različite nivoe vlasti;
2. uvesti mogućnosti formiranja srednjeg (regionalnog) nivoa vlasti na teritoriji cele Republike Srbije i
3. uvesti princip subsidijarnosti kao osnovu za definisanje nadležnosti različitih nivoa vlasti.

ŠIRE (ADEKVATNIJE) DEFINISANJE RAZLIČITIH NIVOA VLASTI I UVOĐENJE MOGUĆNOSTI FORMIRANJA SREDNJEG (REGIONALNOG) NIVOA VLASTI NA CELOJ TERITORIJI REPUBLIKE SRBIJE

U Srbiji su osim centralne vlasti definisana još dva nivoa (autonomna pokrajina - AP i lokalna samouprava, član 176). Međutim, iako se u našoj praksi i tradiciji,

autonomna pokrajina formalno-pravno tretira kao nešto više od lokalne samouprave (a svakako manje od federalne jedinice), detaljnija analiza određenja lokalne samouprave i autonomne pokrajine pokazuje da se radi o prilično sličnim realitetima (gledajući po nadležnostima, najvišem pravnom aktu, odlukama koje može da donosi, itd). Takođe, ukoliko se uporedno (sadržinski i realpolitički) analiziraju srednji nivoi vlasti drugih evropskih država, videće se da bi adekvatniji naziv za AP Vojvodinu bio samoupravni region ili još preciznije tradicionalni samoupravni region. Ovo ukazuje na zaključak o potrebnoj izmeni, te bi ili trebalo isključiti iz upotrebe izraz AP (ukoliko se ne menjaju nadležnosti i snaga odluka ovog regiona) ili pak Ustavom garantovati veća prava čime bi Vojvodina zaista (realno i sadržinski, a ne samo formalno-pravno) bila autonomna pokrajina.

I u slučaju lokalnog nivoa vlasti – lokalne samouprave eksplicitno je navedeno da su jedinice lokalne samouprave: opštine, gradovi i grad Beograd (član 188). Ovim navođenjem dva nivoa vlasti, odnosno navođenjem jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine isključena je mogućnost uvođenja bilo kog drugog nivoa vlasti (bez obzira da li je definisan kao AP ili lokalna samouprava).

Stoga bi u Ustavu trebalo definisati odnosno omogućiti formiranje više nivoa samoupravnih entiteta (od osnovnog tj. lokalnog do regionalnog). Ovo bi moglo da se uradi tako što bi se samo široko definisali samoupravni entiteti (osnovni ili lokalni - sadašnja lokalna samouprava i regionalni samoupravni entiteti kao mogućnost). Pri tome, Ustavom bi bila i dalje garantovana i definisana AP Vojvodina, kao tradicionalni, samoupravni, multikulturalni region, dok bi se eventualni drugi samoupravni regioni i ostala materija definisali zakonom u skladu sa realnim potrebama.

UVOĐENJE PRINCIPA SUBSIDIJARNOSTI KAO OSNOVE ZA DEFINISANJE NADLEŽNOSTI RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI

Detaljnije definisanje i taksativno navođenje nadležnosti različitih nivoa vlasti u Ustavu ima i prednosti i nedostatke. Osnovni nedostatak je što se ovim pristupom „cementiraju“ nadležnosti, čime se stvara nefleksibilnost i krutost sistema. Sa druge strane, suviše opšte odrednice otvaraju prostor za različita tumačenja, pa i za zloupotrebe. U našem Ustavu, nadležnosti su prilično detaljno date (u članu 183 nadležnosti AP Vojvodine i u članu 190 nadležnosti opštine). Pored ovih članova važan je i član 177 (Razgraničenje nadležnosti) u kome stoji da su lokalne samouprave i AP nadležne za pitanja koja se na svrsishodan način mogu ostvariti unutar njih, a u kojima nije nadležna Republika. Pored toga stoji i da se zakonom odlučuje koja su pitanja od lokalnog, pokrajinskog ili republičkog značaja.

Ovde, dakle, imamo situaciju i da se istovremeno navode oblasti za koje su nadležne lokalne samouprave odnosno AP, ali se navodi i mogućnost da zakonodavac bez ikakve smernice, sasvim slobodno, odluči koje je pitanje od lokalnog, pokrajinskog ili republičkog značaja. Ovo stvara mogućnost da se i pored formalne decentralizacije, poslovi i vođenje javnih politika centralizuju.

Da bi se ova pretnja izbegla i doslednije izvršila optimalna vertikalna podela vlasti, a da bi pri tome sve to bilo i demokratski, potrebno je uvesti **princip subsidijarnosti** odnosno pravilo da se određivanje nadležnosti različitih nivoa vlasti bazira na ovom principu, po kome nadležnost po automatizmu treba da pripada nivou vlasti koji je najbliži građanima (dakle lokalnoj samoupravi), a tek kada lokalna vlast ne može efektivno i efikasno da je obavlja, nadležnost treba da pripada regionalnom odnosno republičkom nivou.

