

Izvorni znanstveni rad  
UDK 328.122(497.5:497.1):338.2  
336.143:354(497.5:497.1)  
Primljeno: 29. svibnja 2014.

---

## Budžetska dilema: Empirijski dokazi iz Hrvatske i Srbije

---

DUŠAN PAVLOVIĆ

Fakultet političkih nauka, Sveučilište u Beogradu

### *Sažetak*

Autor primjenjuje modificiranu teoriju zajedničkih resursa (*common pool resources*) na problem javne potrošnje pod koalicijskim vladama biranim po proporcionalnom sistemu. Polazi se od pretpostavke da proporcionalni izborni sistemi stvaraju kabinete s velikim brojem stranaka, a potom se dokazuje da velik broj stranaka vodi do veće javne potrošnje (mjereno nivoom proračunskog deficita i javnog duga). Da bi to pokazao, autor konstruira teorijski koncept proračunske dileme, varijantu koncepta neograničene upotrebe zajedničkih resursa. U tekstu se pokušava dokazati da ako nema institucionalnih ograničenja, takav institucionalni dizajn stvara ekspanzivnu fiskalnu politiku s prebacivanjem tereta potrošnje na naredne vlade ili naredne generacije. U drugom dijelu rada autor empirijski testira dvije postkomunističke demokracije – Srbiju i Hrvatsku, koje su u periodu 2000-2013. godine imale kabinete u kojima se nalazio velik broj stranaka i rastuću javnu potrošnju. Analiza pokazuje statistički nepouzdan prediktivni kapacitet glavne nezavisne varijable – broja stranaka u kabinetu. Statističku analizu prate ilustracije proračunske dileme u posljednjem dijelu teksta.

*Ključne riječi:* proporcionalni izborni sustav, problem korišćenja zajedničkih resursa, ekspanzivna fiskalna politika, koaliciona vlada, budžetska dilema

### 1. Teorija

Pristupi i teorije koje su se bavile odnosom političkih institucija i ekonomske politike doživjele su svojevrsnu evoluciju u posljednjih trideset godina.<sup>1</sup> Politički ekonomisti započeli su sa *tax smoothing* modelom (Barro, 1979) po kome vlade koriste

<sup>1</sup> Tekst je deo istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu pod nazivom "Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu". Finansijsku podršku obezbedilo je Ministarstvo

deficit da bi eliminisale negativne strane ekonomskih ciklusa (deficiti su mali kada privreda raste, a visoki kada joj ide loše<sup>2</sup>). Po modelu oportunističkog ponašanja (Nordhaus, 1975), političari su oportunisti koji koriste glasačku naivnost da bi povećali potrošnju i dobili glasove. Barroova teorija privrednih ciklusa je kasnije zamenjena teorijom političkih ciklusa (Hibbs, 1986) po kojoj političari pokušavaju da manipulišu ekonomskom politikom da bi ostali na vlasti. Postoji čitav niz studija koje se bave javnim dugom kao sredstvom kojim se ograničava rad naredne vlade. Po toj teoriji, učesnici u sadašnjoj vladi se zadužuju više nego što je potrebno da bi otežali rad naredne vlade i tako stvorili lakše uslove za svoj povratak na vlast (Pettersson-Lidbom, 2001; Alesina i Tabellini, 1990; Persson i Svensson, 1989; Buchanan, 1967; Buchanan i Wagner, 1977). Još jedan specifičan pristup prepoznaje se kod autora koji tvrde da struktura predstavničkih institucija (parlamenta i parlamentarnih odbora) utiče na nivo deficita i javnog duga (Wehner, 2010; Pavlović i Stanojević, 2011a; 2011b). Konačno, pristup kome se okrećem u ovom tekstu bavi se *izbornim* institucijama i ekonomskim ishodima. Taj pristup (Kontopoulos i Perotti, 1999; Persson i Tabellini, 2003; Tsebelis, 2002) tvrdi da ekonomska (pogotovo fiskalna) politika zavisi od broja aktera u vladajućoj koaliciji (kabinetu), a da veličina koalicije zavisi od izbornih institucija.

Glavna teza Perssona i Tabellinija jeste da proporcionalni izborni sistem proizvodi vlade koje imaju tendenciju da više troše, to jest imaju veći budžetski deficit i javni dug. Teoretski, ovakav zaključak izvodi se iz problema korišćenja zajedničkih resursa (*common pool resource problem*), gde su koristi od veće javne potrošnje rezervisane za manji broj aktera. Veća potrošnja posledica je činjenice da je trošak fiskalne politike moguće prebaciti na društvene grupe i aktere koji nisu u vladi, a koji potrošnju finansiraju kroz poreze i doprinose. Sledstveno, što je veći broj aktera u ovakvoj situaciji, fiskalna politika koju vodi vlada po pravilu rezultira većom javnom potrošnjom (Persson i Tabellini, 2003: 26).

## 2. Budžetska dilema

Koncept zajedničkih resursa naglasak stavlja na prebacivanje troška na one koji nisu u vladi. Međutim, to nije jedini mogući način na koji članovi kabineta mogu da izbegnu trošak fiskalne politike. Zapravo, mnogo efikasnije je ako se trošak prebaci na narednu vladu ili naredne generacije (Pettersson-Lidbom, 2001; Alesi-

obrazovanja i nauke Vlade Republike Srbije (Projekat br. 179076). Tekst je predstavljen na međunarodnoj konferenciji ECPR joint session na panelu "The Partisan Effect of the Electoral Systems: Studying Complex Electoral Systems" održanoj u Antverpu 10-15. aprila 2012. godine.

<sup>2</sup> U poslednje dve decenije stvarnost je skoro u potpunosti demantovala Barroov model. Naime, pokazalo se da vlade umesto anticiklične vode procikličnu fiskalnu politiku: u fazi ekspanzije troše neumereno, dok u fazi recesije uvode mere štednje.

**Matrica 1.** Budžetska dilema sa dva igrača – opšti slučaj

		STRANKA B	
		Prihvati pola (sarađuje)	Traži više (ispali)
STRANKA A	Prihvati pola (sarađuje)	Umerena potrošnja	A gubi, B dobija
	Traži više (ispali)	A dobija, B gubi	Opšte povećanje potrošnje

na i Tabellini, 1990; Persson i Svensson, 1989). S obzirom na to da ogroman broj današnjih demokratija vodi ekspanzivnu fiskalnu politiku kroz javno zaduživanje (Ferguson, 2013), prebacivanje troška na naredne generacije čini se prilagođenijim za objašnjenje problema visoke potrošnje.

Model koji počiva na prebacivanju troškova na narednu vladu i naredne generacije nazivam budžetskom dilemom. On je prilagođen odnosima stranaka unutar koalicione vlade. Opšti oblik budžetske dileme izgleda ovako. Pretpostavimo da STRANKE A i B čine vladajuću koaliciju sa približno sličnim brojem osvojenih glasova. Obe stranke su veto igrači u Tsebelisovom smislu (Tsebelis, 1995; 2002). Pretpostavimo da su stranke postigle dogovor o fiskalnoj politici koji predviđa da se potrošnja deli u skladu sa izbornom snagom – svako raspolaze polovinom budžeta). Svaka stranka sada ima dve opcije – može da sarađuje ili da ne sarađuje, tj. može da se pridržava dogovora ili da ispali<sup>3</sup> drugu stranu i traži povećanje potrošnje samo za sebe, što uvećava nivo potrošnje preko dogovorenog nivoa.

Ako, recimo, STRANKA A odluči da sarađuje i pridržava se dogovorenog nivoa potrošnje, STRANKA B može da pristane, a onda je ispali/prevari, zahtevajući veću potrošnju neposredno pre usvajanja budžeta, ali samo za one budžetske stavke koje koriste društvenim grupama ili populaciji koja čini biračko telo STRANKE B. Recimo, ako je STRANKA B stranka penzionera, ona može tražiti da se iz budžeta povećaju

<sup>3</sup> Glagol “ispaliti” je kolokvijalni prevod engleske reči *defect*. Iako se radi o kolokvijalizmu koji označava činjenicu da se neko nije pridržavao dogovora, smatram da ovo rešenje najpreciznije odražava suštinu nesaradnje koja se odvija u zatvorenikovoju dilemi.

**Matrica 2.** Budžetska dilema sa dva igrača na kratak rok sa kardinalnim isplatama

		STRANKA B	
		Traži polovinu (sarađuje)	Traži više (ispaljuje)
STRANKA A	Traži polovinu (sarađuje)	2, 2	2, 3
	Traži više (ispaljuje)	3, 2	3, 3

isplate za penziju. Ako se radi o nekoj regionalnoj ili pokrajinskoj stranci, ta stranka može zahtevati dodatna izdvajanja iz budžeta za svoju regiju ili pokrajinu.

U slučaju da ne prihvati zahtev koji koristi samo STRANCI B, STRANKA A je suočena sa raspadom koalicije i prevremenim izborima. (Podsetimo se, svaka stranka je veto igrač koji može da obori vladu povlačenjem iz kabineta.) Da bi izbegla raspad koalicije, STRANKA A može odustati od fiskalnog dogovora i tražiti recipročno povećanje javne potrošnje u onim oblastima za koje pretpostavlja da će koristiti njenom biračkom telu. U tom slučaju koalicija opstaje, ali dolazi do opšteg povećanja javne potrošnje, tj. odustajanja od dogovorene fiskalne politike (matrica 1).

Cela stvar može da se izrazi na formalan način u kardinalnim vrednostima. Pretpostavimo da dogovoreni nivo potrošnje iznosi 4 milijarde evra, a da svaka stranka može da koristi polovinu od toga (2+2). Pretpostavimo da brojevi u okvirima izražavaju nivo budžetskih sredstava koji može da se potroši na stranačke ciljeve (penzije, subvencije, plate u javnom sektoru, regionalni razvoj itd.). Opcije dostupne igračima i isplate za svaku od njih date su u matrici 2.

Pretpostavimo da potrošnja ne podleže nikakvim ograničenjima, tj. da nema fiskalnih pravila. Ponašanje stranaka će tada izgledati ovako. Šta god STRANKA B odluči da uradi, STRANKA A se više isplati da se *ne drži* dogovora, već da traži veći nivo potrošnje (3>2). STRANKA A ima ono što se u teoriji igara naziva dominantnom strategijom – šta god da uradi STRANKA B, njoj se više isplati da ne sarađuje, tj. da traži veću potrošnju za sebe. Isto važi i za STRANKU B. Kada obe stranke počnu tako da se ponašaju, dolazimo do ravnotežnog ishoda “igre” (3, 3) u kome dolazi do opšteg povećanja javne potrošnje.

**Matrica 3.** Budžetska dilema kao igra uveravanja

		STRANKA B	
		Traži pola (sarađuje)	Traži više od pola (ispali)
STRANKA A	Traži pola (sarađuje)	(2, 2)	1, 1
	Traži više od pola (ispali)	1, 1	(1, 1)

**3. Budžetska dilema – neka dodatna razjašnjenja**

Pre nego što u narednom odeljku statistički testiram budžetsku dilemu, želim da objasnim dve važne stvari. Predviđeni ishod – opšte povećanje javne potrošnje – moguć je samo u situacijama u kojima ne postoji institucionalno ograničenje potrošnje. Čim postavite pravila koja ograničavaju potrošnju, dolazi se do drugačijeg rezultata. Moguće je dizajnirati veliki broj različitih fiskalnih pravila kojima bi se izbeglo opšte povećanje potrošnje (Wyplosz, 2012; Kinda *et al.* 2013).<sup>4</sup> Radi ilustracije, ovde ću navesti samo jedan slučaj pod nazivom “pravilo prošlogodišnjeg budžeta”. Pretpostavite da prošlogodišnji budžet iznosi 2, a ovogodišnji 4. Potom zamislite da postoji (ustavno) pravilo po kome svako uvećanje budžeta preko 4 podrazumeva automatsko vraćanje na prošlogodišnji budžet od 2. Sada se već radi o vrsti igre koja se u teoriji igara naziva igra uveravanja (*assurance game*). Ishod te igre može biti obostrana saradnja, tj. unapred dogovoreni deficit (2, 2).

Iako dosadašnja analiza spada u teoriju igara, osnovna verzija budžetske dileme (izložena u matricama 1 i 2) uopšte nije igra. U svakoj igri podsticaj za potrošnju proizlazi iz interakcije najmanje dvoje učesnika. U osnovnom obliku dileme podsticaj za potrošnju postoji nezavisno od interakcije. Svaki učesnik, bez obzira na to šta radi drugi učesnik, ima podsticaj da troši više, jer se trošak “svaljuje” na narednu vladu ili naredne generacije. Čak i kada bi postojao samo jedan učesnik u vladi, činjenica da ne postoje pravila koja ograničavaju potrošnju – a tako je u naj-

<sup>4</sup> Za spisak fiskalnih pravila i zemlje u kojima se primenjuju vidi The IMF Fiscal Rules Dataset na <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm> (datum pristupa: 29. maja 2014).

većem broju savremenih demokratija – vodila bi do veće potrošnje. Veći broj učesnika multiplikuje problem koji nastaje u situaciji sa jednim učesnikom, što će reći da veći broj stranaka u kabinetu, teorijski gledano, vodi do ekspanzivne fiskalne politike i veće javne potrošnje.

#### 4. Budžetska dilema: statistička analiza

Glavni zaključak prethodne diskusije jeste da veći broj stranaka uvećava javnu potrošnju. Sada ću to pokušati da dokažem empirijski. Uzimam kabinete dve post-komunističke demokratije u periodu 2000-2013. godine – Hrvatske i Srbije. Obe vlade su u tom periodu imale relativno velike kabinete gde se broj stranaka koje su davale podršku vladi kretao od 4 do 17.<sup>5</sup>

**Tabela 0.** Broj stranaka koje podržavaju vladajuću koaliciju u Hrvatskoj i Srbiji u periodu 2000-2013.

Godina	Hrvatska	Srbija
2000.	8	–
2001.	8	18
2002.	8	17
2003.	7	17
2004.	6	5
2005.	6	5
2006.	6	5
2007.	6	4
2008.	5	17
2009.	5	17
2010.	5	17
2011.	5	17
2012.	4	9
2013.	4	9

U tabeli 0 može se videti pregled broja stranaka koje su davale podršku vladajućoj koaliciji u periodu 2000-2013. za Hrvatsku i u periodu 2001-2013. za Srbiju. Prosečan broj podržavajućih stranaka za Srbiju u tom periodu iznosio je 13.08 (me-

<sup>5</sup> Za relevantan broj stranaka nisam uzimao samo stranke koje su bile u vladi, već i stranke koje su davale podršku vladi. Recimo, prvu vladu Vojislava Koštunice su u periodu 2004-2007. činile četiri stranke, ali joj je podršku davalo pet stranaka, jer je Socijalistička partija Srbije podršku davala iz Skupštine, a sama nije bila deo Koštuničinog kabineta.

dijana = 17), a za Hrvatsku 6.07 (medijana = 6). U Hrvatskoj je sve vreme postojala više nego minimalna koalicija (tabela 1), što znači da je u svakom kabinetu posle 2000. godine najmanje jedna stranka mogla da se otpusti iz koalicije (ili čija podrška nije bila od presudnog značaja u Saboru), a da je vlada i dalje mogla da opstane. Za razliku od toga, Srbija je u istom periodu imala sve moguće tipove kabineta, osim manjinske vlade.<sup>6</sup>

**Tabela 1.** Tip kabineta u Hrvatskoj i Srbiji u periodu 2000-2013. godine, s obzirom na parlamentarnu podršku

	Hrvatska	Srbija
Manjinska vlada (bez većine u parlamentu)	–	–
Manjinska vlada (minimalna pobednička koalicija u parlamentu)		2004-2007.
Minimalna pobednička koalicija*	–	2008-2012.
Više nego minimalna koalicija**	2000-2003. 2004-2007. 2008-2012. 2012-2013.	2001-2003. 2012-2013.

\* Svako je veto igrač. Ako jedan napusti koaliciju, vlada pada.

\*\* Podrazumeva više nego minimalnu podršku u parlamentu. Postoji najmanje jedan član vlade koji je može napustiti, a da vlada ne padne.

U analizi koja sledi testiram vezu između broja stranaka (*NUP*), kao nezavisne varijable, te budžetskog deficita (*DEF*) i javnog duga (*DEB*), kao zavisnih varijabli koje mi služe kao indikatori za javnu potrošnju. Vezu testiram putem OLS regresije, pri čemu uzimam dve kontrolne varijable kao kontrolne prediktore za *DEF* i *DEB*. Radi se o stranim direktnim investicijama (*FDI*) i bruto domaćem proizvodu (*BDP*) za period 2000-2013. godine. Rezultati regresije za obe zemlje dati su u tabelama 2-5.

OLS regresija pokazuje da broj stranaka (*NUP*) nije pouzdan prediktor *DEF* i *DEB*. U slučaju Hrvatske uočavamo *NUP* kao statistički značajan *negativan* prediktor kako za javni dug ( $B = -4.014$ ;  $p < 0.01$ ) tako i za budžetski deficit (tabele 2 i 3). Drugim rečima, što je broj stranaka veći, manji će biti budžetski deficit. I jedno i drugo je u potpunoj suprotnosti sa onim što teorija tvrdi (odjeljak 2). Međutim, *FDI* je značajan negativan prediktor obe zavisne varijable: *DEF* ( $B = -0.769$ ;  $p < 0.01$ ) i *DEB* ( $B = -2.825$ ;  $p < 0.01$ ). Drugim rečima, kada se povećaju direktne strane

<sup>6</sup> I ovakve vlade su moguće. Vidi studiju Kare Strøm o manjinskim vladama koje nemaju većinsku podršku u parlamentu (Strøm, 1990).

**Tabela 2.** Hrvatska – prediktor budžetskog deficita (*DEF*)

	B	SE	Beta
Constant	6.302	1.551	
NUP	-.176 <sup>+</sup>	.259	-.151
FDI (€ milijardi)	-.769 <sup>**</sup>	.160	-.807
BDP (realna promena)	-.061 <sup>+</sup>	.098	-.142

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.67; \*\*p < 0.01; \*p < 0.05; <sup>+</sup>nije značajno

**Tabela 3.** Hrvatska – prediktor javnog duga (*DEB*)

	B	SE	Beta
Constant	79.140	5.663	
NUP	-4.014 <sup>**</sup>	.945	-.661
FDI (€ milijardi)	-2.825 <sup>**</sup>	.584	-.568
BDP (realna promena)	-.309 <sup>+</sup>	.358	-.137

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.84; \*\*p < 0.01; \*p < 0.05; <sup>+</sup>nije značajno

**Tabela 4.** Srbija – prediktor budžetskog deficita (*DEF*)

	B	SE	Beta
Constant	.456	1,650	
NUP	.167 <sup>*</sup>	.072	.592
FDI (€ milijardi)	.328 <sup>+</sup>	.227	.304
BDP (realna promena)	-.248 <sup>+</sup>	.140	.416

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.61; \*\*p < 0.01; \*p < 0.05; <sup>+</sup>nije značajno

**Tabela 5.** Srbija – prediktor javnog duga (*DEB*)

	B	SE	Beta
Constant	44.246	23.602	
NUP	1.048 <sup>+</sup>	1.037	.300
FDI (€ milijardi)	-8.607 <sup>*</sup>	3.245	-.645
BDP (realna promena)	3.106 <sup>+</sup>	2.004	.422

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.48; \*\*p < 0.01; \*p < 0.05; <sup>+</sup>nije značajno



investicije, u Hrvatskoj je moguće uočiti statistički značajno smanjenje budžetskog deficita i javnog duga. Sasvim logično, jer kada u zemlju ulaze investicije, dolazi do porasta privredne aktivnosti i više poreskih prihoda, što može da vodi do otplate (ili sporijeg porasta) javnog duga i smanjenja deficita.

U slučaju Srbije empirijski dokazi potvrđuju budžetsku dilemu, iako je pouzdanost delimična. Broj stranaka (*NUP*) se pokazao kao značajan prediktor budžetskog deficita ( $B = 0.167$ ;  $p < 0.05$ ), ali kao statistički beznačajan prediktor za javni dug (*DEB*). Na drugoj strani, *FDI* je daleko pouzdaniji, ali negativni prediktor za *DEB* ( $B = -8.607$ ;  $p < 0.05$ ), iako ne služi za predikciju *DEF*.

Moguće je da u slučaju Srbije uočavamo jaču statističku podršku budžetskoj dilemi zato što je Srbija, za razliku od Hrvatske, sve vreme imala minimalnu pobedničku ili manjinsku koaliciju (vidi tabelu 1) u kojoj je kapacitet veto igrača jači. Jačina veto igrača u manjinskim vladama i minimalnim koalicijama proizlazi iz činjenice da je dovoljno da makar jedan član koalicije uskrati podršku vladi da bi ona pala. Za razliku od toga, u više nego minimalnim koalicijama neophodno je da broj članova koji žele da uskrate podršku vladi bude veći od 1. U više nego minimalnoj koaliciji članovi kabineta imaju manju moć veta.

Kako vidimo, dobijeni rezultati nisu u potpunosti u skladu sa glavnom idejom budžetske dileme jer, ako je teorija ispravna, morali bismo da uočimo statistički značajnu vezu između *NUP*, sa jedne strane, i *DEB* i *DEF* sa druge, bez izuzetaka. Međutim, moramo da imamo na umu da na potrošnju deluju i mnogi drugi faktori, kao što je, recimo, opšti trend štednje u Evropi posle 2009. godine koji je proistekao iz obaveze fiskalnih pravila koja su počela da se uvode u evropskim državama, ili činjenica da je statistička analiza bazirana na veoma malom broju opservacija (14 za Hrvatsku, 13 za Srbiju). Mali broj opservacija može da vodi velikoj standardnoj devijaciji. Diskrepance verovatno ne bi imale mnogo uticaja da sam na raspolaganju imao velike vremenske serije za obe zemlje.

Pošto budžetska dilema ne može da se statistički nedvosmisleno dokaže na primeru Srbije i Hrvatske, ostaje da pružim nekoliko pojedinačnih empirijskih ilustracija koje potvrđuju funkcionisanje dileme.

\* \* \*

Pre nego što započnem diskusiju o Hrvatskoj i Srbiji u odeljcima 5 i 6, potrebno je napomenuti da su nakon izbijanja svetske finansijske krize (2007. godine) i krize javnog duga (2009. godine), obe zemlje uvele nove institucije koje regulišu nivo javne potrošnje, što predstavlja deo opšteg trenda u Evropi (Arsić i Pejić, 2012).

U Hrvatskoj je od 2011. godine na snazi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (*NN*, 139/10). Po tom zakonu uspostavljeno je fiskalno pravilo (članak 5) koje ograničava

strukturni deficit na 3% BDP-a i visinu javnog duga na 60% BDP-a.<sup>7</sup> Odgovorni za državni proračun imaju obavezu da zakonodavnom telu jednom godišnje podnesu Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (članak 7) kojom se obrazlaže sklad fiskalne politike sa fiskalnim pravilima koja su određena Zakonom. Osim toga, uspostavljena su dva nova subjekta – Povjerenstvo za fiskalnu politiku i Odbor za fiskalnu politiku koji su na različite načine uključeni u nadzor sprovođenja fiskalnog pravila.<sup>8</sup>

U Srbiji je fiskalna odgovornost regulisana Zakonom o budžetskom sistemu (SG, 54/2009). Tim zakonom uspostavljeno je fiskalno pravilo koje nalaže Vladi Srbije da vodi kontracikličnu politiku i ograničava javni dug na 45% BDP-a.<sup>9</sup> Po ovom zakonu je 2011. godine izabran i Fiskalni savet koji ima za cilj da nadzire poštovanje fiskalnih pravila i ukazuje na njihovo kršenje.

Kako vidimo, u Srbiji i Hrvatskoj uspostavljene su nove institucije koje bi trebalo da regulišu fiskalnu politiku i ograniče nivo javne potrošnje i javnog duga. Međutim, za analizu u ovom tekstu one nisu značajne jer, kako se vidi iz grafikona 1 i 2, tendencija javnog duga i fiskalnog deficita je da rastu preko granica koje određuje fiskalno pravilo u oba slučaja. Iako se fiskalna pravila još uvek ne poštuju, ona ipak utiču na fiskalnu politiku i politiku štednje u obe zemlje i nisu sasvim bez uticaja na nivo javne potrošnje, kao i na glavni nalaz ovog teksta po kome odnos broja stranaka u kabinetu utiče na javnu potrošnju.

## 5. Hrvatska 2000-2013.

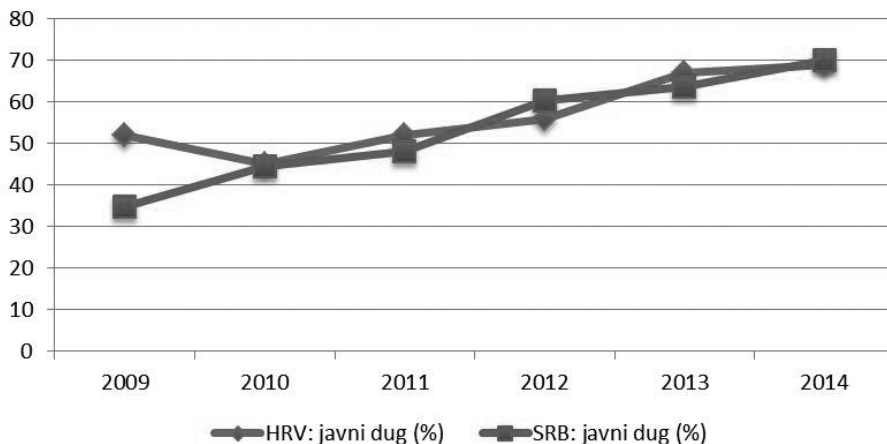
Iako je Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) pobedila Socijaldemokratsku partiju (SDP) na izborima u novembru 2003. godine i ostvarila prednost od 63 naspram 30 poslanika, vladajuća koalicija je bila veoma krhka od samog početka. U Saboru je ukupno bilo 152 mesta. HDZ-u je bilo neophodno 14 dodatnih mesta da bi sastavio vladajuću koaliciju. Da bi obezbedio ta mesta, HDZ je morao da napravi dogovore sa nekoliko manjih stranaka, od kojih je samo jedna (Demokratski centar – DC) postala sastavni deo kabineta. Prvi kabinet premijera Ive Sanadera činile su samo dve stranke – HDZ i DC (koji je imao samo jednog ministra u vladi<sup>10</sup>).

<sup>7</sup> Ovaj zakon je izmenjen u februaru 2014. godine. Promena se odnosi na fiskalno pravilo koje je ovoga puta dizajnirano tako da omogućava kontraciklično dejstvo fiskalne politike. Osim toga, u članku 11. je uvedena i kazna za čelnika koji prekrši zakon.

<sup>8</sup> Potrebno je dodati još da je Hrvatska jedna od tri zemlje-članice EU koja nije pristupila Evropskom fiskalnom paktu iz 2013. godine koji obavezuje članice da budžetski deficit drže ispod 3% BDP-a, a javni dug najviše na 60% BDP-a.

<sup>9</sup> Za razliku od Evropskog fiskalnog pakta koji postavlja granicu deficita na 3%, pravilo koje postoji u Srbiji dozvoljava veći deficit u vremenima ekonomske krize, a manji deficit u vremenu ekonomskog buma. Detaljnija analiza fiskalnog pravila za Srbiju može se naći u: Mijatović, 2010.

<sup>10</sup> Još jedna pozicija bila je rezervisana za nezavisnog kandidata Dragana Primorca koji je bio ministar za nauku, obrazovanje i šport.

**Grafikon 1.** Javni dug u Republici Hrvatskoj i Srbiji u periodu 2009-2014. godine

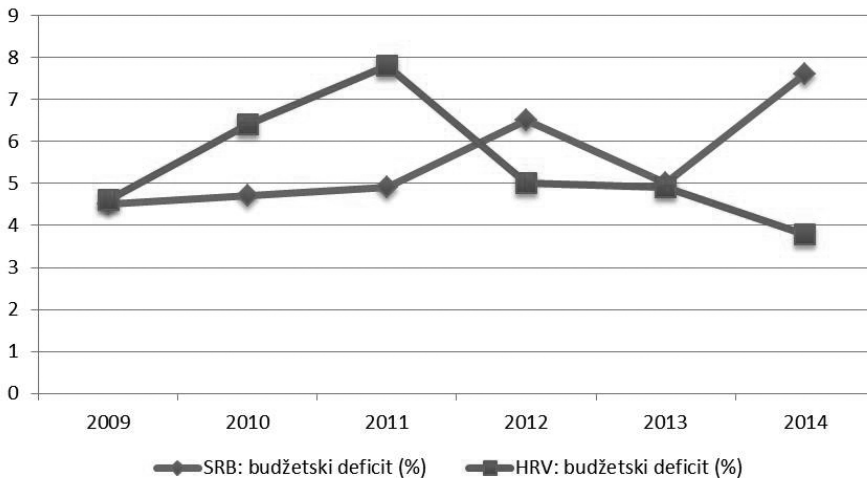
Dug je izražen kao procenat BDP-a. Podaci za Srbiju: Ministarstvo finansija; za Hrvatsku: Studija Evropske komisije *European Economic Forecast 2014*. Vrednosti za 2014. godinu su projekcija Fiskalnog saveta Srbije, odn. Evropske komisije.

Međutim, prva Sanaderova vlada (2003-2008) imala je podršku nekoliko saborskih poslanika koji nisu bili deo kabineta. Kabinet su podržala tri zastupnika iz Hrvatske stranke umirovljenika (HSU), tri poslanika iz Samostalne demokratske srpske stranke i nekoliko poslanika manjina koji su birani kao pojedinci. Dakle, Sanaderov kabinet ukupno je podržalo četiri, a ne dve stranke (HDZ, DC, HSU i SDSS), kao i nekoliko nezavisnih poslanika.

Od samog početka mandata premijer Ivo Sanader je bio prinuđen da koalicionim partnerima ispuni nekoliko potencijalno skupih obećanja. Predstavnici Samostalne demokratske srpske stranke (SDSS) javno su rekli da će pristati da podrže Sanaderov kabinet jedino ako se napravi program reintegracije koji će predviđati obnovu kuća i domova za 280.000 etničkih Srba koji su masovno napustili deo Hrvatske 1995. godine. (Iako je u to vreme iste zahteve postavljala i Evropska unija i OEBS.) Sanader je pozvao etničke Srbe koji su živeli u Hrvatskoj da se vrate u Hrvatsku, a vlada je izašla sa planom koji je podrazumevao obnovu 24.000 kuća za Srbe povratnike.

Najskuplja obećanja tokom prvog mandata premijer Sanader je morao dati Hrvatskoj stranci umirovljenika (HSU), koja je osvojila samo tri mesta u Saboru, ali je snažno uticala na fiskalnu politiku u sledećih nekoliko godina. HSU je najpre tražila od Sanadera da popravi finansijsku poziciju oko 1,1 miliona tadašnjih penzionera. Potrošnja na penzije je već u 2003. godini bila veoma velika i iznosila oko

**Grafikon 2.** Fiskalni deficit u Republici Hrvatskoj i Srbiji u periodu 2009-2014. godine



Deficit je izražen kao procenat BDP-a. Podaci za Srbiju: Ministarstvo finansija; za Hrvatsku: Studija Evropske komisije *European Economic Forecast 2014*. Vrednosti za 2014. godinu su projekcija Fiskalnog saveta Srbije, odn. Evropske komisije.

14% BDP-a, što je bilo značajno iznad proseka EU zemalja, dok je odnos aktivnog zaposlenog stanovništva i penzionera bio veoma nepovoljan (1,4:1). Glavni zahtev koji je dolazio iz HSU u martu 2004. godine bio je zahtev da se revidira indeks penziona formule tako da se penzije indeksiraju samo za plate, a ne za prosečne cene i nadnice. To je odmah bio veliki udarac za najavljenju fiskalnu disciplinu, jer se Sanaderov kabinet obavezao da će smanjiti budžetski deficit ispod 4% BDP-a kako bi ga s vremenom doveo u sklad sa EU paktom za stabilnost koji je apelovao na zemlje da deficit ne prelazi 3%. Kao posledica, vlada nije uspjela da održi obećanje i meta je promašena za 0,4%. Vlada je nekako uspjela da “ublaži” predlog tako što je penzije privezala za rast realnih plata, očekujući da će tako postepeno smanjiti udeo penzija u BDP-u. Ali u septembru 2004. godine, HSU je ponovo zahtevala povećanje penzija od 15%, sa ciljem da prosečnu penziju dovede na nivo od 50% prosečne plate.

Nekoliko godina nakon toga, HSU je zahtevala od Sanaderovog kabineta da sprovede odluku Vrhovnog suda Hrvatske da se svim penzionerima isplate zaostale penzije koje su se akumulirale tokom 1990-ih godina. Procenjen nivo duga iznosio je osam milijardi kuna (malo manje od milijarde evra u to vreme). Vlada je nekako uspjela da odloži isplatu duga, pozivajući se na aktivnost prethodne vlade (Vlada

premijera Ivice Račana je uspjela da otplati deo duga), i obećala je da će oformiti poseban investicioni fond koji će se financirati prodajom državnih preduzeća.

Koliko je disproporcionalan bio uticaj manjih stranaka na Sanaderov kabinet videlo se kada je na dnevni red došlo glasanje o poverenju ministru spoljnih poslova Miomiru Žužulu, za koga se tvrdilo da je glavni umešani u aferi Imostroj.<sup>11</sup> Iako je Žužul "preživio" glasanje, jer HSU i SSDS nisu učestvovala u glasanju u novembru 2004. godine, HSU je spomenula (pre glasanja) da bi mogla da podrži opoziciju u nameri da smeni Žužula. Moguće da je, kao kontrauslugu, HSU 2005. godine podnela amandman koji je garantovao prosečnu penziju u iznosu od 50% od prosečne zarade (ali je na kraju, nakon posete misije MMF-a, odustala od toga).

Zahtevi HSU nastavili su se i u novembru 2008. godine kada je Sanaderov kabinet pripremao reformu zdravstvenog sistema. HSU je najavila da će povući svoju podršku kabinetu, tvrdeći da je reforma napad na ovlašćenja penzionera (najveći broj korisnika zdravstvenih usluga su upravo penzioneri). Reforma je zaustavljena, a sukob je trajao sve do 2010. godine, kada je vlada ponovo pokrenula raspravu o reformi. HSU je ponovo odbila reformu, tvrdeći da je zasnovana na sistemu "uzmi malo od radnika, malo od umirovljenika, pušača, a poslodavce ne diraj".<sup>12</sup>

HSU je ponovo najavila povlačenje podrške u julu 2009. godine, kada je premijer Sanader najavio uvođenje "kriznog poreza" (oblik kvaziprogresivnog poreza na dohodak koji je nastao kao odgovor na finansijsku krizu iz 2008. godine). Vlada je zahtevala da se na sve zarade i penzije primeni 1% poreza, dok je HSU tražila da prvih 3.000 kuna penzije bude izuzeto od poreza. Konačno, vlada je popustila.

Hrvatska stranka umirovljenika nije bila jedini akter koji je ucenjivao Sanaderov kabinet. U julu 2010. godine Hrvatska socijalno-liberalna stranka (HSLs) napustila je vladajuću koaliciju.<sup>13</sup> Razlozi su delimično bili finansijski. HSLs je tvrdila da napušta vladu jer nije bila zadovoljna načinom na koji je vladajuća stranka (HDZ) upravljala javnim finansijama. Međutim, Sanaderov kabinet je opstao, jer je u tom trenutku postojala više nego minimalna koalicija (tabela 1).

<sup>11</sup> Afera Imostroj implicirala je da su ministar Žužul i njegova supruga učestvovali u sumnjivom poslovnom dogovoru između Vlade Hrvatske i jednog privatnog preduzeća. Sumnjalo se da je Žužulova supruga prodala deo svog preduzeća preduzetniku Ivanu Karinu po mnogo većoj ceni od tržišne, te da je vlada (pod uticajem Žužula), kao kontrauslugu, otpisala dug Imostroju kako bi Karin mogao da ga kupi po niskoj ceni (što predstavlja indikaciju sukoba interesa za ministra). Afera nikada nije dočekala sudski epilog, ali je ministar Žužul podneo ostavku 5. januara 2005. godine da bi izbegao dalji skandal.

<sup>12</sup> Silvano Hrelja, *Slobodna Dalmacija*, 8. studeni 2008, <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/28987/Default.aspx> (datum pristupa 21. juna 2014).

<sup>13</sup> HSLs je podržavala drugu Vladu Ive Sanadera od 2008-2009. i Vladu Jadranke Kosor u periodu 2009-2010.

**Tabela 6.** Pregled pojedinih budžetskih izdataka u periodu 2003-2011. godine

Godina	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Subvencije poljoprivredi	1.6	1.8	1.9	2.4	3.0	3.2	3.5	3.5	3.3
Hrvatska seljačka stranka	+	-	-	-	-	+	+	+	+
Penzije	22.9	25.4	26.8	28.1	29.9	32.7	34.3	34.8	31.8
Hrvatska stranka umirovljenika	-	+	+	+	+	+	-	-	-
Kompenzacije porodiljama	0.9	1.0	1.4	1.4	1.5	1.7	2.1	2.1	1.9
Kompenzacije nezaposlenima	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	1.2	1.5	1.3
Zdravstveno i socijalno osiguranje	13.1	14.9	15.6	16.8	19.8	21.5	23.0	23.0	20.5

Iznosi u milijardama kuna. Osenčeni redovi pokazuju kada su HSS i HSU podržavale Vladu Hrvatske. Podrška je obeležena sa (+), odsustvo podrške sa (-). Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, <http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> (datum pristupa: 10. marta 2012).

Iz prethodno navedenog možemo da vidimo da hrvatska politika obiluje primerima koji potvrđuju budžetsku dilemu. Međutim, postoje neke instance fiskalne politike (i visoke potrošnje) koje ne samo da potpuno izmiču mehanizmu budžetske dileme već su mu suprotne. Analiza pokazuje da je nakon 2000. godine zahtev za većom javnom potrošnjom najčešće dolazio od jedne stranke – HSU. To može da se uoči u načinu na koji su se kretali pojedini rashodi iz budžeta (tabela 6). Kada su penzionerski zastupnici podržavali prvi Sanaderov kabinet, penzije su rasle. Kada je izabran drugi Sanaderov kabinet u kome se više nije nalazila HSU, rast penzija je usporen. Međutim, subvencije za poljoprivredu rasle su baš u periodu (2003-2008. godine) kada Hrvatska seljačka stranka (HSS) – jedina stranka koja se programski zalaže za interese seljaka – nije podržavala vladu! Što je još interesantnije, subvencije poljoprivredi počinju da se smanjuju upravo kada ta stranka ulazi u Vladu Hrvatske.

Ovaj nalaz je posebno interesantan za Hrvatsku jer tabela 1 pokazuje da je, počev od 2000. godine, Hrvatska uvek imala više nego minimalnu koaliciju, što znači da nisu svi veto igrači imali veto kapacitet. To znači da porast subvencija u poljoprivredi u Hrvatskoj ne može da se objasni budžetskom dilemom.

Ako broj stranaka ne može u potpunosti da potvrdi da javna potrošnja zavisi od izbornih pravila, kojim drugim determinantama možemo objasniti slučaj Hrvatske? Jedno od mogućih objašnjenja jeste da nivo potrošnje zavisi od upliva stranih di-

rektnih investicija. OLS regresija (tabele 2 i 3) zaista potvrđuje da vlade imaju tendenciju da budu fiskalno “razborite” u godinama u kojima je nivo stranih investicija visok (2003-2007), a da postaju fiskalno “neodgovorne” kada nivo stranih direktnih investicija počne da opada. Ovo je sasvim jednostavno ekonomsko objašnjenje koje je moguće izvesti iz činjenice da vlada može da uštedi više kada ima više prihoda od rastuće privrede, ali da ima tendenciju da troši više kada dođe period recesije, što se reflektuje u rastućem budžetskom deficitu i javnom dugu.

## 6. Srbija 2001-2013.

Demokratska opozicija Srbije (DOS) koja je pobedila Miloševića na septembar-skim izborima 2000. godine sastojala se od 18 stranaka. Dve najveće stranke bile su Demokratska stranka (DS) i Demokratska stranka Srbije (DSS). Letimičan pogled na podatke pokazuje da je deficit počeo da raste u periodu 2001-2003. godine, kada je kabinet premijera Zorana Đinđića imao podršku 18 stranaka, ali da je već sa prvim Koštuničiniim kabinetom (2004-2007), u kome se broj stranaka naglo smanjio, on počeo da pada. Deficit je porastao u periodu 2008-2012. godine, kada je broj podržavajućih stranaka porastao na 17, a onda ponovo opao kada se polovinom 2012. godine broj stranaka koje podržavaju vladu premijera Ivice Dačića prepolovio.

U slučaju Srbije mogu da se primete dva oblika budžetske dileme – indirektan i direktan. U periodu 2001-2007. godine teško je uočiti direktne primere budžetske dileme. Međutim, nije neophodno da uočimo direktno ucenjivanje i pretnju izlaskom iz koalicije da bismo znali da mehanizam funkcioniše. Naime, dilema radi ako postoje predupređujući potezi. Akteri znaju da druga strana želi da unapredi svoj interes i svi se unapred obavezuju da će zarad sprečavanja raspada koalicije prihvatiti bilo koji nivo povećanja potrošnje koji izlazi svima u susret.

Tipičan bihevioralni obrazac koji potvrđuje funkcionisanje ovog mehanizma je kontrola javnih preduzeća u Srbiji (iz oblasti energetike, infrastrukture, telekomunikacija, komunalnih delatnosti itd.). Postavljanje generalnih direktora ovih preduzeća je uvek političko pitanje koje spada u deo koalicionog dogovora kojim stranke zadovoljavaju uzajamne interese za povećanom potrošnjom, tj. za korišćenjem zajedničkih resursa. Najveći broj ovih preduzeća posluje sa gubitkom (ili su daleko od nivoa efikasnosti na kome bi mogla da budu), što neprekidno opterećuje budžet Srbije i javni dug.

Jedan tipičan primer ovakvog ponašanja je budžetska garancija za javna preduzeća. Polovinom 2011. godine Vlada Srbije se dogovorila sa MMF-om da smanji deficit za 2012. godinu na 4,5% BDP-a (143 milijardi dinara). Međutim, kada je misija MMF-a posetila Srbiju u decembru 2011. godine, utvrđeno je da je vlada mimo dogovora povećala deficit za 15 milijardi dinara, iako ga formalno nije knjžila kao deficit. Taj novac bio je namenjen garancijama za dugove javnih preduzeća

(Srbijagas, JAT tehnika, JAT Airways, Putevi Srbije i Galenika) od kojih najveći broj redovno pravi gubitke. Direktori tih preduzeća su uvek deo političkog dogovora, tj. uvek ih postavljaju koalicioni partneri u vladi. Ovde nije moguće uočiti ucenu ili pritisak da se povećava javna potrošnja, ali može da se uoči predupređujuće ponašanje u kome stranke izlaze u susret jedna drugoj, omogućujući partnerima da jedan deo sredstava javnih preduzeća koriste za političke potrebe, povećavajući tako pritisak na javnu potrošnju.

Najpoznatiji nedavni primer budžetske dileme u Srbiji je Zakon o finansiranju lokalne samouprave koji je usvojen 2011. godine. Razlozi za njegovo usvajanje su ponovo bili politički. Stranka pod nazivom G17, koja je već tada funkcionisala u okviru koalicije Ujedinjeni regioni Srbije, u svom političkom programu planirala je fiskalnu decentralizaciju, tj. prebacivanje dela prihoda od poreza na dohodak opštinama i gradovima. Jedan od načina da se do toga dođe bila je veća finansijska autonomija lokalnih organa vlasti. Zakon o finansiranju je omogućio upravo to – veća finansijska sredstva za lokalne organe vlasti putem povećanja procenta od poreza na zarade. Do pomenutog zakona porez na zarade se delio u srazmeri 60% za republiku, 40% za opštine. Zakon je promenio srazmeru i dao 80% opštinama, a republici ostavio 20%. To je dovelo do manjka u republičkom budžetu u iznosu od 40 milijardi dinara, što je ponovo nateralo Vladu Srbije da nastavi sa zaduživanjem kako bi pokrila gubitak. Teško je reći da li je u ovom slučaju budžetska dilema delovala eksplicitno, ali je očigledno da je postojala prećutna ucena od strane G17, to jest da je ostatak vlade pristao na veći nivo potrošnje da bi sprečio pad vlade.

Posle 2008. godine moguće je uočiti direktne primere budžetske dileme u Srbiji. Kada je izabrana nova Vlada Srbije u julu 2008. godine, Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS) zahtevala je povećanje penzija za 10%, što joj je i odobreno u oktobru 2008. godine. PUPS je ovaj zahtev uslovio svojim ostankom u Vladi Srbije. Taj pojedinačan zahtev, uzet zajedno sa finansijskom krizom koja je u Evropu došla iste godine, stvorio je dodatno opterećenje za budžet Srbije. Problem visoke potrošnje razrešen je dodatnim javnim zaduživanjem države. (Javni dug je sa 29% BDP-a u 2008. godini narastao na 60% BDP-a u 2012. godini.) Odmah nakon toga Vlada Srbije je izvršila rebalans budžeta i povećala planirani budžetski deficit za 10%. Ministarka finansija izjavila je da je odluka bila neophodna, jer je vlada morala da poštuje izborna obećanja stranaka koje se u njoj nalaze. Ispunjavanje takvih obećanja plaćeno je višim zaduživanjem države u periodu 2009-2012. godine.

Zahtevi PUPS-a se nisu zaustavili na pomenutih 10%. Do kraja 2008. godine Vlada Srbije pozvala je MMF da sa njom potpiše novi aranžman iz predostrožnosti vredan 516 miliona dolara. Aranžman je sadržao fiskalni paket koji je podrazumevao značajno smanjenje javne potrošnje putem zamrzavanja penzija i plata u javnom sektoru. Zamrzavanje je konačno bilo usvojeno tokom 2009. i 2010. godine,



ali tek pošto su penzije povećane još jedanput, uoči zamrzavanja. Godina 2009. završena je sa budžetskim deficitom u iznosu od 4,1% BDP-a, umesto 1,5% kako je bilo planirano na početku godine. Čini se očiglednim da je uzrok ovakvom porastu javne potrošnje i javnog duga upravo mehanizam budžetske dileme koji podrazumeva da koalicioni partneri vrše pritisak jedni na druge da se poveća potrošnja.

## 7. Zaključak

U ovom tekstu testirao sam teoriju o budžetskoj dilemi po kojoj broj stranaka u vladi utiče na javnu potrošnju. Teorijskim konceptom budžetske dileme objasnio sam na koji način stranke u koalicionoj vladi reaguju na činjenicu da trošak ekspanzivne fiskalne politike može da se prebaci na aktere koji nisu u vladi, na narednu vladu ili na naredne generacije. OLS regresijom koju sam sproveo na primeru dve postkomunističke države, Hrvatske i Srbije, u periodu 2000-2013. godine, pokazao sam da je broj stranaka statistički značajan prediktor nivoa budžetskog deficita (*DEF*) samo u slučaju Srbije, ali da se strane direktne investicije i dalje pokazuju kao statistički pouzdaniji prediktor u oba slučaja.

Takođe, tvrdio sam da, usled ograničenog broja opservacija, statistička analiza nije potpuno pouzdana, te sam u odeljcima 5 i 6 ponudio nekoliko ilustracija mehanizama budžetske dileme iz Hrvatske i Srbije.

Ove ilustracije takođe mogu pokazati da je za analizu visine javne potrošnje umesto broja stranaka u kabinetu možda bolje primeniti analizu pivotnog igrača (Krehbiel, 1998). Drugim rečima, umesto da tragamo za pozitivnom korelacijom između broja stranaka i javne potrošnje, možda se lakše može dokazati da visina javne potrošnje zavisi od prisustva pivota u kabinetu i njegove jačine.<sup>14</sup>

Zbog svih ovih ograničenja zaključci su privremeni. U ovom trenutku ne može se sa sigurnošću tvrditi da izborna pravila utiču na nivo javne potrošnje. Da bismo ispitali uticaj izbornih pravila na javnu potrošnju, neophodno je dalje istraživanje sa većim uzorkom i većim brojem opservacija. Takođe, neophodno je ispitati vezu između tipa koalicije i nivoa potrošnje, kao i uticaj pivota na javnu potrošnju. Sve to ostaju zadaci za buduća istraživanja. Neka od njih mogu da se obave relativno brzo (uticaj pivota), za druga (veći broj opservacija) je neophodan protok vremena.

<sup>14</sup> Pivot (medijalni igrač) je član kabineta koji se nalazi u takvom položaju da je u stanju napraviti pobjedničku koaliciju sa dva opozitna politička bloka koji zajedno ne mogu ili ne žele praviti pobjedničku koaliciju. Teorija o pivotu izvedena je iz Downsove teorije o medijalnom glasaču (Downs, 1957).

## LITERATURA

- Alesina, Alberto i Guido Tabellini. 1990. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies* 57 (3): 403-414.
- Aršić, Milojko i Milan Pejić. 2012. Nova fiskalna pravila za unapređenje kontrole javnog duga. *Kvartalni monitor* br. 27. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu: 57-61.
- Barro, Robert J. 1979. On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy* 87: 940-971.
- Buchanan, James M. 1967. *Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, James M. i Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economics Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Ferguson, Niall. 2013. *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*. Penguin Press HC.
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1986. Political Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States. *Politics and Economic Policies* 76 (2): 66-70.
- Kinda, Tidiane, Christina Kolerus, Priscilla Muthoora i Anke Weber. 2013. Fiscal Rules at a Glance. The IMF Background Document. October 2013. Dostupno na: <http://bit.ly/TWCjcA> (datum pristupa: 29. maja 2014).
- Kontopoulos, Yianos i Roberto Perotti. 1999. Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence, u: Poterba, James M. (ur.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press: 81-102.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mijatović, Boško. 2010. O fiskalnoj odgovornosti. *Fokus* (oktobar). Beograd: Centar za liberalno demokratske studije: 8-20.
- Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42 (2): 169-190.
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević. 2011a. Budžetska dilema, u: Mihajlović, Srećko *et al. Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert: 229-240.
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević. 2011b. Političke institucije i ekonomska politika: empirijski nalazi, u: *Godišnjak FPN 2011*, Beograd: Fakultet političkih nauka: 177-194.
- Persson, Torsten i Guido Tabellini. 2003. *The Effects of Constitutions*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Persson, Torsten i Lars E. Svensson. 1989. Why a Stubborn Conservative Would Run Deficit: Policy With Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics* 104 (2): 325-345.

- Pettersson-Lidbom, Per. 2001. An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt. *Journal of Political Economy* 109: 570-583.
- Strøm, Karre. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3) (July): 289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wehner, Joachim. 2010. *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Wyplosz, Charles. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. Working Paper 17884. Dostupno na: <http://www.nber.org/papers/w17884> (datum pristupa: 29. maja 2014).

### Dokumenti i podaci

- Zakon o Povjerenstvu, *Narodne novine*, br. 139/10.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik*, br. 54/2009.
- European Commission: European Economic Forecast. Spring 2014. *European Economy*, 3/2014.
- Narodna banka Hrvatske. Podaci dostupni na <http://www.hnb.hr> (datum pristupa: 11. jula 2014).
- Ministarstvo Finansija republike Srbije. Podaci dostupni na <http://www.mfin.gov.rs> (datum pristupa: 11. jula 2014).

Dušan Pavlović

### THE BUDGET DILEMMA: EMPIRICAL EVIDENCE FROM CROATIA AND SERBIA

The author applies a variant of the common pool resources theory to the problem of public spending under the coalition governments elected by proportional representation. The claim is that proportional representation produces cabinets with a large number of parties, and that a large number of parties brings about higher public spending (measured by budget deficit and public debt). The author constructs and deploys the concept of budgetary dilemma to the effect that, absent institutional constraints, public spending results in expansionary fiscal policy. In the second part, the author empirically tests the budgetary dilemma in two postcommunist democracies – Serbia and Croatia,

which in 2000-2013 had cabinets with a large number of actors and increasing public spending. The analysis shows a statistically unreliable predictive capacity of the main independent variable – the number of parties in the cabinet. Statistical analysis is followed by several illustrations of the budgetary dilemma.

*Keywords:* Proportional Representation, Common Pool Resource Problem, Expansionary Fiscal Policy, Coalition Government, Budgetary Dilemma

Kontakt: **Dušan Pavlović**, Fakultet političkih nauka, Jove Ilića 165, 11 040 Beograd. E-mail: [dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs), [dusan.pavlovic@mac.com](mailto:dusan.pavlovic@mac.com)