

*Душан Вучићевић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

*Дејан Бурсаћ***

*Институт за филозофију и друштвену
теорију, Универзитет у Београду*

КО ШАЉЕ НОВАЦ КУЋИ? ФИСКАЛНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Сажетак

Пракса по којој политички представници покушавају да обезбеде бенефите гласачима у својим локалним заједницама није нова појава. Најчешће се ради о финансирању јавних радова, као и о субвенцијама или директним трансферима, било у пројекте или социјалне бенефиције, а како би се повећао политички рејтинг и у коначници обезбедио реизбор. Иако је ова пракса израженија у изборним системима са више мањих изборних јединица, може се понегде идентификовати и у пропорционалном систему. Намера аутора је да управо на случају Србије испитају корелацију између локалне заступљености народних посланика и буџетских трансфера и уопште финансирања локалних самоуправа. У ту сврху, тестирани су подаци о пребивалишту посланика, те упоређени са нивоом трансфера, субвенција, износом локалних буџета укључујући расходе буџета и буџетски суфицит, односно дефицит, а додатно контролисани варијаблама попут броја становника, нивоа

* Имејл-адреса: dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs.

развијености, стопе незапослености, удела становништва старијег од 65 година и корисника социјалне помоћи, као и сличних развојних и друштвених фактора. Узорак је обухватио 145 јединица локалне самоуправе у Србији, за период од 2013. до 2021. године. Резултати емпиријске анализе потврђују да *pork barrel* праксе постоје и у окружењу (једна изборна јединица, затворене изборне листе) које не ствара институционалне подстицаје за култивацију персоналних гласова. Чак и у Србији, политичари ће фаворизовати своја места пребивалишта увећањем нивоа јавних инвестиција, док ће општине без посланика остајати без финансијских бенефита које доноси парламентарна репрезентативност. Ове праксе се примарно остварују кроз субвенције, али и нивое локалних буџета, док су трансфери са виших нивоа власти углавном законски одређени те је простор за интервенцију и мешање народних посланика сужен.

Кључне речи: народни посланици, територијална репрезентативност, локална репрезентативност, фискална политика, јавна потрошња, *pork barrel*

УВОД

Изабрани представници у законодавним (и извршним) телима на разне начине покушавају да повећају своју популарност, обезбеде гласове и максимизују шансе за реизбор. Један од механизма који им је на располагању, а у складу са законским оквирима дате земље, свакако је утицај на фискалну политику, односно на усмеравање буџетске потрошње. То се посебно односи на функционере из политичких партија које врше извршну власт или чине већину у законодавним телима, те имају директан утицај на фискалну алокацију. Политичке науке су још давно идентификовале тежњу политичких представника да обезбеде одређене бенефите својим гласачима, најчешће у циљним групама из којих црпе подршку или у којима желе да обезбеде већи број гласова, а неретко се управо ради о географски ограниченим територијалним целинама – градовима, општинама, окрузима или целим регијама. У зависности од изборног система, те целине могу да чине изборне јединице из којих су кандидати директно бирани, или у другом случају територијалне целине са којима имају одређене социјалне конекције, од којих је најчешћа пребивалиште. У академској литератури се

за такву праксу одомаћио термин *pork barrel*, за који не постоји адекватан превод на српски језик (у буквалном значењу, „буре са прасетином”), а који представља активности заступника у законодавним телима са намером усмеравања буџетског финансирања у пројекте и програме на одређеном географском подручју, а зарад остваривања политичких циљева.

Таква врста активности може да укључи читав низ редистрибутивних политика од којих користи имају гласачи лоцирани у одређеном подручју или изборној јединици: од директних државних дотација локалним буџетима, усмеравања пројеката на одређене локације, покретања или финансирања јавних радова, па до субвенција или директних трансфера, социјалних бенефиција итд. Ова пракса је израженија у изборним системима фокусираним на кандидата, у којима се најчешће један представник бира у територијално ограниченој изборној јединици, те зато постоји и јасно утврђена веза изабраног представника и његових гласача, а затим и претпоставка трансакционог односа у остваривању резултата тј. онога што представник „може да учини” за своју заједницу, па га последично и гласачи из заједнице због тога награђују или кажњавају на изборима. Упркос томе, географска близина се често сматра важном информационом пречицом за гласаче и у другим изборним системима (Shugart, Valdini and Suominen 2005). То је уосталом и тема нашег истраживања, будући да ће исто бити фокусирано на случај Србије, где је у употреби пропорционални систем затворених листа са целом земљом као једном изборном јединицом.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Читав низ академских студија посвећен је испитивању утицаја локалних веза кандидата на шансе за култивацију гласова и могућност реизбора. Једноставно речено, њихов закључак је да гласачи углавном воле да гласају за локалне кандидате. Нешто комплексније од тога, територијално представљање означава врсту дескриптивне репрезентације (Pitkin 1967) која претпоставља да гласачи преферирају појединце код којих могу да препознају одређене карактеристике групе којој сами припадају, што укључује пол, расу, класу, етничко порекло, али и територијалну припадност. То је такође значајно и за политичке странке, онда када регрутују потенцијалне кандидате или састављају изборне листе (Pedersen, Kjaer and Eliassen 2004).

Локалне везе кандидата представљају важну карактеристику коју гласачи траже у изборним системима оријентисаним на појединачног кандидата, што нпр. потврђују студије изведене у случају избора у Великој Британији (Evans, Arzheimer, Campell and Cowley 2017), Аустралији (Studlar and McAllister 1996), Ирској (Gorecki and Marsh 2012) и Сједињеним Америчким Државама (Rice and Macht 1987). Ово су углавном случајеви са једномандатним (или, када се ради о Републици Ирској, вишемандатним) мањим изборним јединицама, у којима постоји јасна веза изабраног кандидата са географском локацијом. Ипак, неколико аутора указује на сличне исходе географски узроковане максимизације гласова те последичне тежње партија да географски балансирају листе чак и у пропорционалним системима, посебно оним са отвореним или флексибилним листама, или пак пропорционалним системима са више изборних јединица (Carey and Shugart 1995; Tavits 2010). Изненађујуће, сличан тренд се може идентификовати и у одређеним пропорционалним системима затворених листа у којима цела територија земље чини једну изборну јединицу, као што су Израел или Холандија (мада се у холандском случају технички ради о флексибилним листама приликом избора за доњи дом парламента – али кандидати изабрани на овај начин су веома ретки, те је у пракси листа затворена). Чак и у тим случајевима у којима су институционални подстицаји за уважавање политичке географије готово непостојећи, партије теже да понуде географски балансиране листе, најчешће као стратегију за максимизацију гласова у одређеним регионима (Latner and McGann 2005). Можемо рећи да је локална заступљеност и у том случају важан фактор на који обраћају пажњу и партије приликом номинације, и кандидати током кампања, али и грађани приликом доношења гласачких одлука.

Међутим, да ли информациона пречица ове форме дескриптивне репрезентације садржи у себи дубља значења, осим пуке географске блискости? У преводу, зашто гласачи воле да гласају за локалне кандидате? Да ли се ради само о привржености „комшијама и пријатељима” (Rice and Macht 1987) или се иза тога може идентификовати политички или друштвени интерес као дубља гласачка мотивација? Географска блискост свакако може да послужи као сигнал гласачима да кандидат познаје њихове локалне потребе, проблеме и питања, те да ће по евентуалном избору бити посвећен њиховом решавању (Cain, Ferejohn and Fiorina 1987). Велику улогу

у мобилизацији гласова на тај начин имају креирани изборни брендови кандидата, неретко базирани управо на локалној припадности (Munis 2020) и операционализовани кроз усмеравање парламентарног рада на истицање локалних вредности или проблема. Ово не представља нарочито велики трошак за политичаре у организационом, материјалном или политичком смислу, а маркетиншки и изборни бенефити су потенцијално високи (Lancaster 1986). У том смислу, посебно су у предности већ изабрани носиоци функција, који кроз активности у законодавном телу, попут говора, посланичких питања или подношења законских предлога или амандмана могу гласачима да доказују посвећеност локалним питањима (видети нпр. Borghetto, Santana Pereira and Freire 2020).

Најзад, узевши у обзир функцију законодавних тела у извршавању фискалне политике тј. алокације буџета, један од честих начина доказивања посвећености изабраног представника интересима локалне заједнице јесте управо *pork barrel*, односно усмеравање буџетских средстава како би се побољшао имиџ и учврстио рејтинг представника у одређеним географским локацијама. Концепт употребе буџетских средстава у сврху осигуравања политичких исхода није нов – политичке науке су већ упознате са изборним буџетским циклусом, феноменом пораста јавне потрошње у последњој години мандата владе, чиме партије на власти кроз појачану алокацију покушавају да обезбеде реизбор (видети: Klomp and de Naan 2013). У случају *pork barrel* политике, не ради се међутим о активностима владе у целини, већ обично о настојањима појединачних посланика да кроз домен својих овлашћења у буџетској алокацији (амандмани, рад у одборима, предлози закона итд.) алоцирају део јавних средстава у њима политички битне географске локације, биле оне омеђене конкретним изборним јединицама (у изборним системима фокусираним на кандидата) или једноставно важним за култивацију гласова на основу принципа дескриптивне репрезентације.

Значајан корпус литературе посвећен је испитивању утицаја на буџетску алокацију у оквиру политичког система САД, најпре због природе мандата представника изабраних у локалним изборним јединицама, као и високог утицаја на фискалну политику, што се остварује посебно кроз овлашћења, структуру и рад парламентарних одбора (видети нпр. Weingast, Shepsle and Johnsen 1981; Shepsle and Weingast 1987). Истражујући даље овај феномен, Ланкастер (Lancaster 1986) је утврдио да је политика редистрибуције

најизраженија управо у једномандатним изборним системима, кроз бенефите које изборна јединица одређеног члана парламента има од дистрибуције пројеката јавних радова, а све вођено мотивацијом изабраних представника за поновним избором. Због тога долази до утицаја на иницијацију локалних пројеката или на усмеравање јавног новца за разне локалне пројекте, а што гласачи последично награђују на изборима. Када је апсолутно јасно који изабрани представник представља коју изборну јединицу, лакше је и успоставити такав модел одговорности према јединици тј. гласачима, установљен (бар делом) на основу конкретних бенефита. Стога је у компаративном моделу који Ланкастер представља изборни систем земље у директној вези са распрострањеношћу таквих пракси, а устаљеност *pork barrel* политика највећа у једномандатним већинским системима, док подстицаји за њих опадају у системима са великим изборним јединицама у којима се гласа за изборне листе. Поред изборног система, Ланкастер идентификује још неколико фактора који утичу на заступљеност ових политика, а укључују овлашћења и структуру парламентарних одбора, ниво страначке дисциплине, устаљеност локализма или регионализма у политици, као и постојање система интересних група. Сличан тренд уочен је и у другим земљама са једномандатним изборним јединицама (нпр. Clarke 1979).

Са друге стране, какав је однос кандидата (и гласача) према овом питању у другим изборним системима? Студија изведена у Норвешкој (Fiva and Halse 2016) указује на постојање сличних пракси и у систему затворених листа са више изборних јединица, у којима кандидати бар начелно немају јасан изборни подстицај да фаворизују своја места пребивалишта. Аутори доказују двоструки ток ове везе, утврђујући статистички значајно повећање гласова за одређену политичку партију за до 3% у случају кандидовања локалних представника на листи; а такође и већи ниво јавних инвестиција у локалне самоуправе у случају избора локалних политичара, који нарочито фаворизују своја места пребивалишта. Тренд се очитује и уколико је локална власт из исте партије као и власт на државном нивоу, а нарочито је изражен у општинама мање величине, што аутори интерпретирају као случај фаворизације локализма. Са друге стране, иза те везе постоји и јасна политичка логика, будући да гласачи подржавају локалне кандидате са пуном свешћу о њиховом будућем заступању локалних интереса и

могућим бенефитима у будућности. Кароци и Репето (Carozzi and Repetto 2016) понављају сличну студију на случају Италије, у периоду између 1994. и 2006. године. Ови аутори су такође утврдили да чланови италијанског парламента фаворизују своја родна места приликом алокације буџетских средстава, те да општине повезане на овај начин са парламентом примају годишње у просеку 2% више износа државних трансфера по глави становника од осталих.

Поједини аутори су испитивали ову корелацију и у случају Немачке, који је занимљив због примене мешовитог изборног система (видети: Stratmann and Baur 2002). Они су утврдили да се редистрибутивне политике у немачком парламенту одвијају кроз структуру одбора, а при чему је изборни систем пресудни фактор. Наиме, посланици изабрани у Бундестаг у једномандатној компоненти система најчешће бирају да буду чланови оних одбора преко којих директно могу да алоцирају средства и пројекте својим градовима или општинама (нпр. често се ради о одборима који се баве пољопривредом, инфраструктуром или саобраћајем), док се они изабрани на партијским листама одлучују за одборе у којима могу да спроводе програмска обећања својих партија у целини (спољна политика, правосуђе, социјална политика и слично). Тврдња аутора гласи да различити типови изабраних представника (већински или путем листе) теже да удовоље интересима различитих циљних група, те да тако и бирају одборе, или их странке бирају за њих. Дакле, они изабрани већинским путем преко рада у одборима остварују интересе локалних заједница и максимизују могућност реизбора у једномандатним јединицама; док они изабрани са листе остварују политику странке у целости, неретко такође вршећи алокацију, која, међутим, у овом случају није везана за географску локацију, већ се односи на одређене циљне групе у друштву важне за конкретну политичку партију (нпр. предузетници, пензионери, радници, грађани имигрантског порекла и слично).

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

На основу прегледа претходних истраживања видели смо да се пракса утицаја изабраних представника на буџетску редистрибуцију може идентификовати и у пропорционалним изборним системима. Због тога је наша намера да на случају Србије испитамо корелацију између локалне заступљености народних посланика и

буџетских трансфера и уопште финансирања локалних самоуправа. Претпостављамо да је у овом случају пребивалиште тј. локална самоуправа у којој изабрани представник има пријављено пребивалиште основна јединица анализе. Притом нашу кључну зависну варијаблу не ограничавамо на број посланика који долази из одређене локалне самоуправе, већ израчунавамо однос натпредстављености/потпредстављености у сваком од 145 градова и општина (без градских општина због непотпуних података), за сваку од појединачних девет година (2013-2021) за које је податке о пребивалишту посланика могуће „упарити” са доступним подацима Републичког секретаријата за јавне политике.¹ Свеукупно, то чини 1305 опсервација у нашој анализи. Натпредстављеност, односно потпредстављеност локалне самоуправе (енг. *representational bias*) израчунавамо као разлику између удела посланика у парламенту и удела становништва који у општини/граду живи. Осим Београда и Новог Сада, највише вредности за варијаблу *rep_bias* имају поједине опсервације у Крагујевцу, Јагодини, Чачку, Новом Пазару, Прибоју, Врбасу, итд. С друге стране, највећу потпредстављеност у одређеним годинама имају Смедерево, Зајечар, Лесковац, Врање, Крушевац, али и Ниш, Крагујевац и Шабац током 2021. године.

Претпоставка је да ће *pork barrel* политика према одређеној локалној самоуправи бити израженија онда када иста има више „својих” посланика. И обрнуто, да ће онда када општина/град имају мање посланика или ту јединицу локалне самоуправе у парламенту не представља нико (негативне вредности *rep_bias*), пракса усмеравања буџетског финансирања у пројекте и програме на одређеном географском подручју изостати. Утицај територијалне представљености у српском парламенту биће испитан у погледу неколико зависних варијабли. Интересује нас најпре каква је веза варијабле *rep_bias* и износа годишњих прихода локалних самоуправа од трансфера од других нивоа власти. Међутим, како се висина трансфера по јединицама локалне самоуправе врши на основу јединствених критеријума прописаних Законом о финансирању локалне самоуправе (чл. 37–43) због чега посланици немају утицај на укупан износ средстава који се расподељује, очекујемо да ту хипотезу нећемо потврдити. За разлику од тога верујемо да ће ниво

¹ Како се финансијски ефекти донетих буџетских одлука по правилу очекују тек наредне фискалне године, „упарени” су подаци о пребивалишту посланика за једну годину са економским подацима из наредне године.

територијалне натпредстављености/потпредстављености локалних самоуправа у Народној скупштини директно утицати на износ субвенција (номинално, изражено у хиљадама евра, али и као % укупних расхода), као и висину локалних буџета (укупне расходе по становнику, однос суфицита и дефицита буџета), будући да се сваки прилив са централног нивоа за локалне пројекте свакако мора унети у буџете локалних самоуправа кроз ребаланс за дату буџетску годину.

Хипотетички оквир који ћемо испитивати је следећи:

Хипотеза 1: износ годишњих прихода локалних самоуправа од трансфера са других нивоа власти по становнику расте са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 2: износ субвенција ка локалном нивоу расте са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 3: укупни расходи буџета по глави становника расту са порастом нивоа парламентарне представљености јединице локалне самоуправе;

Хипотеза 4: Боље представљене јединице локалне самоуправе имаће позитивнији салдо (суфицит) у својим локалним буџетима.

Како на трансфере, субвенције и локалне буџете могу утицати и други демографски и економски фактори, у емпиријску анализу, у зависности од модела, укључујемо и сет контролних варијабли: демографске податке о старости становништва (удео старијих од 65 година), удео корисника социјалне помоћи у укупном становништву локалне самоуправе, степен неразвијености општина (пет категорија у односу на републички просек: изнад 100%, 80-100%, 60-80%, 50-60%, испод 50% републичког просека), незапосленост (број незапослених на 1.000 становника), просечну зараду по запосленом без пореза и доприноса, степен самофинансирања општине итд. Сви подаци коришћени или креирани за потребе емпиријске анализе преузети су из јавно доступних база (Republički zavod za statistiku 2023; Republički sekretarijat za javne politike 2023; Republička izborna komisija 2023).

НАЛАЗИ И ДИСКУСИЈА

Годишњи износ укупног ненаменског трансфера ка јединицама локалне самоуправе, укључујући трансфере за уједначавање, опште, компензационе и трансфере солидарности, утврђује се на основу јасних критеријума прописаних у Закону о финансирању локалне самоуправе. Поједностављено, висина трансфера зависи пре свега од степена (не)развијености локалних самоуправа, док се категорија којој општина припада одређује на основу показатеља демографских промена, социјалне и економске развијености општине и њених развојних могућности. Због тога не очекујемо да број посланика који у Народној скупштини представља одређену локалну самоуправу може да има утицај на висину трансфера од других нивоа власти. Налази су у потпуности у складу са очекивањима (видети: Табела 1, модел 1). Варијабла натпредстављеност, односно потпредстављеност општине (*rep_bias*) није статистички значајна, иако вредност има позитиван предзнак, па можемо да тврдимо да број посланика у Народној скупштини не утиче на ниво трансфера ка локалним самоуправама. Све остале варијабле у моделу су статистички значајне на нивоу 0,01. Поједностављено, ако све друге варијабле у моделу држимо константним, разлика између друге и четврте категорије неразвијености локалне самоуправе, у висини трансфера од других нивоа власти по становнику, износи готово 50 евра. За сваки проценат више корисника социјалне помоћи локална самоуправа добија девет евра више по становнику, за сваки проценат старијих од 65 година 7,3 евра, а за сваки проценат незапослености 2,2 евра. Слични налази добијају се када се у модел укључе и неки други показатељи социјалне и економске развијености општина, али због високе колинеарности између предикторских варијабли, оне нису приказиване у различитим моделима (видети нпр. Табела 1, модел 2 као илустрацију).

Табела 1. Приходи од трансфера од других нивоа власти у еврима по глави становника

	модел 1	модел 2
(Constant)	-157.41***	55.29***
	(10.56)	(17.79)
степен неразвијености	24.81***	6.34***
	(1.91)	(2.19)
% старијих од 65	7.30***	5.76***
	(.44)	(.42)
незапосленост на 1.000 лица	0.22***	0.15***
	(.05)	(.04)
% корисника социјалне помоћи	9.08***	8.76***
	(.86)	(.80)
степен самофинансирања (0-100)		-2.00***
		(.14)
rep_bias	0.40	1.29
	(1.14)	(1.06)
R ²	.447	.522
CI	16.34	27.66
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

У свим табелама приказани су нестандардизовани регресиони коефицијенти и *Adjusted R*.

Извор: Обрада аутора.

За разлику од износа годишњих трансфера који су у великој мери предетерминисани унапред утврђеним правилима из Закона о финансирању локалних самоуправа, очекујемо да ће народни посланици имати већи утицај на алокацију јавних средстава у, за њих политички важне, територијалне целине путем субвенција. Нашу хипотезу 2 тестирали смо користећи две зависне варијабле: субвенције у хиљадама евра (Табела 2, модел 3); субвенције као % укупних расхода (Табела 2, модел 4). Због тога што номинални износ

субвенција по општини зависи пре свега од броја становника који у локалној самоуправи живи ($Adjusted R = 0,887$) у модел 3 додата је и та контролна варијабла. У оба модела варијабла *rep_bias* којом меримо парламентарну натпредстављеност локалних самоуправа у српском парламенту статистички је значајна на 0,01 нивоу. Гледајући само модел 3, може се рећи да, уколико све остале предикторске варијабле у моделу држимо константним, увећање од отприлике два посланика који представљају општину повлачи преко милион и осамсто хиљада евра субвенција на годишњем нивоу.

Табела 2. Субвенције у хиљадама евра (модел 3) и као % укупних расхода (модел 4)

	модел 3	модел 4
(Constant)	1171.40** (508.18)	4.26*** (.75)
степен неразвијености	236.79*** (85.75)	-.00 (.14)
% старијих од 65	11.51 (19.31)	-.04 (.03)
незапосленост на 1.000 лица	-2.17 (2.07)	.02*** (.00)
% корисника социјалне помоћи	-14.49 (37.33)	-.24*** (.06)
<i>rep_bias</i>	1831.07*** (131.04)	.46*** (.08)
број становника у хиљадама	36.735*** (1.520)	
R ²	.887	.055
CI	17.59	16.34
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Извор: Обрада аутора.

Конечно, у хипотезама 3 и 4 испитивали смо утицај парламентарне представљености јединица локалне самоуправе на локалне буџете. Интересовало нас је да ли натпредстављеност општина увећава укупне расходе буџета, мерено у еврима и по глави становника (Табела 3, модел 5), као и однос суфицита и дефицита у локалним буџетима у хиљадама евра (Табела 3, модел 6). У оба модела већи број посланика у парламенту има позитиван утицај на локалне буџете. Са увећањем од приближно два посланика која представљају локалну самоуправу укупни расходи локалног буџета увећавају се за скоро 12 евра по становнику. Истовремено је позитивни салдо локалног буџета у таквим ситуацијама већи за 555 хиљада евра. Као и у случају хипотезе 2 и овде можемо да тврдимо да слабија представљеност у Народној скупштини за локалну самоуправу значи веће финансијске тешкоће. Поред тога што такве општине и градови у Србији могу да рачунају на мање износе субвенција, оне ће имати и мање укупне расходе у локалним буџетима по глави становника, као и израженије буџетске дефиците.

Табела 3. Укупни расходи буџета (модел 5) и буџетски суфицит/дефицит (модел 6)

	модел 5	модел 6
(Constant)	162.28***	390.84
	(20.68)	(335.38)
степен неразвијености	-6.70*	-22.93
	(3.74)	(60.73)
% старијих од 65	6.94***	-3.97
	(.86)	(13.91)
незапосленост на 1.000 лица	-.08	-.38
	(.09)	(1.52)
% корисника социјалне помоћи	13.09***	4.15
	(1.68)	27.27
rep_bias	11.66***	555.30***
	(2.24)	(36.29)
R2	.100	.154

CI	16.34	16.34
N	1305	1305

Стандардна грешка у загради; * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Извор: Обрада аутора.

Налази логично воде питању како се *pork barrel* политике фискалне редистрибуције, чије постојање смо очигледно утврдили, спроводе на примеру Србије, посебно узевши у обзир слабу позицију посланика у изборном и политичком систему уопште, ниске подстицаје за мобилизацију гласова на основу личних карактеристика изабраног представника, али и Народне скупштине која у пракси врло лимитирано учествује у одлучивању о дистрибуцији буџетских средстава (будући да се та функција по правилу готово у потпуности препушта извршној власти). Да ли се утицај посланика на алокацију заиста одвија кроз активности у парламенту, што би указало на досад недовољно објашњен значај и улогу изабраног представника у изборном систему оријентисаном искључиво на политичке партије? Или су посредни неформалне праксе политичког одлучивања на које посланици имају утицаја кроз партијске канале, а са циљем култивације гласова за странку у целини, или изградње локалног политичког имиџа? Или је пак могуће да је натпредстављеност неких општина тек посредна варијабла, у смислу да су и већа представљеност и веће финансирање резултат већег значаја који партијске централе дају одређеним градовима и општинама, те је стога алокација и буџета и места на листи резултат логике владајуће партије која се на тај начин обраћа циљним групама на нивоу целог друштва, што је делимично у складу са налазима аутора који су испитивали пропорционалну компоненту немачког изборног система (Stratmann and Baur 2002).

ЗАКЉУЧАК

Емпиријска анализа ефеката парламентарне представљености локалних самоуправа у Народној скупштини на буџетску редистрибуцију показала је изненађујуће резултате у односу на институционални оквир. Србија већ готово четврт века на националном нивоу користи пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом и затвореним изборним листама. У таквом институционалном окружењу очекују се минимални подстицаји

народним посланицима да кроз свој рад обезбеђују финансијске бенефите гласачима у својим локалним заједницама. Претходна истраживања последица српског изборног модела указивала су на изразиту деперсонализацију народних посланика и готово потпуну подређеност представника страначким централама и лидерима, али и извршној власти (Vučićević i Jovanović 2015). У таквом хиперцентрализованом изборном систему не очекује се да изабрани представници у законодавном телу покушавају да повећају своју популарност и обезбеде гласове унутар неке уже територијалне јединице. Како не постоји више изборних јединица, а бирачи немају прилику да промене унапред утврђен редослед на изборној листи, претпоставка је да се максимизација шанси за реизбор не постиже упуштањем у *pork barrel* праксе, већ кроз одржавање блиских веза са ужим или ширим страначким руководством.

Иако мобилизација локалних веза кандидата претпостављено није важна карактеристика у изборним системима затворених листа са једном изборном јединицом, претходна истраживања из других земаља указивала су да је чак и тада локална заступљеност важан фактор на који пажњу обраћају не само бирачи при гласању, већ и партије у процесу номинације, кандидати у време изборних кампања и посланици у међуизборном периоду. Важност локализма у политици у том смислу је двојака: партија ће увећати гласове у локалној средини уколико кандидује локалне представнике; политичари ће фаворизовати своја места пребивалишта увећањем нивоа јавних инвестиција у места из којих долазе. У нашој емпијској анализи смо потврдили другу претпоставку. Натпредстављене општине и градови у Србији могу да очекују и више буџетског новца за своје локалне средине. И обрнуто, локалне самоуправе које су потпредстављене или, што је још чешћи случај, непредстављене у Народној скупштини биће у већој мери препуштене себи. Наше претпоставке су додатно ојачане тестирањем неколико различитих облика финансирања локалних самоуправа. С једне стране, у случају прихода од трансфера са виших нивоа власти, који су омеђени прецизним законским правилима и зависе од демографских, социјалних и економских показатеља на нивоу општина, ефекат броја посланика нема никакав утицај. С друге, парламентарна натпредстављеност, односно потпредстављеност локалних самоуправа у статистички су значајној вези са нивоом субвенција, укупних расхода буџета и локалног буџетског суфицита/дефицита. Поједностављено,

ко није у парламенту, имаће проблем са финансијама. Овакав налаз још једном потврђује значај реформе изборних правила у Србији, у правцу боље и праведније територијалне репрезентативности Народне скупштине, што би се очигледно одразило и на праведнију фискалну алокацију.

Наша студија наравно има и одређена ограничења. Највеће од њих се свакако тиче готово потпуног одсуства података о партијској припадности извршних власти (тј. скупштинских већина) на локалном нивоу, нарочито пре последњих локалних избора одржаних (за већину локалних самоуправа) 2020. године. Наиме, једна од претходних студија (Fiva and Halse 2016) је показала да у пропорционалном изборном систему политичари са централног нивоа имају подстицај да фаворизују локалне самоуправе у којима је на власти њихова политичка странка, на уштрб „опозиционих” градова и општина. Узевши у обзир висококонфликтну природу политичке борбе, верујемо да би ова варијабла могла да има значајан утицај на схватање како *pork barrel* функционише у Србији. Ипак, одсуство систематизованих база података (или чешће, доступних података уопште) о локалним властима у последњој деценији налаже да би за спровођење таквог типа истраживања било потребно уложити значајна организациона и материјална средства, за шта су у овом тренутку постојала ограничења, али што је свакако могућност у некој будућој студији. Повезано с тим, друго ограничење такве студије тиче се претпостављено релативно малог броја „опозиционих” градова и општина у узорку који обухвата претходну деценију у Србији, а коју одликује присуство предоминантног актера у политичком систему како на централном, тако и на локалном нивоу. У том смислу, компарација локалних самоуправа у односу на то ко чини локалну власт је можда увелико ирелевантна за деценију од 2012. године, будући да тек у малом броју градова и општина власт не чине странке које доминирају у извршној власти на националном нивоу.

Током истраживања смо идентификовали отворено питање начина на који се редистрибутивне *pork barrel* праксе јављају у Србији, посебно узевши у обзир однос грађана, изабраних представника и политичких партија, који је често сматран дестимулативним по ангажман и утицај народних посланика на процес доношења одлука, што је последица пре свега пропорционалног система затворених листа са једном изборном јединицом, какав је у Србији

на снази од 2000. године. Међутим, сада када имамо иницијалне доказе о вези нивоа представљености у парламенту и буџетске алокације, будућа истраживања ове изузетно потентне теме би морала да потраже објашњење начина на који се та веза спроводи од стране изабраних представника. У преводу, то значи да треба истражити да ли посланици алоцирају новац својим локалним заједницама кроз редован буџетски процес у Народној скупштини; да ли то чине кроз неформалне канале одлучивања у политичким партијама; или је алокација и буџетских средстава и места на изборној листи за одређене локалне самоуправе једноставно нуспродукт перципираних важности које владајуће политичке партије дају неком граду или општини у својој изборној стратегији и стремљењу ка реизбору.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Borghetto, Енрицо, Santana Pereira, J. and André Freire. 2020. "Parliamentary Questions as an Instrument for Geographic Representation: The Hard Case of Portugal." *Swiss Political Science Review* 26 (1): 10–30. doi.org/10.1111/spsr.12387.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, M. John, and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4): 417–439.
- Carozzi, Felipe, and Luca Repetto. 2016. "Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities." *Journal of Public Economics* 134: 42–52. doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.009.
- Clarke, Harold D. 1979. "Determinants of provincial service behavior." *Legislative Studies Quarterly* 4: 601–624. doi.org/10.2307/439617.
- Evans, Jocelyn, Kai Arzheimer, Rosie Campbell and Philip Cowley. 2017. "Candidate localness and voter choice in the 2015 General Elections in England." *Political Geography* 59: 61–71. doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.009.
- Fiva, Jon, and Askill Halse. 2016. "Local favoritism in at-large proportional representation systems." *Journal of Public Economics* 143(c): 15–26. doi: 10.1016/j.jpubeco.2016.08.002.

- Gorecki, Maciej. A. and Michael Marsh. 2012. "Not just 'friends and neighbours': canvassing, geographic proximity and voter choice." *European Journal of Political Research* 51 (5): 563–582. doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02008.x.
- Klomp, Jeroen and Jakob de Haan. 2013. "Political Budget Cycles and Election Outcomes." *Public Choice* 157 (1–2): 245–267. doi.org/10.1007/s11127-012-9943-y.
- Lancaster, D. Thomas. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7 (1): 67–81. doi.org/10.1177/001041409002200400.
- Latner, Michael, and Anthony McGann. 2005. "Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands." *Electoral Studies* 24 (4): 709–734. doi.org/10.1016/j.electstud.2005.02.007.
- Munis, B. Kal. 2022. "Us Over Here Versus Them Over There... Literally: Measuring Place Resentment in American Politics." *Political Behavior* 44: 1057–1078. doi.org/10.1007/s11109-020-09641-2.
- Pedersen, J. Mogens, Ulrik Kjaer U. and K Eliassen K. 2004. "Institutions Matter – Even in the Long Run. Representation, Residence Requirements, and Parachutage in Norway and Denmark." *Norwegian Journal of Social Research* 45 (2): 335–353. doi: 10.18261/ISSN1504-291X-2004-02-11.
- Pitkin, F. Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Republička izborna komisija. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://www.rik.parlament.gov.rs/>
- Republički sekretarijat za javne politike. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>
- Republički zavod za statistiku. 2023. Poslednji pristup 15. 06. 2023. <https://www.stat.gov.rs/>
- Rice, W. Thomas, and Alexander A. Macht. 1987. "Friends and Neighbors Voting in Statewide General Elections." *American Journal of Political Science* 31 (2): 448–452.
- Shepsle, Kenneth, and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *The American Political Science Review* 81 (1): 85–104. doi.org/10.2307/1960780.

- Shugart, S. Matthew, Melody E., Valdini and Kati Suominen. 2005. "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 49 (2): 437–449. doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00133.x.
- Stratmann, Thomas, and Martin Baur. 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 46 (3): 506–514. doi.org/10.2307/3088395.
- Studlar, T. Donley, and Ian McAllister, I. 1996. "Constituency Activity and Representational Roles among Australian Legislators." *The Journal of Politics* 58 (1): 69–90. doi.org/10.2307/2960349.
- Tavits, Margit. 2010. "Effect of Local Ties on Electoral Success and Parliamentary Behaviour: The Case of Estonia." *Party Politics* 16 (2): 215–235. doi: 10.1177/1354068809341053.
- Vučićević, Dušan, i Milan Jovanović. 2015. „Reforma izbornog sistema: prepreke i perspektive”. *Srpska politička misao – specijal* 87–120. doi.org/10.22182/spm.specijal2015.4.
- Weingast, Barry, Kenneth Shepsle, and Christopher Johnsen. 1981. "The political economy of benefits and costs." *Journal of Political Economy* 89: 642–664. doi: 10.1086/260997.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave. 2022. „Službeni glasnik Republike Srbije” br. 124/2022.

Dušan Vučićević*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Dejan Bursać**

*Institute for Philosophy and Social Theory,
University of Belgrade*

**WHO SENDS MONEY HOME?
FISCAL CONSEQUENCES OF THE TERRITORIAL
REPRESENTATION IN SERBIA**

Resume

The practice of political representatives trying to provide benefits to voters in their local communities is not new. The phenomenon is most often operationalized through financing of public works, projects, subsidies, direct transfers or social benefits, provided in order to increase the political ratings and ultimately ensure reelection. Although the practice is more pronounced in candidate-oriented electoral systems consisting of single-member districts, it can also be identified within the countries employing the proportional list system. The authors' intention is to examine a correlation between the local representation in the Serbian parliament and budgetary transfers and moreover a general level of local financing. For this purpose, data on the residence of MPs was compared with the levels of transfers, subsidies and amount of local expenditures, while the models are additionally controlled with various variables including size of municipality, development level, unemployment rate, share of elderly population, as well as other developmental and societal factors. The sample covered 145 cities and municipalities in Serbia, for a period from 2013 to 2021. The empirical results indicate that pork barrel practices are indeed present even in the environment of closed electoral lists with at-large single district, which does not create institutional incentives for the cultivation of personal vote. But even in Serbia, it seems that local politicians favor their places of residence by

* E-mail address: dusan.vucicevic@fpm.bg.ac.rs.

** E-mail address: dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 19. јуна 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

increasing the level of public investments. Consequently, municipalities without deputies will remain without financial benefits that parliamentary representation provides. We found that these practices are primarily accomplished through central level subsidies, but can also be identified in the amounts of local budgets and local expenditures. On the other hand, direct annual transfers from the higher levels of government are mostly fixed due to the exact legal criteria, exempting the interference of elected deputies on this particular financing mechanism.

Keywords: National Assembly of the Republic of Serbia, territorial representation, local representation, fiscal policy, public spending, pork barrel