FEFA - FISKALNA PRAVILA I INSTITUCIJE: TEORIJA I REZULTATI

By Marko Paunović

WORD COUNT 62813
TIME SUBMITTED 21-JUN-2016 08:43AM
PAPER ID 23527941

UNIVERZITET SINGIDUNUM
FAKULTET ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I ADMINISTRACIJU

DOKTORSKA DISERTACIJA

FISKALNA PRAVILA I INSTITUCIJE: TEORIJA I REZULTATI

Mentor: prof. dr. Milica Bisić
Član komisije: prof. dr. Gordana Matković
Član komisije: prof. dr. Miroljub Labus

Ime i prezime kandidata: Marko Paunović

UNIVERZITET SINGIDUNUM
FAKULTET ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I ADMINISTRACIJU

DOKTORSKA DISERTACIJA

FISKALNA PRAVILA I INSTITUCIJE: TEORIJA I REZULTATI

Mentor: prof. dr. Milica Bisić
Član komisije: prof. dr. Gordana Matković
Član komisije: prof. dr. Miroljub Labus

Ime i prezime kandidata: Marko Paunović

Potvrđujem svojim potpisom da sam sve navode drugih autora izričito označio, odnosno označila i da nisam pokušao, odnosno da nisam pokušala, da tuđi rad predstavim kao svoj, kao i da mi je poznato da ću u slučaju plagijata biti isključen, odnosno isključena sa daljih studija. Poznato mi je i da Fakultet ima sva prava da raspolaže mojim radom.

Beograd, maj, 2016.

Sažetak

U radu su analizirani fenomeni numeričkih fiskalnih pravila i nezavisnih fiskalnih institucija iz teorijskog i empirijskog ugla. Rad daje pregled relevantne literature o najčešćim razlozima zbog kojih postoji pristrasnost prema deficitu, a takođe i fiskalnim pravilima i nezavisnim institucijama, kao mogućim načinima za prevazilaženje ovog problema. Navedene su osnovne karakteristike fiskalnih pravila i fiskalnih institucija koja postoje u svetu, korišćenjem baza podataka Međunarodnog monetarnog fonda i Evropske unije. Takođe je dataljno analizirano nekoliko tipičnih primera. Pored toga, ekonometrijski je testirana vezu između pojedinih osobina fiskalnih pravila i fiskalnih rezultata na svetskom nivou, kao i na nivou EU. U radu je data i analiza fiskalne politike u Srbiji u periodu 2000-2015. godina, a razmotreni su i razlozi za uočenu neefikasnost postojećih fiskalnih pravila. Na kraju je dat i predlog za unapređenje fiskalnih pravila i uvođenje odgovarajućih odredbi u Ustav Srbije.

Summary

This paper provides the analysos of the numerica cal rules and independent fiscal institutions from theoretical and empirical angle. The pap rovides an overview of the relevant literature related to the reasons for deficit bias, and also an overview of the literature regarding fiscal rules and independent institutions as possible remedies for this problem. Basic characteristics of fiscal rules and institutions which are currently operational are provided, by using the data from the databases maintained by the International Monetary Fund and European Union. We also provide a detailed account of several ty l cases. In addition, we econometrically test the relatio etween specific characteristics of the fiscal rules and fiscal outcomes a the global and EU level The paper provides an analysis of the fiscal policy in Serbia in 2000-2015 period as well as an assessment of the reasons for noticable inefficiency of existing fiscal rules. At the end, we provide a proposal for the improvement of fiscal rules an introduction of specific articles in the Constitution of Serbia.

Ključne reči: numerička fiskalna pravila, nezavisne fiskalne institucije, fiskalna politika, upravljanje javnim finansijama, fiskalna politika u Srbiji

Key words: numerical fiscal rules, independent fiscal institutions, fiscal policy, public financial management, fiscal policy in Serbia

SADRŽAJ

1. UVOD 6
1.1. Značaj teme 6
1.2. Kratak pregled literature – teorijski razlozi za uvođenje fiskalnih pravila i institucija 9
1.3. Osnovne hipoteze od kojih će se polaziti u istraživanju 10
1.4. Opis sadržaja disertacije 10
1.5. Metode koje će se u istraživanju primeniti 11
2. TEORIJSKI KONTEKST I PREGLED ZNAČAJNE LITERATURE 12
2.1. Fiskalna iluzija 12
2.1.1. Fiskalna iluzija kao posledica fragmentiranog poreskog sistema 15
2.1.2. Uticaj dohodovne elastičnosti poreskog sistema na fiskalnu iluziju 16
2.1.3. Efekat papira za muve 17
2.1.4. Iluzija zakupaca 17
2.2. Izborni (politički) ciklusi 18
2.3. Asimetrična raspodela troškova i koristi 19
2.4. Vremenska nedoslednost 21
2.5. Problem korišćenja zajedničkog dobra 22
2.6. Teorija javnog izbora i konstitucionalna ekonomija Džejmsa Bjukenona 23
2.6.1. Incidenca javnog duga 24
2.6.2. Javni dug i formiranje kapitala 25
2.6.3. Rikardijanska jednakost 25
2.6.4. Kejnzijanska makroekonomija i permanentnost javnog duga 26
2.6.5. Nemoralnost javnog duga 27
2.7. Kako se izboriti sa pristrasnošću prema deficitu? 28
2.7.1. Numerička fiskalna pravila 30
2.7.2. Nezavisne fiskalne institucije 32
2.7.3. Proceduralna pravila 33
3. NUMERIČKA FISKALNA PRAVILA: PREGLED MEĐUNARODNIH REŠENjA 37
3.1. Pregled razvoja broja i osobina fiskalnih pravila u svetu 38
3.1.1. Baza podataka Međunarodnog monetarnog fonda o fiskalnim pravilima 38
3.1.2. Baza podataka Evropske Unije o fiskalnim pravilima 49
3.2. Iskustvo Evropske unije 54
3.2.1. Istorija EU pravila 55
3.2.2. Ocena 58
3.3. Uređivanje fiskalnih pravila: primeri pojedinih zemalja 60
3.3.1. Nemačka 61
3.3.2. Poljska 65
3.3.3. Slovačka 65
3.3.4. Španija 67
3.3.5. Švajcarska 68
3.3.6. Slovenija 69
3.3.7. Sjedinjene Američke Države 70
3.4. Zaključak 73

4. SPECIJALIZOVANE FISKALNE INSTITUCIJE: PREGLED MEĐUNARODNIH REŠENJA 75
4.1. Zastupljenost nezavisnih fiskalnih institucija u svetu 75
4.2. Karakteristike nezavisnih fiskalnih institucija prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda 80
4.3. Pregled rešenja u Evropskoj uniji 88
4.3.1. Priprema makroekonomskih projekcija koje se koriste za pripremu budžeta 91
4.3.2. Pravni osnov osnivanja i institucionalni položaj 93
4.4. Nezavisne fiskalne institucije: primeri pojedinih zemalja 96
4.4.1. Austrijski Fiskalni savet 96
4.4.2. Nemački Savet za stabilnost 98
4.4.3. Kancelarija za budžetsku odgovornost (Ujedinjeno kraljevstvo) 99
4.4.4. Portugalski Fiskalni savet 100
4.4.5. Savet za budžetsku odgovornost Slovačke 101
4.4.6. Špansko nezavisno telo za fiskalnu odgovornost 102
4.4.7. Švedski savet za fiskalnu politiku 103
4.4.8. Rumunski fiskalni savet 104
4.4.9. Sjedinjene Američke Države 105
5. EMPIRIJSKA ANALIZA UTICAJA FISKALNIH PRAVILA NA FISKALNE ISHODE 108
5.1. Podaci i metodologija 108
5.1.1. Opis podataka iz EU baze podataka o fiskalnim pravilima 108
5.1.2 Opis podataka iz MMF-ove baze podataka o fiskalnim pravilima 110
5.2. Analiza uticaja nacionalnih fiskalnih pravila u zemljama Evropske unije 111
5.3. Analiza uticaja nacionalnih fiskalnih pravila u svetu 120
6. FISKALNA POLITIKA U SRBIJI I POTREBA ZA FISKALNIM PRAVILIMA I NEZAVISNOM FISKALNOM INSTITUCIJOM 130
6.1. Kratak pregled 130
6.2. Evolucija fiskalne politike 136
6.2.1. Period 2001. - 2004. 136
6.2.2. Period 2005. – 2007. 141
6.2.3. Period 2008. – 2014. 144
6.2.4. Period 2015-2016 149
6.3. Osnovni problemi sa sistemom upravljanja javnim finansijama u Srbiji 151
6.4. Fiskalne institucije i fiskalna pravila u Srbiji 156
6.4.1. Fiskalni savet 156
6.4.2. Analiza usklađenosti nadležnosti Fiskalnog saveta sa međunarodnom praksom 159
6.4.3. Fiskalna pravila u Srbiji 163
6.4.4. Problemi sa fiskalnim pravilima u Srbiji 166
7. RASPRAVA O NALAZIMA I ZAKLJUČAK 170
7.1 Rezime osnovnih nalaza i postavljenih hipoteza 170
7.2. Predlog uređenja fiskalnih pravila u Srbiji 172
Literatura 177
Pravni dokumenti 180
Korišćene baze podataka 181
Internet stranice 182

1. UVOD

1.1. Značaj teme

U savremenom svetu, čak i pre poslednje ekonomske krize, fiskalni deficiti su praktično postali sveopšti fenomen. Čak i najrazvijenije države redovno imaju deficite (Tabela 1.1). Nekoliko država, poput Austrije, Francuske, Grčke, Italije i Portugala nisu uspele nijednom da uravnoteže budžet u poslednjih 40 godina. To se nikako ne može pripisati potrebi za vođenjem kontraciklične, stabilizacione fiskalne politike, jer je u prethodnih 40 godina bilo dosta perioda sa visokim privrednim rastom.

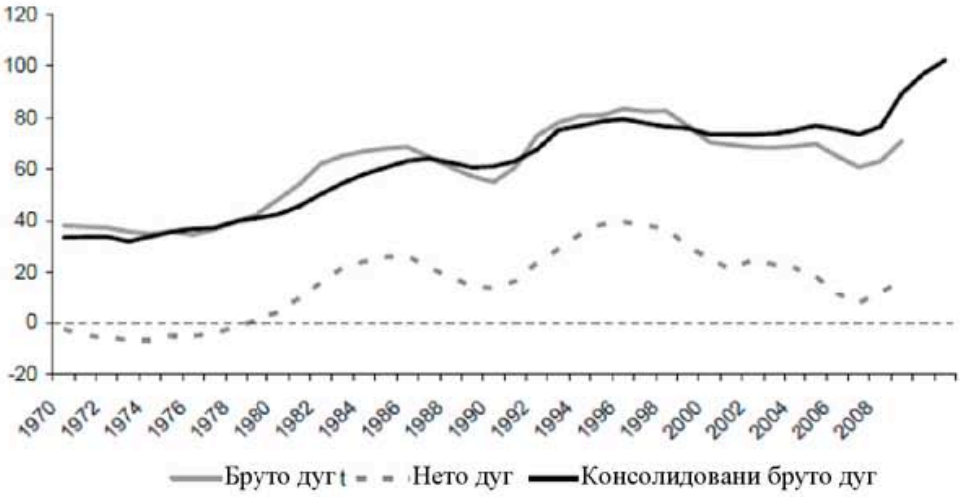
Tabela 1.1: Problem sa deficitima modernih razvijenih država

Država	Procenat godina su kojima je ostvaren deficitu periodu 1960 - 2011	Poslednji zabeleženi suficit
Austrija	82%	1974.
Belgija	96%	2006.
Nemačka	78%	2008.
Danska	48%	2008.
Španija	78%	2007.
Francuska	90%	1974.
Ujedinjeno Kraljevstvo	84%	2001.
Grčka	80%	1972.
Irska	80%	2007.
Italija	100%	-
Japan	68%	1992.
Holandija	88%	2008.
Portugal	100%	-
Švedska	42%	2008.
SAD	92%	2000.

Izvor: OECD ekonomski izgledi

Visoki deficiti su, naravno, rezultirali u velikom rastu javnog duga, a taj trend je dodatno ubrzan početkom krize 2008. godine.

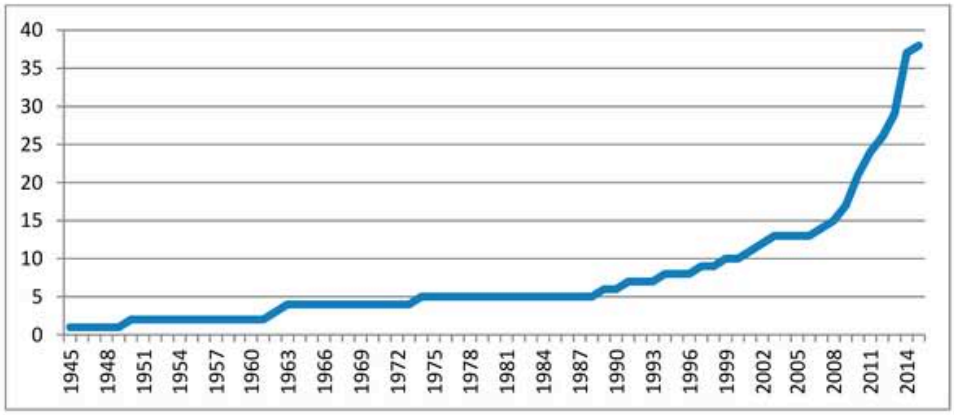
Grafikon 1.1: Javni dug u OECD zemljama, kao %BDP[1]



Izvor: Calmors i Wren-Lewis (2011)

Brz rast fiskalnih deficita i javnog duga u mnogim razvijenim zemljama i nekim zemljama u razvoju je doveo u pitanje održivost njihovih javnih finansija i primorao države da se obavežu na fiskalnu konsolidaciju na srednji rok. Jedan od glavnih prihvaćenih instrumenata povećanja kredibiliteta takvog obavezivanja, naročito u proteklih 10 - 15 godina je osnivanje nezavisnih fiskalnih institucija (Grafikon 1.2) i uvođenje fiskalnih pravila (Grafikon 1.3)

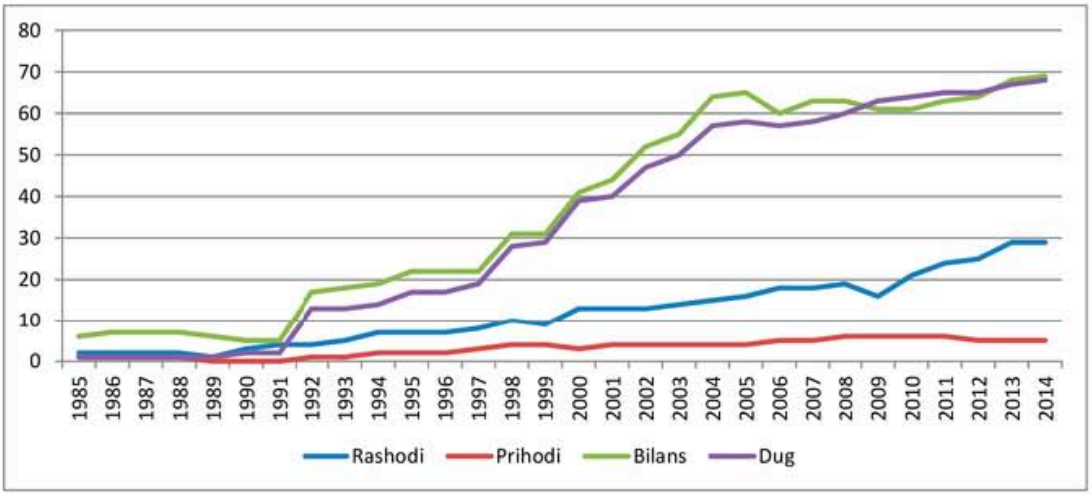
Grafikon 1.2: Kretanje broja nezavisnih fiskalnih institucija u svetu



Izvor: Računica autora, na osnovu MMF baze podataka

[1] What Should Fiscal Councils Do?, Calmors I Wren-Lewis, 2011

Grafikon 1.3: Kretanje broja fiskalnih pravila po tipu u svetu

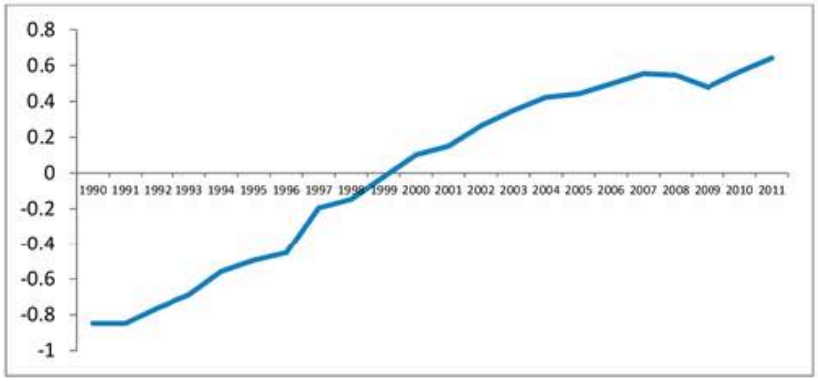


Izvor: Računica autora, na osnovu baze MMF

Pod fiskalnim pravilom se uobičajeno podrazumeva trajno ograničenje fiskalne politike kroz manje ili više jednostavno numeričko pravilo vezano za budžetske agregate. U praksi postoji mnogo različitih fiskalnih pravila, neka limite stavljaju na deficit, neka na javni dug, dok neka ciljaju određene komponente javne potrošnje ili poreza. Pod nezavisnom fiskalnom institucijom podrazumevamo nezavisni državni organ sa zakonskim ili podzakonskim mandatom da ocenjuje javno i nezavisno od partijskog uticaja vladinu fiskalnu politiku. Takođe, nezavisne fiskalne institucije mogu doprineti izradi nepristrasnih makroekonomskih projekcija, učestvovati u primeni fiskalnih pravila, ili davati preporuke za unrapređenje fiskalne politike.

Države članice EU su u proteklih 20-ak godina donele brojna pravila kojima su pokušale da dostignu kriterijume koje je pred njih postavilo formiranje evro zone. Sledeći grafikon daje prikaz prosečne „snage" fiskalnih pravila i očigledan je njegov rast. Sa druge strane, efekti su često izostali, iz različitih razloga.

Grafikon 1.4: Prosečan indeks snage fiskalnih pravila u zemljama članicama EU



Izvor: Računica autora

Primarni predmet ove disertacije je analiza različitih vrsta fiskalnih pravila, kao i analiza različitih razloga za uvođenje fiskalnih pravila. Takođe, disertacija će se baviti identifikovanjem mehanizama, instrumenata i efekata fiskalnih pravila i fiskalnih institucija. Cilj je da se, na osnovu analize, daju preporuke oko adekvatnosti različitih fiskalnih pravila i fiskalnih institucija, kao i sveukupna ocena efektivnosti fiskalnih pravila kao instrumenta povećanja kredibiliteta fiskalne politike.

1.2. Kratak pregled literature – teorijski razlozi za uvođenje fiskalnih pravila i institucija

Obimna literatura nudi nekoliko mogućih odgovora na pitanje – koji su uzroci fiskalne neodgovornosti, zašto su deficiti tako uobičajen fenomen, zašto postoji pristrasnost ka deficitu? Oni se mogu svrstati u nekoliko grupa: 1) fiskalna iluzija, 2) politički ciklusi, 3) asimetrična raspodela troškova i koristi, 4) vremenska nedoslednost i 5) teorija zajedničkih resursa (common pool).

Što se tiče fiskalne iluzije tiče, radi se o fenomenu da birači često nisu u potpunosti svesni stvarnog troška određenih programa javnih rashoda, pa je usled toga tražnja za višim javnim rashodima iznad optimalne. Makroekonomski posmatrano, dolazi do asimetrične stabilizacione politike, sa visokim deficitima tokom recesije i veoma niskim (a često i nepostojećim) suficitima tokom perioda ekonomske ekspanzije. Dakle, osnovni element je neznanje birača – smatra se da birači ne bi dopustili visoke deficite, samo ukoliko bi imali dovoljno informacija. Teorija je identifikovala više potencijalih uzroka za ovakvo ponašanje, poput kompleksnog poreskog sistema, ili takozvane iluzije zakupca.

Drugo moguće objašnjenje za prisutnost pristrasnosti ka deficitu su politički ciklusi. Na primer, predizborna konkurencija takođe može biti razlog neodgovorne fiskalne politike. Ovde pod time podrazumevamo činjenicu da vlast može da trošak sadašnjih odluka prenese na sledeću vladu. Na primer, vlast može da poveća javni dug kako bi finansirala politke koje su bitne njenim biračima znajući da će, ne samo preneti trošak na sledeću vlast, već joj u izvesnoj meri i vezati ruke za sprovođenje politika koje su njoj bitne.

Poznata je i empirijski potvrđena pojava da je fiskalna politika često usmerena protiv interesa manjinskih i/ili slabo zastupljenih grupa u društvu (kojih tačno manjinskih grupa, zavisi od konkretne države). Budući da je fiskalnu politiku moguće voditi na takav način da se troškovi pomere u budućnost, na buduće generacije, a budući da retko ko zastupa njihove interese, moguća je eksploatacija budućih generacija. Naravno, ukoliko sami birači vode računa o svojim naslednicima, ovakvu politiku je teško voditi („Rikardijanska jednakost“).

Teorija zajedničkog resursa takođe nudi jedno od mogućih objašnjenja za pojavu neodgovorne fiskalne politike. Kao što je već pomenuto, budžetski finansirani programi, ili pojedina smanjenja poreza, mogu biti usmereni ka određenim grupama, koje će onda lobirati za njihovo usvajanje i sprovođenje. Teorija zajedničkog resursa nam govori da u takvim situacijama, u kojima se za neko zajedničko dobro (u ovom slučaju budžet) bori više zainteresovanih strana (u ovom slučaju ministara i/ili predstavnika različitih interesnih grupa) često dolazi do preterane upotrebe resursa (u ovom slučaju do deficita).

Jasno je da su ovi razlozi različito zasupljeni u različitim zemljama, pa su tako različita i adekvatna rešenja. Na primer, izborni sistem (većinski ili proporcionalni) može značajno uticati na fiskalnu politiku, pa samim tim i fiskalna pravila treba da budu različita.

Budući da se mnoge zemlje danas nalaze na granici krize javnog duga, pitanje uspostavljanja održivosti javnih finansija je jedno od najvažnijih pitanja savremene ekonomske nauke.

Fiskalna pravila svakako ne mogu u potunosti rešiti sve fiskalne probleme sa kojima se pojedine države suočavaju, ali svakako mogu biti jedan od značajnih instrumenata. Analiza različitih pravila, njihove efikasnosti i adekvatnosti u različitim uslovima je zato od velikog naučnog i društvenog značaja.

1.3. Osnovne hipoteze od kojih će se polaziti u istraživanju

Osnovna hipoteza koje će biti testirana u radu je da su fiskalna pravila uglavnom koristan mehanizam za vođenje odgovorne fiskalne politike. Rad će analizirati različite kontekste u kojima se pravila uvode, kao i različite vrste pravila i njihovu adekvatnost postojećem kontektstu.Na primer, jedna od uočenih pravilnosti je da fiskalna pravila u razvijenijim zemljama ostavljaju više fleksibilnosti vlastima (na primer, tako što se targetira ciklično prilagođeni strukturni deficit), dok fiskalna pravila u zemljama u razvoju ostavljaju manje fleksibilnosti vlastima (na primer, tako što se targetira običan deficit, ili neki agregati javne potrošnje). Jasno je i zašto je to tako – budući da vlasti u manje razvijenim zemljama često imaju manjak kredibiliteta, potrebno je i striktnije pravilo.

Druga hipoteza je da su, usled tehničke kompleksnosti i brojnih mogućnosti za kreativno računovodstvo, organizacije poput fiskalnih saveta, čija je uloga da daju nezavisnu ocenu javnih finansija i, eventualno, imaju i šira ovlašćenja, veoma korisna za postizanje održivih javnih finansija.

Treća hipoteza je da zakonski utrvđena fiskalna pravila nemaju dovoljan kredibilitet usled relativno lake izmene zakona od strane vlasti i da su ustavna ograničenja superiorna.

1.4. Opis sadržaja disertacije

U drugom poglavlju ćemo predstaviti osnovne nalaze iz literature koja se bavi razlozima za uvođenje fiskalnih pravila. Takođe, daće se prikaz najvažnijih radova Džejmsa Bjukenona, koji je 1986. godine dobio Nobelovu nagradu „za razvoj ugovorne i ustavne osnove za teoriju donošenja ekonomskih i političkih odluka". Njegov rad, (koji, između ostalog, obiuhvata knjige „Demokratija u deficitu: politička zaostavština lorda Kejnza" i „Javni izbor u demokratskom procesu: fiskalne institucije i individualni izbor") naglašavaju političku osnovu fiskalne politike – činjenicu da odluke o fiskalnoj politici donose političari, koji se suočavaju sa vrlo specifičnim podsticajima. Pored toga, daćemo i pregled literature o nekim načinima za prevazilaženje ovih problema, pre svega putem uvođenja numeričkih fiskalnih pravila, osnivanjem nezavisnih fiskalnih institucija i ojačavanjem proceduralnih pravila.

Treće poglavlje će se baviti predstavljanjem i analizom različitih numeričkih fiskalnih pravila koja postoje širom sveta, objašnjavanjem mehanizama, sistema praćenja i evaluacijom različitih

institucionalnih mehanizama. Prezentovaćemo osnovne nalaze do kojih smo došli analizom podataka iz baza podataka koju održavaju Međunarodni monetarni fond i Evropska unija. Poglavlje će se završiti analizom nekoliko tipičnih slučajeva. Slučajevi će biti identifikovani tokom pripreme rada, ali će svakako obuhvatiti neku od zemalja periferije EU koja ima probleme sa javnim dugom (Grčka, Kipar, Španija, Portugal), dve zemlje u tranziciji (jednu koja ima i jednu koja nema problema sa javnim dugom), a prikazaćemo i situaciju u SAD, na nivou saveznih država.

U četvrtom poglavlju ćemo predstaviti nezavisne fiskalne institucije. Analiziraćemo dve baze podataka o nezavisnim fiskalnim institucijama (EU i MMF), a takođe ćemo dati i pregled nekoliko konkretnih rešenja.

U petom poglavlju će se analizirati efekti fiskalnih pravila. Postoje dve javno dostupne baze podataka fiskalnih pravila (jednu je formirao Međunarodni monetarni fond, drugu Evropska komisija – Komesarijat za ekonomska i finansijska pitanja) na osnovu kojih ćemo analizirati efikasnosti i efektivnost različitih vrsta fiskalnih pravila na fiskalne efekte.

U šestom poglavlju ćemo posvetiti pažnju Srbiji, koja je pre nekoliko godina, izmenama Zakona o budžetskom sistemu, uvela numerička fiskalna pravila u pravni sistem i ustanovi[91] Fiskalni savet. Preliminarna ocena je da fiskalna pravila (koja uvode limite za deficit, javni dug, kao i učešće plata u javnom sektoru i penzija u bruto domaćem pro[90]odu) nisu dala planirane efekte na rast javnog duga, a u ovom poglavlju ćemo pokušati da damo odgovor na pitanje zašto je to tako.

U sedmom poglavlju ćemo dati rezime nalaza i ponuditi neke zaključke i preporuke koje su relevantne za Srbiju.

17

1.5. Metode koje će se u istraživanju primeniti

Pored analize prikupljenih primarnih i sekundarnih izvora (pravnih akata i njihovih analiza sadržanih u prikupljenoj literaturi). Takođe, u izradi rada koristiće se i sledeći metodi:

- Pravni metod – analiza pozitivnih propisa (zakona i ustava) različitih zemalja i međunarodnih organizacija (pre svega Evropske Unije).
- Deontološki (politički) metod – analiza trenutnog stanja i potreba, sa ciljem posmatranja de lege ferenda. Koristi se ne samo u svrhe naučnog istraživanja, već kao i metod pogodan za praktične reforme sistema. Ovaj metod je pogodan za pružanje kritičkog osvrta na pravo kakvo ono jeste sa ciljem da se pruži odgovor na pitanje kakvo bi ono trebalo da bude.
- Statistički (ekonometrijski) metod – budući da postoje dve javne baze podataka o fiskalnim pravilima (jednu je objavio Međunarodni monetarni fond, drugu Evropska komisija), moguće je postaviti i testirati hipoteze adkvatnim statističkim metodama (metod najmanjih kvadrata i slično).

Pored ovih specifičnih metoda, koristiće se i druge osnovne metode: analiza, sinteza, apstrakcija, konkretizacija, specijalizacija, indukcija i dedukcija.

2. TEORIJSKI KONTEKST I PREGLED ZNAČAJNE LITERATURE

Osnovni argument za uvođenje fiskalnih pravila i/ili nezavisnih fiskalnih institucija u fiskalnu politiku neke zemlje je da političari i birači u demokratskom društvu često ne donose društveno optimalne odluke.

U ekonomskoj literaturi se pojavljuje više mogućih razloga zašto su stalni deficiti i visok javni dug verovatan ishod demokratskog političkog procesa, iako generišu znatne troškove za ekonomiju. Naime, uz fiskalnu politiku se javlja veliki broj pristrasnosti, kako kod birača, tako i kod političara. Uzroci ovih pristrasnosti mogu biti različiti fenomeni, poput (Šukneht, (*Schunecht*), 2004)

- fiskalna iluzija
- izborni ciklus
- asimetrična raspodela troškova i koristi
- problem vremenske nedoslednosti
- problem korišćenja zajedničkog dobra

Temeljni doprinos analizi ovih pitanja dao je i Džejms Bjukenen (*James Buchanan*), te će, pored prethodno navedenih uzroka pristrasnosti fiskalne politike, njegov doprinos razumevanju ovog pitanja biti posebno predstavljen.

Ekonomska literatura razmatra i načine na koji bi se ove pristrasnosti i njihove negativne posledice mogle ublažiti ili ograničiti i njima je posvećena poslednja tačka ovog poglavlja

2.1. Fiskalna iluzija

Fiskalna iluzija (*fiscal illusion*) je fenomen koji podrazumeva da birači često nisu u potpunosti svesni poreskog troška određenih javnih politika, naročito kada je poreski sistem složen i nejasan. Budući da neki (ili čak i svi) birači imaju jasnu korist od određene javne politike, a da je trošak skriven, raste tražnja biračkog tela za povećanjem javnih rashoda što stvara pritisak na političare da povećavaju javnu potrošnju. Makroekonomski gledano, dolazi do asimetrične stabilizacije, sa visokim deficitima tokom recesije i ograničenim (ili čak nepostojećim) suficitima tokom faze ekonomskog rasta.

Verovatno najpoznatiji opis mehanizma fiskalne iluzije su dali Bjukenen i Vagner (*Wagner*) u knjizi Demokratija u deficitu: politička zaostavština Lorda Kejnsa (*Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*) 1977. Njihova osnovna teza je da je Kejnzijanska revolucija uništila implicitni fiskalni Ustav u Americi, koji je efektivno podrazumevao da tokom perioda mira budžet treba da bude uravnotežen, što je pre Kejnsa i bio stav osnovne struje ekonomske nauke. Dakle, dominantni stav je bio da svako povećanje javne potrošnje bi moralo da bude praćeno i odgovarajućim povećanjem poreza.

Zašto se ne bi ostavilo političarima i biračima da potpuno slobodno odlučuju o fiskalnoj politici? Osnovno objašnjenje pre Kejnsa je bilo da je smanjenje javnih rashoda klasičan primer javnog dobra – niko ne želi da se "njegov" program smanji, jer se troškovi plaćaju iz budžeta, a sva korist

ide određenoj interesnoj grupi. Međutim, u situaciji finansiranja putem deficita, koji podrazumeva da će troškove u budućnosti plaćati neko drugi, današnji korisnici usluga koje obezbeđuje javni sektor možda nikada neće platiti porez kojim se one finansiraju, a ljudi koji će jednog dana plaćati poreze se o tome ne pitaju danas.

Ali, da li je taj problem toliko ozbiljan? Rikardijanska jednakost nam sugeriše da ne mora da bude, ukoliko današnji birači brinu o blagodeti svojih naslednika. Međutim, Bjukenon i Vagner ne prihvataju taj argument. Takođe, ne prihvataju ni argument da će politička konkurencija (analogno sa konkurencijom na tržištu) dovesti do optimalnih rezultata, iz više razloga (Bjukenon i Vagner, 1977):

Prvo, tržišna konkurencija je neprekidna, dok je politička konkurencija prekidna, povremena. To znači da se na tržištu izbori prave svakodnevno i pogrešan izbor može relativno lako da se ispravi, dok se izbori na političkom tržištu mogu sprovoditi samo u određenim vremenskim intervalima i politička odluka važi za određeni vremenski period (koliko traje mandat izabranih političara).

Drugo, tržišna konkurencija omogućava postojanje više proizvođača na tržištu, između kojih potrošači mogu stalno da biraju. U izvesnom smislu, ne postoje apsolutni pobednici i gubitnici. Na političkom tržištu je situacija potpuno drugačija - izbor uglavnom podrazumeva da pobednik preuzima potpunu vlast.

Takođe, na tržištu je najčešće jasno šta se kupuje i koje su karakteristike robe ili usluge koja se kupuje. Ponuđači mogu da kredibilno signaliziraju kvalitet svog proizvoda (recimo, putem garancije ili slično), dok na političkom tržištu ne postoji mogućnost kredibilnog obećanja. Na primer, u mnogim zemljama postoje zakoni koji ograničavaju mogućnost lažnog reklamiranja na tržištu, dok na političkom tržištu takvih zakona nema. Jedini način da kaznite političara koji vas je obmanuo je da mu uskratite glas na sledećim izborima.

Svaka od ovih razlika čini da oportunističko ponašanje bude zastupljenije na političkom tržištu nego na tržištu roba i usluga.

Zanimljiv je i različit pogled na racionalnost između kejnzijanaca i Bjukenon/Vagnera. Dok Kejnzijanci sa nepoverenjem gledaju na tvrdnje o navodnoj racionalnosti tržišnih učesnika, Bjukenon i Vagner su podjednako skeptični prema racionalnosti učesnika na političkom tržištu, poput birača. Po njima, birači ne prave obične greške, koje se u proseku potiru, već pate od sistematskih iluzija, a političari mogu (a to i čine) da iskorišćavaju ove iluzije. Kao što autori kažu:

"Kompleksna i indirektna struktura plaćanja stvara fiskalnu iluziju koja će sistematski dovesti do višeg nivoa javnih rashoda od onog koji bi se dostigao ukoliko bi rashode snosio pojedinac. Budžeti su tako direktno vezani za kompleksnost i indirektnost poreskog sistema. Trošak javnih usluga, kako ga javnost vidi, će biti niža u sistemu indirektnog nego u sistemu direktnog oporezivanja i biće niži ukoliko postoji više poreskih oblika nego u sistemu koji se u velikoj meri oslanja na jedan poreski oblik." (Demokratija u deficitu: politička zaostavština Lorda Kejnsa, strana 133)

Oni identifikuju dva velika izvora fiskalne iluzije. Odbacujući Rikardovu (i Barovu, *Barro*) ekvivalenciju, tvrde da mogućnost vlasti da se finansira putem deficita veštački da čini dobra koja pruža država budu jefinija od onih koja se pružaju na tržištu:

"Pristrasnost ka deficitima proizvodi, takođe, pristrasnost ka rastu transfera i pružanja usluga od strane države. Finansiranje putem deficita stvara signale poreskim obveznicima da su javne usluge postale relativno jeftinije. Zbog tih signala, birači zahtevaju pomeranje strukture realnog autputa

ka uslugama koje proizvodi javni sektor (uključujući transfere). „Stvarni" oportunitetni trošak javnih dobara relativno posmatrano u odnosu na privatna dobra neće, naravno, biti promenjen korišćenjem budžetskog finansiranja za potrebe stabilizacije. U meri u kojoj birači, i njihovi izabrani predstavnici, mogu da prepoznaju ove „stvarne" troškove, neće doći do pristrasnosti ka javnom finansiranju. Međutim, nama se ne čini daje uopšte razumno da se pretpostavi da birači mogu da razbiju iluziju promene relativnih cena između javnih i privatnih dobara."(Demokratija u deficitu: politička zaostavština Lorda Kejnsa, strana 107)

Dakle, mehanizam fiskalne iluzije je relativno jasan. Pošto birači nisu svesni stvarnih razmera državne potrošnje, ona im se čini jeftinijom nego što zaista jeste, pa samim tim raste i tražena količina državne potrošnje. Pošto povećanje poreza smanjuje potrošnju privatnih dobara, a smanjenje javne potrošnje smanjuje potrošnju javnih dobara, birači žele deficite koji im omogućavaju da imaju višu potrošnju danas uz samo neizvesnu mogućnost da će jednog dana morati da troše manje.

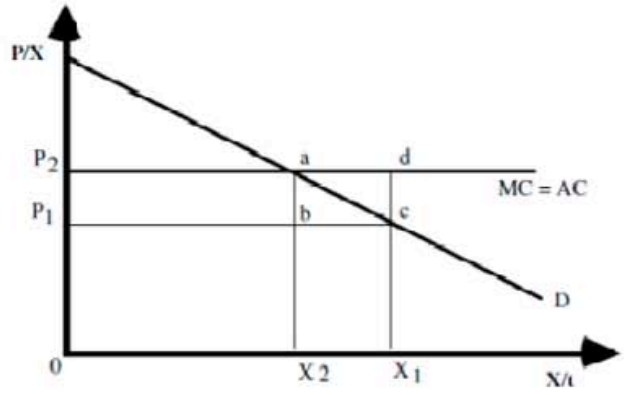
Druga implicitna tvrdnja njihove analize je da je svaki program javne potrošnje visoko koncentrisan na manjinu, dok troškove plaćaju svi poreski obveznici. To znači da, na primer, grupa koji se zalaže za opstanak ili čak povećanje programa javne potrošnje može mnogo da izgube njegovim ukidanjem, dok svaki pojedinačni poreski obveznik, po pravilu, može samo malo da smanji svoje poreske troškove ukoliko se neki program ukine. Zahtev za uravnoteženim budžetom u dobroj meri rešava taj problem jer primorava različite interesne grupe da se međusobno bore za ograničena sredstva, umesto da se politički problem "rešava" povećanjem ukupne potrošnje i deficita. Pošto je intelektualna pobeda Kejnsa dovela do promene do tada opšteprihvaćenog principa da budžet treba da bude uravnotežen, ova brana je popustila. Govoreći o rastućim deficitima i inflaciji nakon Drugog svetskog rata, Bjukenon i Vagner kažu:

"Rezultat fiskalne politike postkejnzijanskog sveta nije teško razumeti. Uklanjanje principa uravnoteženog budžeta je stvorilo asimetriju u sprovođenju fiskalne politike u veoma konkurentnoj demokratiji. Deficiti će biti pravljeni, ali u iznosu višem od onog koje može da opravdaju kenjnzijanski principi; suficita će ponekada biti, ali će oni biti ređi nego što kejnzijanski principi nalažu. Kada se formulišu razumne pretpostavke o tome kako funkcionišu institucije i kako se donose odluke u demokratiji, efekat je da se stvara pristrasnost protiv korišćenja budžetskog prilagođavanja koje je usmereno na prevenciju i kontrolu inflacije i pristrasnost ka budžetskom prilagođavanju koje je usmereno ka stimulisanju zaposlenosti." (Demokratija u deficitu: politička zaostavština Lorda Kejnsa, strana 106)

Rešenje koje ovi autori nude za problem nekonzistentnosti između kejnzijanske teorije i prakse je da se smanji mogućnost za diskrecione odluke donosilaca odluka utvrđivanjem pravila za vođenje fiskalne i monetarne politike. Kod fiskalne politike se zalažu za izmenu američkog ustava kojim bi se zahtevalo da budžet svake godine mora da bude uravnotežen, a kod monetarne politike se zalažu za Fridmanovo pravilo konstantnog rasta novčane mase (kako bi se sprečilo inflaciono finansiranje javne potrošnje).

Sledeći Vagnera (1976) i Doleri i Vortington (*Dollery, Worthington,* 1996), modeliraju efekte fiskalne iluzije na sledeći način (Slika 2.1):

Grafikon 2.1. Modeliranje fiskalne iluzije



Izvor: Doleri i Vortington, 1996

Dakle, u odsustvu fiskalne iluzije, kada su građani svesni stvarnog troška politike (P2), tražena količina javnih dobara je X2, a ukupni trošak politike predstavlja površinu pravougaonika P_2aX_20. Sa druge strane, ukoliko postoji fiskalna iluzija, građani smatraju da je trošak javnog dobra niži (P_1), pa traže i višu količinu (X_1). Međutim, budući da se stvarni trošak nije zaista promenio, ukupni trošak politike predstavlja pravougaonik P_2dX_10, odnosno veći je od prethodnog za površinu adX_1X_2.

Prema Doleriju i Vortingtonu (1996), analiza fiskalne iluzije je išla u pet različitih pravaca:

- fiskalna iluzija kao posledica fragmentiranog poreskog sistema
- uticaj dohodovne elastičnosti poreza na fiskalnu iluziju
- efekat "papira za muve" ("*flypaper*") , odnosno uticaj spoljnjeg finansiranja javne potrošnje)
- iluzija podstanara
- fiskalna iluzija izazvana zaduživanjem, odnosno deficitom

2.1.1. Fiskalna iluzija kao posledica fragmentiranog poreskog sistema

Osnovna teza je da kompleksniji poreski sistem povećava fiskalnu iluziju, što rezultira u većoj javnoj potrošnji. Studije Vagnera (1976), Pomerenea (*Pommerehne*) i Šnajdera (*Schneider*) (1978), i sadrže pokušaje da se izmeri efekat kompleksnosti poreskog sistema na fiskalnu iluziju.

Osnovni model je dao Vagner (1976). Kao rezultat diversifikacije poreskog sistema, Vagner tvrdi, običan građanin više ne može da spozna ukupan trošak javnih rashoda jer je sve nužne informacije i podatke potrebne za izračunavanje ukupnog (i graničnog) poreskog opterećenja nemoguće pribaviti. A, budući da je granična korisnostt od formiranja prave procene poreskog opterećenja u demokratiji niska, Wagner tvrdi da će povećanje kompleksnosti poreskog sistema nužno *ceteris paribus* povećati javnu potrošnju. Empirijski, Vagner je izvršio regresiju ukupnih javnih rashoda na različite

socio-ekonomske karakteristike, kao i na meru kompleksnosti poreskog sistema (Herfindalov (*Herfindahl)* indeks koncentracije, koji predstavlja sumu kvadrata učešća različitih prihoda u ukupnim prihodima). To znači da bi kompleksan sistem imao nisku vrednost indeksa koncentracije, dok bi sistem koji se oslanja samo na jedan poreski oblik imao vrednost 1. Vagnerova ocena parametra za kompleksnost poreskog sistema je bila negativna i značajna. Nalaz je bio i da bi javna potrošnja opala za oko 33%, ukoliko bi se prešlo na ekstremno jednostavan poreski sistem (sa samo jednim poreskim oblikom).

Dalja istraživanja su ukazala na neke metodološke probleme sa Vagnerovom analizom, a naročito u pogledu vidljivosti (transparentnosti) pojedinih oblika prihoda. Naime, prethodna analiza je pretpostavila da su svi izvori državnih prihoda podjednako vidljivi za građane, što očigledno nije slučaj. Na primer, neke takse i naknade su veoma vidljive, dok su neki drugi porezi (recimo, koje ne plaćaju građani, već kompanije, poput poreza na dobit) manje vidljive. Zato su naredna istraživanja (uključujući i naredna Vagnerova istraživanja) uključivale i neku meru vidljivosti poreza u izračunavanje kompleksnosti. U zavisnosti od korišćene metodologije obrade podataka, izbora uzorka i metodologije regresije, hipoteza o fiskalnoj iluziji je potvrđivana ili opovrgavana. U proseku, može se reći da hipoteza jeste potvrđena, ali da veza nije jaka i robusna.

Na primer, Briden i Hanter (1985), analiziraju podatke za 37 američkih gradova, i pronalaze da iznos naplaćenih poreza po glavi stanovnika zavisi od jednostavnosti i širine poreskog sistema – ocena koeficijenta za varijablu jednostavnost poreskog sistema je statistički značajna i negativna, dok je ocena koeficijenta za širinu poreskog sistema statistički značajna i negativna. Dakle, jednostavniji i „uži" poreski sistem (u smislu broja poreza i poreskih osnovica) generiše niže prihode po glavi stanovnika.

Takođe, Pomerene i Šnajder (1978) analiziraju 110 švajcarskih gradova i pronalaze da je per capita javna potrošnja statistički značajno negativno korelisana sa jednostavnošću poreskog sistema, merenog Herfindalovim koeficijentom. Takođe i Klotfelter (1976), analizirajući 50 američkih država pronalazi da je jednostavnost poreskog sistema negativno korelisana, kako sa prihodima per capita, tako i sa rashodima, ali nalaz nije statistički značajan.

2.1.2. Uticaj dohodovne elastičnosti poreskog sistema na fiskalnu iluziju

Osnovna hipoteza je da što je veće oslanjanje javnih finansija na izvore koji automatski rastu sa dohotkom, biće viši nivo iluzije. Dakle, logika je da će se građani manje buniti protiv rasta ukupnog poreskog opterećenja ukoliko je ono rezulat rasta dohotka, nego ako je rezultat rasta poreske stope.

Prvu takvu analizu je sproveo Outs (*Oates*, 1975.) tako što je sproveo regresiju rashoda po američkim saveznim državama na različite socioekonomske varijable i meru dohodovne elastičnosti poreskog sistema. Hipoteza je bila da što je poreski sistem dohodovno elastičniji, nivo javne potrošnje je viši. Hipoteza je prvo potvrđena na uzorku američkih saveznih država, a zatim i na međunarodnom uzorku. Dalji radovi su i potvrđivali i odbijali hipotezu, u zavisnosti od modela i pretpostavki, ali, važnije, nikada nije postignut pun konsezus o tome kako uopšte meriti dohodovnu elastičnost poreskog sistema.

2.1.3. Efekat papira za muve

Treći pravac se bavio tzv. efektom "papira za muve" (*flypaper*). Ideja je da će se u državama (ili drugim nivoima vlasti) gde je viši nivo transfera od drugih država ili drugih nivoa vlasti, biti viša fiskalna iluzija i, samim tim, viši nivo javne potrošnje. Logika je da ukoliko lokalni poreski obveznici nisu svesni punog troška javne potrošnje (usled delimičnog finansiranja od strane druge države ili drugog nivoa vlasti, ili recimo od profita državnih preduzeća), biće i viša tražnja za javnom potrošnjom. Za razliku od drugih analiza fiskalne iluzije, koje su morale da pretpostave određeni nivo iracionalnosti u ponašanju birača, fiskalna iluzija u federalnom sistemu je posledica potpuno racionalnog razmatranja od strane birača. Dakle, kada je izvesno da deo troška snosi neki drugi nivo vlasti, potpuno je racionalno zahtevati viši nivo javne potrošnje.

Dilorenco (*DiLorenzo*) (1982), je analizirao uticaj prihoda od komunalnih preduzeća na prihode i rashode lokalnih samouprava u državi Njujork i došao do nalaza da je dobit komunalnih preduzeća uvećala javnu potrošnju kroz snižavanje percepcije visine poreza.

Vajner (*Winer*) (1983) je pokazao da federalni sistem vlasti, budući da su odluke o oporezivanju i potrošnji odvojene, može da ima sistematski uticaj na povećavanje javne potrošnje. Njegova teza je da je federalna struktura vlasti posebno podložna fiskalnoj iluziji jer trošak plaća neko drugi.

Logan (*Logan*) (1986) je analizirao da li federalni sistem vlasti menja percepciju birača o višem nivou vlasti. Naime, ukoliko birači vide da se povećava nivo javne potrošnje na lokalu bez povećanja poreza, onda nužno moraju da primete i da se smanjuje nivo javne potrošnje na federalnom nivou iako nema smanjenja poreza. Iz ovoga je zaključio da će se federalni političari usprotiviti ovakvom sistemu i pokazao (na primeru SAD) da je zaista ovakav mehanizam značajan.

Grosmanova (*Grossman*) (1990) hipoteza je bila da fiskalna iluzija usled efekta papira za muve zavisi od indirektnosti transfera. Na primer, građani posmatraju transfer sa federalnog nivoa kao udaljeniji i indirektniji u odnosu na transfer sa nivoa savezne države i, samim tim, dovode do višeg nivoa rashoda. U navedenom radu je potvrđena ovakva hipoteza.

Jasno je da je ovaj efekat možda još izraženiji kada govorimo o donacijama i koncesionim kreditima drugih država, gde se naročito postavlja pitanje da li je dobijeni novac zaista i doveo do rasta javne potrošnje u određenoj oblasti, ili je država primalac donacije smanjila izdatke iz sopstvenih prihoda i usmerila ih u neku drugu oblast. Na primer, Van de Val (*Wan de Valle*) (2007) pokazuje da je projekat Svetske banke o rehabilitaciji puteva u Vijetnamu (*Rural Transport Project RTP1*, 1997.) zaista uvećao ukupne izdatke za održavanje puteva, ali je to uvećanje niže nego što je vrednost samog projekta. Dakle, došlo je do određenog preusmeravanja potrošnje, ali ne u iznosu od 100%.

2.1.4. Iluzija zakupaca

Četvrti pravac literature je pre svega tipičan za SAD jer se bavi takozvanom iluzijom zakupaca (*renters illusion*). Naime, budući da je u mnogim lokalnim samoupravama u SAD porez na imovinu veoma bitan izvor finansiranja, a budući da ga plaća vlasnik nekretnine, teza je da će u krajevima u

kojima veći deo stanara živi kao podstanar, postojati zahtevi za većim nivoom javne potrošnje jer zakupci neće biti svesni punog troška poreza na imovinu.

Studije bazirane na američkim podacima su uglavnom potrvđivale ovu tezu (Bergstrom i Gudman (*Bergstrom and Goodman*) (1973) i Martinez-Vaskez (*Martinez-Vazquez*) (1983)). Uobičajeni empirijski pristup je da se pođe od pretpostavke da iluzija postoji, a onda se ekonometrijski ocenjuje da li više učešće podstanara generiše višu javnu potrošnju. Za razliku od ovog pristupa, Blum-Hansen (*Bloom Hansen)* (2005) sprovodi anketu 1000 danskih podstanara i testira da li su njihovi stavovi o poreskom sistemu i javnoj potrošnji konzistentni sa iluzijom podstanara i nalazi da to nije slučaj, što je možda posledica specifičnog poreskog sistema u Danskoj.

Naravno, „iluzija podstanara" se može i generalizovati i može se posmatrati bilo koja grupa birača koja nije svesna svog učešća u snošenju troška nekog određenog poreskog oblika (na primer, većina birača nije svesna uticaja poreza na dobit na zarade, zapošljavanje ili cene u maloprodaji, pa se između ostalog i zato zalažu za viši porez na dobit).

2.2. Izborni (politički) ciklusi

Izborni ciklus takođe može biti uzrok pristranosti ka deficitu jer, na primer, birači mogu da podstiču političare da pred izbore vode ekspanzivnu fiskalnu politiku. Razvijene su različite vrste ekonomskih modela kojima se istražuje veza između političkog i ekonomskog ciklusa.

Na primer, Nordhaus (*Nordhaus*) (1975) postavlja problem na sledeći način. Političari u demokratiji imaju malo razloga da vrednuju buduću (postizbornu) potrošnju dok, za razliku od njih, privatni investitori imaju interes da žrtvuju kratkoročnu potrošnju u korist dugoročne investicije. Samim tim, možemo očekivati da će se u periodu nakon izbora (na početku mandata) voditi restriktivna ekonomska politika, dok će periodi pred istek mandata biti periodi visoke potrošnje i deficita (ekspanzivne ekonomske politike).

Nordhaus u svom modelu posmatra monetarnu, a ne fiskalnu politiku, ali je zbog slične logike, njegova analiza primenljiva i na fiskalnu politiku. Dakle, mehanizam je takav da političari, usled vere da je trenutna ekonomska situacija veoma bitna za donošenje odluke birača manipulišu trenutnom ekonomskom situacijom putem ekonomske politike tako što pre izbora vode ekspanzivnu, a nakon izbora restriktivnu politiku. Osnovni problemi su bili to što se pretpostavlja da je monetarna politika potpuno u rukama izvršne vlasti, , sa druge strane u potpunosti ignoriše fiskalnu politiku nad kojom izvršna vlast ima kontrolu. Takođe, teško je objasniti pretpostavku da birači nikada ne nauče iz iskustva kako se političari ponašaju.

Nordhaus predlaže nekoliko mogućih rešenja problema, od kojih neka u suštini predstavljaju poboljšanje fiskalnih institucija:

- bolje obrazovanje birača i informisanje o dugoročnim posledicama
- produžavanje mandata političarima, kako bi se produžio i njihov horizont i smanjila miopija
- delegiranje fiskalne politike nekoj autonomnoj instituciji, po analogiji sa centralnom bankom

- proširenje kruga učesnika u debate o budžetu.

Ova tema je podstakla i literaturu koja ide u potpuno suprotnom pravcu. Dakle, pored literature koja se bavi traženjem odgovora na pitanje „da li politički ciklus utiče na ekonomiju", veoma je obimna i literatura koja se bavi suprotnim pitanje „da li ekonomski ciklus utiče na politiku", odnosno u kojoj meri trenutna ekonomska kretanja utiču na rezultate izbora.

Fer (*Fair*) (1978) je našao dokaze za tvrdnju da ekonomski uslovi veoma utiču na rezultat izbora. U navedenom članku, autor posmatra rezultate svih predsedničkih izbora u Americi u periodu 1916-1976 i pokušava da dokaže tezu da američki birači za ekonomsku politiku smatraju odgovornom partiju predsednika države. Empirijski nalaz je da poboljšanje ekonomske situacije, bilo mereno rastom BDP ili rastom zaposlenosti u godini izbora značajno utiče na rezultat izbora. Konkretno, rast BDP za 1% povećava broj glasova u korist aktuelne vlasti za oko 1%.

Osnovni problem sa ovim prvim modelima je što su se uglavnom bavili monetarnom politikom i nisu uspevali da pronađu potvrdu teze da na monetarnu politiku utiče politički ciklus, naročito nakon kasnih 70-ih, od kada su centralne banke dobile više samostalnosti.

Rogof (*Rogoff*) (1990) daje ključni doprinos literaturi svojim modelom političkih i budžetskih ciklusa, upravo zato što posmatra vezu između fiskalne politike i političkog ciklusa. U članku Rogoff kaže da je jedan od najvažnijih motiva za taj članak analiziranje posledica različitih izbornih modela na budžetsku politiku, kao i analiza različitih predloga (tada aktuelnih u američkoj javnosti) da se ograniči mogućnost vlasti da vodi aktivnu budžetsku politiku u izbornim godinama.

Takođe, izgleda da je politička motivisanost fiskalne politike izraženija u manje razvijenim zemljama. Ames (1987) na podacima o 17 latinoameričkih zemalja u periodu od 1947-1982 pokazuje da je potrošnja u godini izbora porasla za 6,3%, a u godini nakon izbora u proseku smanjena za čak 7,6%. Slični nalazi su potvrđeni i za podsaharske afričke zemlje (Block 2000). Pokazano je i da vlasti u manje razvijenim zemljama imaju više prostora, kako za vođenje diskrecione fiskalne politike, tako i za druge vrste manipulacija. Na primer, u manje razvijenim zemljama su rasprostranjeniji programi poput programa javnih radova, kojima političari lako mogu da manipulišu u predizbornom periodu.

Alezina, Koen i Rubini (Alesina, Cohen and Roubini) (1993) analiziraju pitanje tempiranja izbora i predizborne manipulacije monetarne i fiskalne politike. Prvo, testiraju da li političari koriste priliku da zakažu vanredne izbore u uslovima kada je dobra ekonomska situacija, umesto da stvore dobru ekonomsku situaciju manipulisanjem ekonomskom politikom. Autori odbacuju ovu hipotezu nakon što su je testirali na 14 OECD zemalja u kojima postoji mogućnost prevremenih izbora, što znači dadobri ekonomski uslovi ne povećavaju šansu održavanja prevremenih izbora. Sa druge strane, takođe ne uspevaju da odbace hipotezu da političari manipulišu fiskalnom poltikom.

2.3. Asimetrična raspodela troškova i koristi

Ova vrsta asimetrije može da proizvede pristrasnost ka višoj potrošnji i deficitu. Konkretno, ako jedna osoba plaća poreze, a dve osobe primaju novac ih javnih izvora, demokratsko odlučivanje o nivou potrošnje će biti pristrasno ka višoj potrošnji.

Interesne grupe (poznate i kao lobi grupe ili kao grupe za zastupanje) koriste različite oblike javnog zagovaranja kako bi uticale na državnu politiku. One igraju veoma važnu ulogu u savremenim demokratijama, a ima ih veoma različitih – od profesionalnih udruženja (lekara, advokata, inženjera…), pa do grupa pojedinaca ili preduzeća koje spaja neki zajednički interes ili interesovanje (sindikati, udruženje za zaštitu prirode, udruženje proizvođača cementa…) Dakle, motiv za organizovanje grupe može biti neki zajednički politički ili komercijalni interes. Takođe, grupe koriste različite mehanizme za ostvarivanje svojih interesa poput medijskih kampanja, istraživanja, publikacija i lobiranja. Kroz takve aktivnosti, cilj interesnih grupa je da se donese i sprovodi takva javna politka od koje bi članovi grupe imali direktne koristi, dok bi se troškovi raspodelili na hiljade (ili milione) ostalih građana (ili poreskih obveznika) koji često nisu ni svesni tih troškova. Razdvojenost troškova i koristi može lako da dovede do javne potrošnje koja je neefikasno velika. Pojam traganja za rentom (*rent seeking*) je temeljno obrađen u ekonomskoj teoriji, delom u oblasti regulacije (gde se interesne grupe bore za što povoljniju regulaciju, uglavnom tako što od države traže da uvede barijere ulasku na tržište), ali delom i u fiskalnoj politici (gde se interesne grupe bore za svoj deo "javnog kolača").

Imajući u vidu da budžetske odluke donose političari kojima je bitno da budu reizabrani, politička podrška dobro organizovanih malobrojnih grupa može biti važnija od podrške neorganizovane i neinformisane mase. Tako političari mogu preusmeravati nizak *per capita* iznos od velikog dela stanovništva prema malom broju organizovanih ljudi. Posledica ovakve politike je uvećana javna potrošnja, ali ne nužno i deficit (jer se radi o čistoj redistribuciji). Međutim, ako u analizu uključimo i mogućnost deficita (zaduživanja), političari tako praktično dobijaju mogućnost da usmere resurse omiljenim interesnim grupama, a da u isto vreme, za uzvrat čak i ne moraju nikome te resurse da oduzmu.

Ekonomska literatura o interesnim grupama je u poslednjih 50-ak godina dosta napredovala. U stvari, jedno od prvih pitanja kojim se teorija bavila je kako su uopšte nastale interesne grupe, budući da one svojim članovima pružaju javno dobro, pa se javlja problem slepog putnika (*free rider*). Naime, korist od lobiranja (javnog zagovaranja) je nerivalska i ne postoji mogućnost isključivanja, što su karakteristike javnog dobra. Na primer, ukoliko udruženje lekara uspe da se izbori za neku posebnu povlasticu (recimo, da privatne lekarske ordinacije ne moraju da izdaju fiskalne račune), korist od povlastice će imati i lekari koji se uopšte nisu angažovali u borbi za povlasticu. Dobrog odgovora na ovo pitanje i dalje nema, osim naćelnog da će se interesne grupe organizovati onda kada je moguća korist posebno velika, a uz to postoji i mogućnost isključenja. Takođe, jedna od prvih stvari za koje interesne grupe pokušavaju da se kod države izbore je da se zakonski uvede obaveznost članstva i plaćanja članarine, čime se problem slepog putnika prevazilazi.

Jedna od interesnih grupa koja se u literaturi često analizira su niži nivoi vlasti, naročito u većinskim izbornim sistemima. Na primer, u Americi se ponekada celokupna budžetska politika gleda u tom kontekstu – koji kongresmen je šta izborio za svoje birače, na račun ostatka države (tzv. *pork barrel politics*). U modelu Vajngast, Šepsl i Džonsen (*Weingast, Shepsle i Johnsen*) (1981) pretpostavlja se da je nacionalna država podeljena na određeni broj regiona čiji je cilj da maksimiziraju neto koristi za sebe (da plate što manje poreza, a da se što više projekata realizuje kod njih), kao i da svaki region predstavlja jedan predstavnik/političar. Ukoliko se projekti finansiraju sa centralnog nivoa, direktan trošak bilo kog javnog projekta je, iz ugla regiona, praktično zanemarljiv, tako da postoji motiv da se realizuju brojni projekti koji iz ugla centralne

države nemaju nikakvog smisla. Takav budžetski i politički sistem (koji namerno donekle podseća na američki sistem u realnosti) dovodi do iznadoptimalne javne potrošnje jer je trošak bilo kog projekta veoma široko raširen, a koristi su veoma koncentrisane.

Beker (*Becker*) (1983) posmatra problem iz nešto drugačijeg ugla, ne posmatrajući kako interesna grupa utiče na političara, već posmatra odnos između dve interesne grupe – jedne koja traži subvenciju i druge koja se bori protiv viših poreza (iz kojeg će biti finansirana subvencija). Becker uvodi koncept „funkcije uticaja" koja zavisi od tri parametra: koliki je pritisak onih koji se zalažu za subvenciju, koliki je pritisak onih koji se protive porezu i koji je relativni odnos veličina ove dve grupe. Takođe, u obzir uzima i problem kolektivne akcije (javnog dobra), budući da će grupa koja ga na bolji način reši uspeti da izvrši veći pritisak. Becker tvrdi da će takva konkurencija interesnih grupa naterati vlast da izabere efikasniji način redistribucije (putem poreza i subvencija), umesto neefikasniji način putem neke regulacije.

Neki autori (na primer, Sobel 2001.) pokazuju da postoji pozitivna korelacija između javne potrošnje na federalnom nivou u Americi i komiteta za političku akciju[2] (*political action committee*). Po njemu, rast broja komiteta za političku akciju za 10% dovodi do rasta javne potrošnje za od 1.07% do 1.57% u narednoj godini. Međutim, nije lako utvrditi šta je uzrok a šta posledica – da li je veći broj komiteta doveo do povećane javne potrošnje, ili je očekivanje više javne potrošnje u sledećoj godini dovelo do formiranja više komiteta ove godine, koji se unapred bore za bolji startni položaj pred podelu sredstava?

Specifičan način gledanja na interesne grupe je kada se svi današni poreski obveznici posmatraju kao interesna grupa koja je u sukobu sa budućim generacijama (a koje, prirodno, nemaju danas svoje zastupnike). Kao što je već spomenuto, borba između interesnih grupa može povećati javnu potrošnju. Međutim, ukoliko se u model uvrsti i treća interesna grupa, koja nije nigde ni zastupljena („buduće generacije"), dolazimo do mogućnosti višeg deficita i finansiranja sadašnje potrošnje putem javnog duga.

2.4. Vremenska nedoslednost

Pod vremenskom nedoslednošću se obično podrazumeva situacija u kojoj se sklonosti (preferencije) neke osobe vremenom nedosledno menjaju (osoba postaje sklona izboru protiv kojeg je bila u prošlosti). U državnoj politici primer može biti sledeća situacija: države obično formulišu i javno iznose stav da neće pregovarati sa teroristima pod bilo kojim uslovima, kako bi predupredili terorističke napade. Međutim, neke države promene stav ukoliko je pretnja napadom dovoljno ozbiljna.

U monetarnoj politici je poznat problem obaranja inflacije. Naime, političari često obećavaju nižu inflaciju u budućnosti, ali kada budućnost dođe, obaranje inflacije se odlaže jer može na kratak rok da dovede do više nezaposlenosti. Upravo ovo je jedan od razloga za uvođenje nezavisnosti centralnih banaka, jer se veruje da centralne banke koje nisu pod političkim pritiskom da kratkoročno podižu stopu rasta i zaposlenosti mogu lakše i kredibilnije da vode politiku niske

[2] Komiteti za političku akciju su organizacije koje učestvuju u izbornim kampanjama u Americi kao jedan od mehanizama finansiranja izborne kampanje

inflacije. Upravo za analizu ovih fenomena su Kidland i Preskot (Kydland and Prescott) dobili Nobelobu nagradu 2004. godine.

Jasno je da sličan fenomen postoji i u fiskalnoj politici u kojem se svi akteri slažu da deficit treba smanjiti, ali „u budućnosti". Kada budućnost dođe, odgovornost se odlaže za kasnije. U teoriji, pravila mogu pomoći da se prevaziđe problem vremenske nedoslednosti, ukoliko su pravila čvrsta. Međutim, problem je ukoliko se i pravila mogu lako menjati, tako da i sama mogu postati vremenski nedosledna, naročito ukoliko su suviše kruta.

Neki od modela koji se bave vremenskom nedoslednošću fiskalne politike se fokusiraju na nekonzistentnost preferiranih fiskalnih ishoda, naročito u kontekstu moguće promene vlasti. Na primer, sadašnja vlada može namerno voditi politiku koja je suboptimalna čak i iz njene perspektive kako bi makar donekle kontrolisala fiskalnu politiku i nakon silaska sa vlasti i tako predupredila (iz njene perspektive) još gori ishod u budućnosti.

Na primer, Peršon i Svenson (*Perrson and Svensson*) (1989), predstavljaju model u kojem pokazuju kako vlada može kao instrument da koristi javni dug kako bi kontrolisala fiskalnu politiku naredne vlade. Koriste model principala i agenta, tako što je sadašnja vlast principal, a naredna vlast agent. Pokazuju da sadašnja vlast može da vodi suboptimalnu kratkoročnu politiku kako bi postigla dugoročni cilj. Na primer, konzervativna vlast može namerno da smanji poreze i poveća deficit (iako recimo preferira nizak deficit) kako bi narednu levičarsku vladu primorala da odustane od svojih obećanja o povećanju javne potrošnje usled nužnosti da smanjuje nasleđeni deficit. U suprotnom, ukoliko bi konzervativna vlada danas vodila politiku niskog deficita ostavila bi narednoj vlasti prostor da poveća socijalna davanja, na primer.

2.5. Problem korišćenja zajedničkog dobra

89

Klasična ekonomska tipologija dobara, svrstava sva dobra u četiri grupe, u zavisnosti od toga da li su dobra rivalska (da li korišćenje dobra od strane jednog potrošača umanjuje mogućnost ostalima da ga koriste) i od toga da li proizvođač dobra može da isključi iz korišćenja dobra one potrošače koji ne plaćaju. Tako su moguće četiri vrste dobra:

Tabela 2.1: Tipologija dobara

	Moguće isključenje	Nemoguće isključenje
Postoji rivalitet	Privatna dobra (hrana, obuća, odeća, stanovanje)	Zajednička dobra (riba u okeanu, zajedničke šume, pašnjaci)
Ne postoji rivalitet	Klupska dobra (bioskop, privatni parkovi, kablovska televizija)	Javna dobra (zemaljska televizija, vojska, javni poredak)

Kada je reč o zajedničkim dobrima, u ekonomiji je poznat i obrađen concept tragedije zajedničkog dobra (*tragedy of the commons*). Klasičan primer je zajednički pašnjak na kojem pasu sva seoska goveda. U takvoj situaciji, u interesu svakog poljoprivrednika je da njegova goveda pasu što više,

budući da sav prihod od bolje prehranjnosti ide njemu, a da se trošak (u vidu pojedene trave) raspoređuje podjednako na celo selo. Ishod ovakve situacije je prekomerna upotreba, a moguće i potpuno uništenje, pašnjaka. Standardno rešenje ovog problema je privatizacija resursa (kako bi se svi efekti internalizovali), ili aktivno upravljanje resursom (recimo kroz izdavanje ili prodavanje kvote za korišćenje resursa).

Kakve sve ovo ima veze sa budžetom? Pa, može se pokazati da je budžet, iz perspektive pojedinačnih ministara, upravo zajedničko dobro. Sa jedne strane, jasno je da postoji rivalitet, jer dinar potrošen na jedan resor znači da se taj dinar ne može upotrebiti u drugom resoru. Takođe, trošak korišćenja dinara se deli na sve resore (sve poreske obveznike) ravnomerno, odnosno ne postoji mogućnost da se oni koji ne plate isključe iz upotrebe.

U kontekstu budžeta, suština problema zajedničkih resursa je u tome što se sve javne politike (ili, drugačije posmatrano – sve institucije) finansiraju iz zajedničke kase. To znači da je svaki ministar u situaciji da, ukoliko uspe da se izbori za više para za „svoj" resor, omogući da taj resor plati samo deo ukupnog troška. Na primer, ukoliko se ministar poljoprivrede izbori za povećanje poljoprivrednih subvencija, to će u nekom trenutku zahtevati povećanje poreza, ali će poljoprivrednici platiti srazmerno manji deo. Jedini način da se političari „nateraju" da gledaju širu sliku, a ne da se usko fokusiraju na svoj resor je da se to uradi kroz budžetski proces, koji obuhvata formalna, ali i neformalna pravila.

2.6. Teorija javnog izbora i konstitucionalna ekonomija Džejmsa Bjukenona

Džejms Bjukenon je 1986. godine dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju za „njegov razvoj ugovornih i ustavnih osnova za teoriju donošenja odluka u ekonomiji i politici". U suštini, to je bila nagrada za njegov višedecenijski rad na teoriji javnog izbora, grani ekonomije koja se bavi primenom ekonomske metodologije na politiku. Između ostalog, u saopštenju za javnost Nobelovog komiteta[3] stoji i sledeća rečenica:

"Dugo pre nego što su se pojavili visoki budžetski deficiti, on je pokazao kako finansiranje budžeta putem zaduživanja razgrađuje vezu između rashoda i poreza u procesu donošenja odluka."

Dakle, njegov rad na pitanjima koja se odnose na javni dug je spomenut samo jednom rečenicom, iako je Bjukenon smatrao taj deo svog rada za jedan od najvažnijih. U stvari, jednom prilikom je napisao (Buchanan, 1987) sledeće:

"Najosnovnije predviđanje teorije javnog izbora je da će u nedostatku moralnih ili ustavnih ograničenja demokratije finansirati neki deo svoje tekuće javne potrošnje putem duga umesto putem poreza i da, kao posledica, javna potrošnja će biti viša nego što bi bila da postoji obaveza uravnoteženja budžeta."

Dva de[illegible]Džejmsa Bjukenona su posebno posvećena pitanjima javnog duga. Javni principi javnog duga (*Public Principles of [illegible]lic Debt*) iz 1958. godine i Demokratija u deficitu: Politička zaostavština Lorda Kejnsa (*Democracy in Deficit: Political Legacy of Lord Keynes*) iz 1977.

[3] Ceo tekst se može naći na http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/buchanan-article.html

godine, koju je objavio zajedno sa Ričardom Vagnerom. Takođe je napisao i brojne članke na ovu temu.

Prema Templman (*Templeman*, 2007) doprinos Bjukenona možemo podeliti u sedam osnovnih kategorija:

- incidenca javnog duga,
- ekonomske posledice javnog duga,
- njegov pogled na Rikardijansku jednakost,
- njegov pogled na kejnzijansku makroekonomiju
- stalnost javnog duga
- moralne posledice javnog duga
- zalaganje za izmenu američkog Ustava kroz donošenje amandmana koji bi zahtevao uravnotežen godišnji budžet („*balanced-budget amendment*")

2.6.1. Incidenca javnog duga

Bjukenonova prva tačka u analizi javnog duga je razmatranje pitanja – ko zaista plaća javni dug i kada ga plaća? Dakle – ko zaista snosi teret otplate?

U vreme kada je Bjukenon pisao (50-ih i 60-ih godina dvadesetog veka), vladala je druga doktrina u ekonomskoj nauci – da teret duga snosi današnja generacija i da dug u stvari nije preterano bitan jer „i onako dugujemo sami sebi". Najznačajniji zastupnik ove ideje je bio Aba Lerner (Abba Lerner) čija osnovna teza (Lerner, 1948) je da se privatni dug i javni dug razlikuju. Po njemu, javni dug prestavlja dug nekih građana jedne zemlje drugim građanima te zemlje, i negira tezu da „ostavljamo dugove našoj deci", budući da su i poverioci takođe „naša deca" i da će ona, kao poverioci, imati koristi od otplaćenih kamata.

Bjukenonov odgovor je bio da teret duga snose budući poreski obveznici, da trošak današnje potrošnje ne snose oni koji danas finansiraju potrošnju, već oni koji će taj dug morati da vrate. Njegova tvrdnja je da su nominalni poverioci dobrovoljno izabrali, između mnogo različitih investicionih opcija, da ulože u državne hartije od vrednosti, kako bi u budućnosti ostvarili prinos (kamatu) na svoju investiciju. Sama dobrovoljna priroda ove transakcije ukazuje da oni očekuju da ta transakcija za njih generiše dobit, pa oni po definiciji ne mogu biti oni koji snose trošak finansiranja, iako, na prvi pogled, oni za njega plaćaju. Dakle, poverioci ne snose teret time što finansiraju današnje javne rashode. Dug prema njima će u nekon narednom periodu biti otplaćen iz budućih poreza, pa tako budući poreski obveznici snose stvarni trošak za današnje deficite.

Jednostavno rečeno, po Bjukenonu, odluku o dugu donose postojeći poreski obveznici, a teret duga snose budući poreski obveznici i nužna posledica toga, po Bjukenonu, je deficit javnih finansija u demokratskom političkom sistemu.

2.6.2. Javni dug i formiranje kapitala

Pored toga što teret duga snose buduće generacije, postoji i ekonomski trošak zaduživanja. Kao što poverilac dobija kamatu za to što odlaže svoju potrošnju za budućnost, tako i dužnik mora da plati kamatu za to što je u mogućnosti da poveća potrošnju danas bez plaćanja za nju sve do nekog perioda u budućnosti. Bjukenon kaže sledeće:

"Finansirajući današnje rashode kroz zauživanje, mi, u suštini, sečemo drvo jabuke za ogrev, time smanjujući prinos našeg voćnjaka zauvek." (Eseji o političkoj ekonomiji, strana 141)

Naravno, to što zaduživanje dolazi uz neki trošak, ne znači da je samim tim ono nepoželjno. Zaduživanje omogućava ekonomskim akterima da usklade svoju potrošnju sa intertemporalnim preferencijama. Sve dok je zaduživanje dobrovoljno, ono omogućava dužniku da dostigne viši nivo korisnosti. Na primer, omogućava kupovinu kuće danas, uz buduću otplatu duga, umesto višegodišnje štednje kako bi se kuća kupila bez duga. Ali, Bjukenon vidi fundamentalnu razliku između privatnog i javnog duga, iz dva razloga. Prvo, iako bi javni dug imao smisla za finansiranje kapitalnih rashoda, on se u praksi najčešće ne koristi u te svrhe. Drugi razlog zašto je potrebno praviti razliku između privatnog i javnog duga je, po Bjukenonu, što bismo učinili takozvanu grešku agregacije, koju čini i Lerner kod „mi dugujemo sami sebi" argumenta. Naime, po Bjukenonu, zamenica „mi" u toj rečenici agregira veoma različite grupe, tu se nalazimo „mi" koji danas plaćamo poreze i „mi" koji smo danas državni poverioci, ali ni jedni ni drugi ne snose pravi teret otplate duga. To rade buduće generacije, kojih nema u analizi.

2.6.3. Rikardijanska jednakost

Rikardijanska jednakost je tvrdnja da je način finansiranja javne potrošnje, pod određenim pretpostavkama, potpuno nebitan. Naime, ukoliko današnji poreski obveznici brinu o dobrobiti svojih naslednika, oni će kompenzovati današnje fiskalne odluke kako bi ispunili cilj o ostavljanju nasledstva.

Razmotrimo jedan primer. Pretpostavimo da je bogatstvo građana nekog grada 100 miliona dinara i da je potrebno da se napravi most koji košta 10 miliona, a da je kamatna stopa 5%. Raspravlja se da li da se most finansira kroz jednokratni porez, ili putem izdavanja obveznica na 10 godina, a da se kamata plaća godišnje. Prva opcija, kroz jednokratni porez, znači da građanima prve godine ostaje samo 90 miliona. Za 10 godina, uz kamatu od 5% godišnje, bogatstvo će narasti na 135 miliona. Druga opcija ostavlja građanima 100 miliona u prvoj godini, ali banci (ili bilo kom poveriocu) za 10 godina treba isplatiti 15 miliona dinara (10 miliona za glavnicu, uvećano za 500.000 dinara godišnje za kamatu). Znači, za 10 godina, građani opet imaju 135 miliona (150 miliona kroz osnovno bogatstvo, umanjeno za 15 miliona koje je potrebno isplatiti). Dakle, način finansiranja je potpuno irelevantan.

Ovo je teorijski pokazao Baro (*Barro*) (1974.). Njegova ideja je bila da pokaže da država načinom izbora finansiranja ne može da utiče na ekonomiju, jer će poreski obveznici kompenzovati tu promenu. Neke od tvrdnji koje proizlaze iz ove teorije su da: a) ukoliko država snizi poreze bez snižavanja potrošnje to neće stimulisati ekonomiju jer će poreski obveznici sniziti svoju potrošnju u očekivanju viših poreza u budućnosti i b) ukoliko država poveća potrošnju uz zadržavanje poreza da

bi podstakla ukupnu potrošnju, poreski obveznici će sniziti svoju potrošnju u očekivanju viših poreza u budućnosti. Dakle, Barro je na ovaj način u velikoj meri podrio tezu o efikasnosti fiskalnog stimulusa, koji se nalazio u suštini tada dominantnog kejnzijanizma.

Međutim, Bjukenon se sa svim tim nije slagao, iako naravno ni sam nije bio kejnzijanac, pa je ušao u debatu sa Barom. Prvo mu je ukazao da je o tom fenomenu raspravljao još Rikardo (1820. godine) i Bjukenon je nazvao taj fenomen „Rikardijanskom jednakošću".

Po Bjukenonu, ukoliko Rikardijanska jednakost važi, to znači da današnji poreski obveznici procenjuju da im se vrednost imovine smanjuje svaki put kada procene da će u budućnosti morati da plate više poreze za plaćanje današnje potrošnje. Ako bi to bilo tako, teret duga bi suštinski pao na današnje poreske obveznike, a ne na buduće generacije, a u to ni Rikardo ni Bjukenon nisu verovali:

Pravi trošak javnog duga snose članovi današnje geneacije samo ukoliko tačno procene svoju i ulogu svojih naslednika kao budućih poreskih obveznika i preduzmu mere da diskonktuju buduće plaćanje poreza u smanjenje vrednosti današnje imovine. Ukoliko vremenski horizonti pojedinaca nisu ograničeni, odnosno, ukoliko se budući pojedinci smatraju suštinski različitim od dašnašnjim, nužno mora da postoji određeno pomeranje stvarnog troška duga ka budućim generacijama. (Javni principi javnog duga, 1958, strane 36-37)

Dodatno, Bjukenon je kritikovao Baroa što njegova analiza ne može da objasni zašto onda vlasti nisu indiferentne između duga i poreza, već favorizuju dug. Takođe, Bjukenon se ne slaže sa pretpostavkom da su svi sadašnji poreski obveznici altruisti i da poseduju savršenu mogućnost predviđanja. Dakle, po Bjukenonu, Baro zanemaruje postojanje fiskalne iluzije, pojave da ljudi ne mogu da u potpunosti shvate da današnji dug zahteva povećanje poreza u budućnosti. Pojedinci sistematski potcenjuju povećanje poreza u budućnosti za potrošnju učinjenu danas.

2.6.4. Kejnzijanska makroekonomija i permanentnost javnog duga

U knjizi Demokratija u deficitu, koju je napisao sa Ričardom Vagnerom, Bjukenon se direktno suprotstavlja tada dominantnom kejnzijanizmu koji je, po njemu, narušio dotadašnji opšteprihvaćeni princip uravnoteženog budžeta. Naime, nakon Velike depresije (u periodu od 1940. – 1970. godine) kejnzijanci su često tvrdili da uravnoteženi budžet nije bitan i da vlasti treba da koriste deficit i javni dug u anticiklične svrhe.

Bjukenonova i Vagnerova osnovna primedba je da je Kejns u potpunosti ignorisao političke implikacije svog predloga. Naime, demokratski izabrani političari pokazuju jasnu pristrasnost ka onim projektima koje mogu da finansiraju dugom, dakle da mogu da pokažu konkrentu korist svojim biračima bez pratećeg povećanja poreza. Pre Kejnsa, postojala je određena vrsta stručne i moralne odbojnosti prema takvom ponašanju. Ali, od kada je Kejns takvo ponašanje okarakterisao kao korisno, više nije bilo nikakvog mehanizma da se predupredi takvo ponašanje.

„Predkejnzijanska norma o izbalansiranom budžetu je služila da ograniči potrošnju i da drži državne rashode okvirno na nivou prihoda od poreza. Kejnzijansko uništenje ove norme, bez ikakve norme koja bi je zamenila, efektivno je uklonila to ograničenje. Sasvim predvidivo, političari su na ovo reagovali većim povećanjem potrošnje nego poreskih prihoda, a budžetski deficiti su postali nešto sasvim normalno." (Demokratija u deficitu, strana 124)

Po njima, kejnzijanizam bi možda mogao da funkcioniše u nekoj benevolentnoj diktaturi, ali da ne može da funkcioniše u demokratskoj državi sa profesionalnim političarima, partijama, birokratijom i građanima koji i plaćaju poreze i imaju koristi od države. Oni takođe kažu da striktno ekonomski posmatrano kejnzijanska ekonomija, koja traži deficite u recesiji, a suficite u ekspanziji, ne dovodi nužno do rastućeg duga. Problem je u njenom ignorisanju političke realnosti, pa je sada budžetska politika „polukejnzijanska" – deficiti u recesiji, a uravnotežen budžet u ekspanziji.

Kao što smo već spomenuli na početku, centralno predviđanje Bjukenonovog rada vezano za javni dug je da će, bez nekog moralnog ili ustavnog ograničenja, javni dug biti stalni fenomen, a to je objašnjavao osnovima teorije javnog izbora.

Jednostavno, političarima je mnogo lakše da pozajme i potroše nego da oporezuju i taj novac potroše. Bjukenon tvrdi da je u pred-kejnzijanskom vremenu postojala norma ponašanja koja je zahtevala da budžet, osim u izvanrednim situacijama, bude izbalansiran. Kejnsovo poništavanje ove norme, dovelo je do toga da političari ne samo da mogu da troše više nego što država prikupi kroz poreze, već je to sada prikazano kao odgovorno i naučno zasnovano ponašanje tokom recesije. Podaci potvrđuju ovakav Bjukenonov zaključak – u periodu između 1931. i 2015. godine (84 godine) u samo 12 godina američka federalna država nije prikazala deficit, a čak 7 od tih 12 godina se desilo pre 1960. godine. To znači da je veoma malo verovatno da će dug ikada biti u potpunosti isplaćen, jer bi zahtevao godine (a verovatno i decenije) stalnih budžetskih suficita, što je praktično politički nezamislivo.

2.6.5. Nemoralnost javnog duga

Zanimljivo za ekonomistu koji se uglavnom ustežu od etičkih ocena, ali Bjukenon je javni dug smatrao ne samo ekonomski štetnim, već i nemoralnim. Naime, standardni neoklasični pogled na dug i moralnost javnog duga je da, čak i ako je istina da današnje generacije nekako uzimaju dohodak od budućih generacija (tako što troše novac danas, koji će buduće generacije da vraćaju), istorijsko iskustvo nam pokazuje da će buduće generacije biti daleko bogatije od današnjih, tako da je preraspodela iz budućnosti u sadašnjost opravdana.

Međutim, Bjukenon odbacuje ovaj argument, u suštini osporavajući opravdanost agregiranja na nivo sadašnjih i budućih generacija. Naime, po Bjukenonu, ljudi koji štede i ulažu novac danas ne rade to zbog nekih imaginarnih „budućih generacija", već to rade zbog svoje dece i drugih direktnih naslednika. Po Bjukenonu, da li će takvo ponašanje (briga za svoje direktne naslednike) zaista i uspeti da umanji štetu današnjeg zaduživanja koju će trpeti buduće generacije je potpuno irelevantna za pitanje moralnosti današnjeg zaduživanja.

Drugi konvencionalni argument u prilog potencijalnoj moralnosti zaduživanja je da će budućim generacijama ostati ne samo dug, već i imovina finansirana od tog duga, poput infrastrukture. Bjukenon je, čini se, imao ambivalentan odnos prema ovoj tvrdnji. Prvo je (Bjukenon, 1967) rekao da se njegov etički princip protiv javnog duga ne primenjuje u potpunosti kada se dugom finansiraju stvarni dugoročni projekti, jer u tom slučaju buduće generacije pored duga nasleđuju i imovinu. Međutim, stiče se utisak da se kasnije predomislio, jer je zagovarao izmenu američkog Ustava kojim bi se zahtevao izbalansirani budžet i time predupredilo čak i zaduživanje za infrastrukturu. Izgleda da je glavni argument za promenu svog stava video u tvrdnji da „Nema oporezivanja bez prava glasa" (No Taxation Without Representation), smatrajući da čak i ako buduće generacije

imaju neku korist od javnog duga, one nisu mogle da učestvuju u izboru načina na koji će novac biti potrošen, tako da su u izvesnom smislu oporezovani, a da ih niko ništa nije pitao.

Negde od sredine 70-ih godina 20. veka Bjukenon postaje snažni zagovornik izmena američkog Ustava. Osnovna ideja je bila da se ograniči mogućnost političara da se rukovode kratkoročnim zahtevima politike. Tvrdio je da takvo pravilo mora da bude jednostavno, kako bi ga i šira javnost razumela, da mora da bude svima jasno da li je pravilo poštovano ili nije.

Bjukenon se posebno osvrnuo na dve glavne primedbe protivnika ovakve izmene Ustava. Jedna česta primedba je da zahtev za izbalansiranim budžetom znatno smanjuje fleksibilnost državne politike. Bjukenon se sa ovom kritikom slaže, s tim što to uopšte ne smatra lošom stranom. Kao što on kaže „To je upravo poenta.“. Drugi argument protiv izmena Ustava je bila potreba za vođenjem stabilizacione politike, ali o Bjukenonovoj kritici ove politike smo već raspravljali. Dodatno, Bjukenon smatra da bi upravo ovakva izmena ustava „predstavljala značajan stabilizacioni element koji bi pružio zaštitu od raznoraznih fiskalnih avantura neodgovornih političara“.

Na pravni argument da bi ustavno ograničenje deficita bilo veoma teško sprovodljivo, Bjukenon je predlagao da je to moguće rešiti tako što bi se predvidele automatske radnje poput sveopšteg smanjenja potrošnje bez izuzetih kategorija, ili automatsko povećanje poreza koje pogađa što šire slojeve stanovništva.

2.7. Kako se izboriti sa pristrasnošću prema deficitu?

Jasno je da temeljne političke institucije neke zemlje (pravo glasa, tip izbornog sistema, da li je parlament jednodomni ili dvodomni, kakva su pravila kojima se definiše budžetski proces i uopšte sistem upravljanja javnim finansijama) mogu da imaju značajan uticaj na fiskalne rezultate, putem jednog od mehanizama ko[87]smo opisali ranije (fiskalna iluzija, vremenska nekonzistentnost i slično). Većina ekonomista se slaže da je najbolji način da se ublaži problem različitih pristrasnosti i vremenske nedoslednosti uvođenje nekih dodatnih pravila kojim se vlastima na neki način vezuju ruke. Osnovni cilj vezivanja ruku je da se javnosti i finansijskom tržištu signalizira da će fiskalna situacija i u budućnosti biti stabilna i da se poreska politika, ali i uslovi na finansijskom tržištu neće značajnije promeniti na gore.

U literaturi se obično pravi razlika između dve vrste pravila: 1) numeričkih ciljeva i 2) budžetskih procedura. Numerički ciljevi, poput učešća deficita u BDP-u, za cilj imaju da ograniče rast duga, ali mogu da, ukoliko su tako definisani, imaju i stabilizacionu ulogu. Na primer, fiskalno pravilo u Srbiji vezano za deficit u obzir uzima i fazu poslovnog ciklusa, tako da dozvoljava viši deficit u uslovima recesije. Sa druge strane, takvo pravilo je prilično komplikovano i netransparentno, što se u literaturi često prepoznaje kao problem jer običnim građanima postaje teško da ocenjuju rad političara.

Ekonomska literatura se dosta bavila sa dva aspekta utvrđivanja pravila vođenja ekonomske politike: prvo, koliko su ova pravila opravdana, odnosno kako su se pokazala u praksi u postizanju primarnog cilja i, drugo, kako se pravila sprovode imajući u vidu sve polit-ekonomske teškoće koje ona stvaraju.

Koje karakteristike treba da imaju prvila koja su sprovodiva? Prema Kopits (2001.) prvo je potrebno da postoji mehanizam naknadne (*ex post*) kontrole sprovodjenja. Drugo, nužno je da

postoji kazna za nepoštovanje pravila, a koja zavisi od konkretnog pravnog rešenja. Na primer, u kontekstu Evropske Unije, fiskalna pravila data Mastrihtškim kriterijumima su zasnovana na evropskom pravu, što znači da ona iz perspektive države članice predstavljaju međunarodno pravo, ali imaju značajne karakteristike koja slabe kredibilitet. Prvo, Savet ministara finansija, koji čine ministri finansija država članica donosi sve bitne odluke. To znači da odluke donosi telo sastavljeno od političara, a ne ekspertsko telo zaštićeno od političkih pritisaka. Drugo, nije moguće sudu podneti tužbu, bilo protiv neke države članice, bilo protiv Saveta minista, ukoliko ne kazni prekršioca nekog pravila. I treće, možda i najvažnije, ne postoji policija, niti bilo koja druga sila, koja može da natera države članice da se povinuju odlukama Saveta. Poznata je anegdota kada je navodno francuski predsednik Širak svome ministru finansija, koji ga je izvestio da je Francuska u prekršaju evropskih budžetksih pravila rekao „I, šta će da rade, hoće li da pošalju vojsku iz Brisela?"

U ekonomskoj teoriji, situacija u kojoj ne postoji nezavisni sud (ili druga nezavisna agencija), se naziva situacijom u kojoj postoji prilika za *ex post* oportunizam, što znači da vlast neće nužno da poštuje pravila u očekivanju da će nakon prekršaja uspeti da trošak prebace na druge.

Ali, čak i kada postoji ozbiljna kazna, političarima koji gledaju na kratak rok (na primer, do skorih sledećih izbora), se može politički isplatiti kršenje pravila. Dakle, čak i ako su dugoročni troškovi oportunističkog ponašanja visoki, oportunizam se kratkoročno može isplatiti. Ovakvo ponašanje je u demokratiji relativno teško sprečiti, ali je bitno da makar postoji korektivni faktor koji će nakon izbora fiskalnu situaciju vratiti na održivu putanju.

Pravila kojima se ograničava pristrasnost ka deficitu moraju da budu tako postavljena da poništavaju podsticaje za deficit. U kakvom god da su obliku, treba da predstavljaju prepreku u budžetskom procesu i da ograničavaju diskreciju onih koji donose odluke. Osnovni problem je u tome što se od ljudi, čije ponašanje je u suštini problema, traži da usvoje takve mehanizme kojima će smanjiti svoju disrekcionu moć. Prema Viplošu (Whyplosz, 2012) postoje tri načina da to urade - ili će usvojiti numerička fiskalna pravila, ili će unaprediti budžetski proces, ili će delegirati deo svojih nadležnosti nekom drugom telu.

Budući da se u m60rnim demokratijama budžet priprema zajedničkim radom izvršne i zakonodavne vlasti, pitanje je da li je uopšte moguće, i ako jeste, kako najbolje postaviti ograničenja. Savremenim budžetima dominiraju redistributivne stavke (naplaćivanje poreza od jednih grupa, isplata drugim grupama), a ove odluke mogu imati legitimitet samo ako su rezultat demokratskog procesa. Samim tim, svako ograničavanje mogućnosti parlamenta da suvereno donosi budžetske odluke mora da bude zasnovano na demokratskom legitimitetu.

Literatura o tome kako ublažiti do sada razmatrane probleme se uglavnom slaže da je potrebno postaviti neka ograničenja donosiocima odluka i umanjiti prostor za diskreciono odlučivanje. Takođe, potrebno je uspostaviti takav sistem podsticaja koji će kažnjavati neodgovorno ponašanje, a nagrađivati odgovororno ponašanje. Na primer, veća transparentnost javnih finansija omogućava biračima pr47 podacima na osnovu kojih mogu bolje da donesu odluku. Pored transparentnosti, ograničenja se mogu svrstati u tri grupe:

- U prvu grupu spadaju numerička fiskalna pravila koja postavljaju ciljeve i ograničenja za neke fiskalne agregate (deficit, dug, rashodi, prihodi). Osnovni cilj je da se umanji mogućnost za diskrecione odluke.

- U drugoj grupi se nalaze nezavisne fiskalne institucije ili saveti, kojima se daje određeni deo nadležnosti u oblasti fiskalne politike (na primer, evaluaciju ili monitoring).
- U treću grupu spadaju proceduralna pravila, koja su definisana ili posebnim zakonom ili Ustavom. Proceduralna pravila su najčešće vezana za način donošenja budžeta (prosta ili kvalifikovana većina), praćenje izvršenja, izveštavanje, ko ima pravo da predlaže amandmane i slično.

2.7.1. Numerička fiskalna pravila

Površno posmatrano, numerička pravila su jednostavan način da se osigura odgovorna fiskalna politika. Prema uobičajenoj definiciji, koju su dali Kopits i Simanski (Kopits and Symanski) (1998), fiskalna pravila su "trajno ograničenje fiskalne politike, izraženo kroz sumarni indicator fiskalnih performansi". Ova definicija pokriva mnoge mogućnosti, poput ograničenja godišnjeg duga ili deficita, ali i neke komponente rashoda (na primer penzija), ili prihoda.

U zavisnosti od toga u kojoj meri ograničavaju vladu u vođenju fiskalne politike, može se govoriti o čvrstim i mekim pravilima. Čvrsta pravila su ona koja su uspostavljena Ustavom ili zakonom i koja uspostavljaju jasna ograničenja, mada ne moraju u potpunosti da otklone mogućnost diskrecione politike (Ayuso-i-Casals J. et al, 2007). Sa druge strane, numerička pravila mogu da budu zasnovana i samo na političkim izjavama i suštinski neobavezujućim dogovorom političkih aktera (na primer, koalicionim sporazumom, ili ekspozeom novog premijera). I takva pravila mogu da pomognu u uspostavljanju budžetske discipline, ali se obično smatra da imaju manju snagu jer su „mekša".

Neki autori su kritični prema numeričkim pravilma. Na primer (Von Hagen i Volf, 2004) smatraju da numerička fiskalna pravila mogu biti i štetna ukoliko iza njih ne stoji prava namera da se javne finansije dovedu u red. Sa druge strane, smatraju oni, ukoliko postoji prava namera, onda su fiskalna pravila od sekundarnog značaja, ali mogu da pomognu. Takođe, neki autori (na primer, Viploš (2002)) smatraju da veoma čvrsta pravila mogu u toj meri da otežaju vođenje fiskalne politike da postaju kontraproduktivna. Kao što je spomenuto, Hagen i Volf (2004) su se bavili sprovodljivošću pravila, skrećući pažnju na to da pravila mogu da budu zaobiđena kreativnim knjigovodstvom.

Već spomenuti Kopits i Simanski su u svom radu iz 1998. godine idealnom numeričkom pravilu dali sledeće karakteristike: dobro definisano, transparentno, jednostavno, dovoljo fleksibilno, u skladu sa krajnjim ciljem, sprovodljivo, konzistentno i u skladu sa planiranim strukturnim reformama. Autorima je jasno da postoje očigledna suprotstavljenost između nekih poželjnih karakteristika, na primer između fleksibilnosti i sprovodljivosti, a cilj je pronaći odgovarajuću ravnotežu. Bon i Inman (Bohn and Inman,1996) su u svom pregledu duga i deficita u američkim saveznim državama naveli sledeće četiri karakteristike dobrih pravila: 1) odgovarajući trenutak za proveru usklađenosti sa pravilom (početak ili kraj godine), 2) nemogućnost lakog zaobilaženja pravila, 3) jak mehanizam sprovođenja i 4) mogućnost promene izuzetnim situacijama.

Takođe, treba imati na umu i političku ekonomiju fiskalnih pravila, jer se od političara očekuje da sami sebi nametnu ograničenja. Čak i ako nametnu pravila tokom dobrih vremena, ništa ih ne sprečava da pravilo ponovo promene kada se situacija pogorša. Potrebno je i da birači budu

dovoljno svesni i dobro informisani da naknadno mogu da kazne fiskalno neodgovornu vlast. Ali, iskustvo pokazuje da je to retko slučaj, jer su ekonomska pitanja generalno često od sekundarnog značaja za birače, a kamoli detalji fiskalne politike. Naročito ako su pravila suviše komplikovana da ih birači shvate i ukoliko postoji širok prostor za interpretaciju onoga što se desilo.

Dodatni problem je sa vremenskom konzistentnošću pravila, jer uvek može da iskrsne situacija u kojoj bi sprovođenje pravila bilo veoma skupo za političare. To znači da pravilo treba da bude dovoljno fleksibilno da omogući određenu diskreciju u izuzetnim situacijama, što znači da je veoma važno precizno definisati kako opšte pravilo tako i izuzetne situacije. Takođe, fleksibilnost je uglavnom suprotsavljena zahtevu da pravilo bude jednostavno i razumljivo običnim građanima. Na primer, zabrana deficita je vrlo jasna i precizna, ali ne samo da limitira diskreciju, već ona direktno nameće vođenje procikличne fiskalne politike. Sa druge strane, ukoliko se uvede zahtev za uravnoteženim budžetom tokom poslovnog ciklusa, pravilo odjednom postaje ne samo nerazumljivo običnim građanima, već i *de facto* nesprovodivo, jer je korekcija deficita u zavisnosti od faze poslovnog ciklusa vrlo sporna oblast i omogućava veliku diskreciju.

Pravilima se može manipulisati i na druge načine. Na primer, vlast uvek može postići *ex ante* izbalansiranost budžeta nerealnim projekcijama prihoda ili neke druge stavke. Moguće je *ex post* analizirati ispunjenost pravila, ali tada je uglavnom suviše kasno da se nešto uradi.

Dobar odnos između kompleksnosti (razumljivosti) numeričkog pravila i sprovodljivosti je jedan od ključnih uslova da pravilo bude uspešno Jasno je da što pravila postaju kompleksnija, ona postaju sve manje jasna i transparentna, što znači i da praćenje sprovođenja postaje teže, a samim tim slabe i podsticaji donosiocima odluka da se tih pravila drže. Takođe i učesnicima na finansijskim tržištima postaje teže pratiti stvarno stanje, tako da i odluke o finansiranju mogu biti otežane. Kompleksna pravila ostavljaju i mnogo prostora za neslaganje i raspravu, što otvara mogućnost i političarima da donose diskrecione odluke.

Dakle, što se sprovodivosti pravila tiče, suštinski postoje dva koncepta. Jedno su "čvrsta" pravila koja na kraju krajeva sprovodi sud, a druga vrsta su "meka" pravila, koja se u suštini svode na nadgledanje i sprovođenje od strane javnosti (poreskih obveznika), političara (kako onih u vlasti, tako i onih u opoziciji), ali i finansijskih tržišta koja mogu, ali i ne moraju, da "kazne" fiskalno neodgovorne vlasti.

Naravno, postoji veza izme[11]snage pravila ("tvrdo" ili "meko") i njegove kompleksnosti. Na primer, ukoliko je Ustavom propisano da deficit ne može da bude viši od 3% BDP, onda je nužno imati i vrlo detaljne pravilnike o tome šta uopšte znači pojam "deficita", kako se računa BDP i slično, kako bi sud (ili neka druga ustanova) uopšte mogla da donese odluku. Ako govorimo o mekim pravilima, očigledno je da pravilo na primer ne treba da glasi "deficit ne sme biti viši od 3% BDP tokom privrednog ciklusa", jer javnosti nije jasno šta znači "tokom privrednog ciklusa". U takvoj situaciji, vlast uvek može da tvrdi da se ekonomija bas sada nalazi u lošem stanju (u recesiji) i da je zato potreban dodatni fiskalni stimulans. Budući da je pitanje trenutne faze u ciklusu veoma sporno, čak i u metodološkom, naučnom smislu, a kamoli u političkoj areni, ovakvo pravilo je i slabo i netransparentno.

U Evropskoj Uniji je postojalo relativno jednostavno pravilo da deficit ne sme biti viši od 3% bruto domaćeg proizvoda[21] (jedan od kriterijuma iz Mastrihta). Međutim, mnogi (kako ekonomisti tako i političari) su tvrdili da je takvo pravilo suviše rigidno i da prosto ne ostavlja dovoljno prostora za kontracikličnu fiskalnu politiku u uslovima velika krize. Zato se polako prešlo sa praćenja

„običnog" deficita na strukturno prilagođeni deficit koji u obzir uzima i fazu poslovnog ciklusa. Time jeste rešen problem rigidnosti, ali na štetu transparentnosti, jer je veoma teško nesumnjivo utvrditi u kojoj fazi ciklusa se privreda nalazi. Tokom 2003. godine je Evropska komisija izmenila metodologiju obračuna deficita, ali je to dovelo do brojnih konflikata i konfuzije.

U tom smislu, verovatno se može govoriti o „optimalnom nivou složenosti", kao o nivou koji predstavlja optimalni odnos između složenosti i sprovodljivosti pravila, a taj optimalni nivo verovatno zavisi od zemlje do zemlje, od institucionalnog okruženja u kojem se sprovodi. Složenija pravila su verovatno povoljnija za zemlje u kojima je institucionalni nivo viši, dok su jednostavnija pravila verovatno pogodnija za nerazvijenije zemlje, na nižem nivou institucionalnog razvoja. Na primer, ukoliko postoji sveopšte nepovernje u ustanovu koja prikuplja ekonomske statistike, kompleksno pravilo, koje u obzir uzima fazu poslovnog ciklusa prosto neće biti uverljivo.

Dakle, ukoliko su pravila teško sprovodiva, zbog slabog institucionalnog kapaciteta, onda je potrebno da budu jednostavna. Sa druge strane, kada institucionalni kapacitet dozvoljava sprovođenje pravila, onda ona mogu biti kompleksna.

Treba spomenuti i da numerička pravila veoma variraju od jedne do druge zemlje. U nekim zemljama je ograničen deficit, u nekima nivo javnog duga, a neke su ograničile pojedine prihodne ili rashodne stavke. Takođe, treba spomenuti da su neka pravila nacionalna, ali postoje i nadnacionalna pravila, u slučaju zemalja članica EU. Po nekim statistikama, oko 80 zemalja je uvelo do sada neki oblik numeričkog fiskalnog pravila.

2.7.2. Nezavisne fiskalne institucije

Druga mogućnost za ublažavanje problema pristrasnosti ka višem deficitu je osnivanje nezavisnih, nepolitčkih institucija, čiji zadatak je da ograniče diskrecionu moć političara u sprovođenju fiskalne politike. Pretpostavka je da bi takva tela bila pod manjim pritiskom da se rukovode kratkoročnim političkim interesima i da ne bi bili pod tolikim pritiskom zainteresovanih grupa. Možda takvo rešenje deluje suviše ekstremno, ali je sličan mehanizam primenjen u monetarnoj politici – većina centralnih banaka u svetu danas je, makar pravno-formalno, nezavisna od izvršne vlasti. Sa druge strane, činjenica je da ima velike razlike između monetarne i fiskalne politike, budući da monetarna politika ima mnogo uži mandat i mnogo manju mogućnost za redistribuciju resursa, što je ipak prvorazredno političko i demokratsko pitanje.

Naravno, osnovno je pitanje mandata takve instituticije – kakve su joj tačno nadležnosti? U principu, postoje dva stava. Po jednom, nezavisne fiskalne institucije treba da imaju direktne nadležnosti u formulisanju i vođenju fiskalne politike. Na primer, Viploš (2005) smatra da bi možda bilo dobro da takva institucija ima pravo da utvrđuje svake godine maksimalno dozvoljeni deficit, a da bi pitanje distribucije trebalo u potpunosti prepustiti izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Dakle, ideja je da to telo na neki način liči na centralnu banku, dakle, da ima izvorna direktna ovlašćenja u vođenju fiskalne politike, ali da ne treba da se meša u *par exellance* politička pitanja distribucije (oporezivanja i trošenja). Takođe, Viploš smatra da bi takvo telo moglo da se odupre političkim zahtevima za povećavanjem deficita u predizbornom periodu. Sa druge strane, takvo telo bi ipak bilo mnogo fleksibilnije od čvrstog numeričkog pravila i time bi se umanjio značaj te primedbe na postojanje numeričkih pravila.

U poslednje vreme je međutim literatura o fiskalnim institucijama uglavnom predlagala da takva tela ne treba da imaju bilo kake direktne nadležnosti u sprovođenju fiskalne politike, već da treba da se prevashodno staraju o tome da se fiskalna politika vodi na osnovu ispravnih inputa (makroekonomskih pretpostavki). Takođe bi mogli da se bave nezavisnim istraživanjima o efektima vladinih politika. Da bi mogli svoj posao dobro da obavljaju, kao i da bi bila gaarantovana nezavisnost od privatnih i javnih aktera, nužno je da budu plaćeni iz javnih izvora, ali da budu funkcionialno i operativno nezavisni.

Dodatna prednost ovakvih tela je da će verovatno imati manji problem sa vremenskom nekonzistentnošću nego pisana pravila. Njihov mandat može biti tako postavljen da se traži fiskalna održivost na dugi rok, tako da mogu imati više fleksibilnosti u kratkom roku. Znači, u načelu, ukoliko bi se ovaj posao poverio razumnim, kompetentnim i istinski nezavisnim ljudima, ovakve institucije bi mogle da funkcionišu bolje nego rigidna pravila.

Dakle, ovakva tela mogu da budu superiorno rešenje, ukoliko su dobro osmišljena i ukoliko u njima rade odgovarajući ljudi i ukoliko su jasno određene nadležnosti. Pošto je u praksi to nemoguće postići, jedino je moguće pokušati približiti se takvom idealu. Hallerberg (2009) tvrdi da je nemoguće dati jedinstven odgovor na pitanje – „Šta bi nezavisna fiskalna tela trebalo da rade?", već tvrdi da tačan odgovor u velikoj meri zavisi od institucionalnog i pravnog okruženja, uključujući i izborni sistem, nivo decentralizacije, čak i tip kulture i preovlađujuću ideologiju u društvu. U nekim državama relativno ograničena funkcija saopštavanja pravih podataka o stanju javnih finansija je sasvim adekvatna, dok je u drugima nužno i da se procenjuje tačnost nekih makroekonomskih pretpostavki, ali i podataka koje saopštava državni organ zadužen za statistiku. Moguće je da bi optimalna uloga fiskalnog saveta u nekim državama bila da se od njega zahteva da pripremi procenu prihoda na osnovu koje se priprema budžet.

Kao što je već spomenuto, još uvek ne postoje fiskalni saveti kojima je u mandatu da određuju maksimalno dozvoljeni godišnji deficit, ali zakoni u mnogim državama od izvršne vl 20 zahtevaju obavezne konsultacije sa savetima. Nekoliko međunarodnih organizacija, uključujući Međunarodni monetarni fond, Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj kao i Evropska komisija zvanično predlažu osnivanje takvih institucija.

Zaključak je da su fiskalni saveti verovatno u određenoj meri doprineli poboljšanju fiskalne discipline u onim zemljama u kojima su političari odlučili da slušaju njihve savete. U drugim zemljama, fiskalni saveti objavljuju izveštaje i analize, ali se njihove preporuke uglavnom ignorišu. Sve u svemu, fiskalni saveti nisu savršeno rešenje, kao uostalom ni numerička pravila, ali je analiza njihovog uticaja veoma bitna i ona će biti predmet centralnog dela ovog rada.

2.7.3. Proceduralna pravila

Kao što je već spomenuto, proceduralna pravila predstavljaju sva ona pravila koja se odnose na procedure fiskalnog sistema, poput pripreme i usvajanja budžeta, potrebne prateće dokumentacije, 59 edura koje se odnose na zaduživanje i slično. Jedan od ključnih elemenata je odnos zakonodavne i izvršne vlasti, kao i odnos različitih delova u okviru izvršne vlasti (na primer, koliki je stepen diskrecije organa u određivanju strukture svog budžeta i slično). Ovaj proces može biti centralizovan ili fragmentiran. Jedna od pretpostavki centralizovanog procesa je da se sve odluke

koje se odnose na javne finansije donose na jednom mestu, kroz sukobljavanje različitih interesa/resora.

Po Von Hagen (2005), postoje četiri osnovna načina na koji se narušava centralizovanost budžetskog procesa.

- Postojanje vanbudžetskih fondova koji omogućavaju određenim donosiocima odluka da troše novac diskreciono, bez razmatranja drugih opcija.
- Vlast *de facto* nema uticaj na veliki deo budžeta. Na primer, ukoliko je veliki broj stavki budžeta indeksiran, onda vlast *de facto* nema kontrolu nad budžetom, već je u potpunosti pod uticajem egzogenih faktora. Time se budžet svodi na običnu projekciju egzogenih faktora.
- Drugim, nebudžetskim, zakonima se uvode finansijske obaveze državi, koje nisu prošle kroz budžetski proces.
- Veliki broj netransparentnih potencijalnih obaveza, poput osiguranih bankarskih depozita, implicitnih garancija državnim preduzećima i slično. To znači da su državne finansije u suštini dobrim delom van kotrnole ministarstva finansija i da zavise od perfomansi organizacija koje su samo delimično pod kontrolom vlasti (ili čak nisu uopšte, u slučaju privatnih banaka).

Budžetski proces se načelno može podeliti na četiri faze:

- planiranje (uobičajeno od strane izvršne vlasti);
- usvajanje (uobičajeno prvo od strane izvršne, a zatim od strane zakonodavne vlasti);
- sprovođenje (od strane izvršne vlasti);
- naknadna kontrola (od strane različitih aktera, počev od izvršne vlasti (interna kontrola i revizija), preko zakonodavne vlasti (usvajanje završnog računa), ali i od strane šire javnosti i specijalizovanih organa (eksterni revizori, državni revizori, fiskalni saveti).

Većina zemalja je shvatila mane fragmentiranog budžetiranja, tako da manje-više sve razvijene zemlje teže centralizaciji budžetskog procesa. Prema Halerberg i Von Hage (Hallerberg and von Hagen, 2006) postoje dva uobičajena pristupa: delegiranje i sporazum.

Delegiranje podrazumeva davanje relativno velikih ovlašćenja jednom članu izvršne vlasti (uobičajeno ministru finansija) da utvrdi osnovne parametre budžeta i natera sve učesnike da se tih parametara strogo drže. Sa jedne strane, ministarstvo finansija obično ima kapacitet da se tim poslovima bavi, ali, što je takođe važno, uglavnom nema direktnu usku političku „bazu" kojoj odgovara, za razliku od resornih ministarstava. U sledećoj fazi (usvajanje) model delegiranja uobičajeno podrazumeva da izvršna vlast dominira nad zakonodavnom, odnosno da zakonodavna vlast ima relativno male nadležnosti u izmenama predloženog budžeta. U fazi sprovođenja, ministar finansija je taj koji može da nadgleda i kontroliše da li se novac troši u skladu sa planom, kao i da predupredi resorna ministarstva da potroše više novca nego što im je odobreno.

Suprotno tome, ukoliko se proces pokušava centralizovati putem prethodnog sporazuma, u procesu pripreme budžeta se ne daje prevelika moć jednom ministru, već se do osnovnih budžetskih parametara dolazi putem pregovora. Pregovori između ministara (ili vodećih ljudi u partiji) predstavljaju pokušaj da se internalizuju troškovi, odnosno da se predupredi problem zajedničkog dobra. Na primer, ponekada se do ključnih budžetskih parametara dolazi već pri pregovaranju o

koalicionom sporazumu, pa se onda na osnovu tog dogovora pripremaju godišnji budžeti. Dakle, uloga ministra finansija u ovakvom procesu je manje važna nego kada je on taj koji rukovodi procesom, ali je njegova uloga i dalje izuzetno važna jer se od njega očekuje (budući da ima najviše informacija) da utiče na proces. U fazi usvajanja, budžetski proces zasnovan na sporazumu daje veću ulogu parlamentu, koji lakše može da ulaže i prihvata amandmane (ali ponovo u skladu sa prethodnim sporazumom). U fazi sprovođenja, pristup se ne razlikuje značajno od delegiranja, jer je ministar finansija ponovo taj ko prati trošenje novca.

Očigledno je da će izbor odgovarajućeg pristupa zavisiti od sveopštih političkih okolnosti i institucionalnog okružennja. Na primer, princip delegiranja ima više smisla za jednopartijske vlade, dok princip sporazumevanja ima više smisla za koalicione vlade.Takođe, jasno je da tip vlade (koaliciona ili jednopartijska) dominantno zavisi od izbornog sistema. Jasno je da izbori po većinskom sistemu teže da dovedu do dvopartijskog sistema i jednopartijske vlade (Duverger, 1954) dok proporcionalni izborni sistem uglavnom dovodi do višestranačke koalicione vlade.

Dakle, možemo pretpostaviti da zemlje u kojima se izbori obavljaju po proporcionalnom sistemu u principu prihvataju sporazumni pristup budžetiranju, dok zemlje u kojima se izbori sprovode po većinskom sistemu teže delegiranju i većoj ulozi ministarstva finansija. Halerberg i von Hagen (2006) potvrđuju ovu tezu. Dakle, različita institucionalna rešenja traže različita rešenja problema zajedničkog dobra.

Literatura koja se bavi empirijskim testiranjem budžetskih pravila je relativno ograničena. Von Hagen (1992) nalazi „jaku empirijsku podršku tvrdnji da budžetski proces sa dominantnom ulogom premijera ili ministra finansija nad resornim ministarstvima, kao i ograničena mogućnost parlamenta da menja vladin budžet, kao i ograničena mogućnost izmena budžeta tokom godine, su veoma povoljni po budžetsku disciplinu.“ Sa druge strane, nalaz je da dugoročna ograničenja u sprovođenju fiskalne politike nisu statistički značajna. Po autoru „Rezultati sugerišu da je institucionalna reforma budžetskog procesa obećavajući metod postizanja i održavanja višeg stepena fiskalne discipline."

Takođe Glajh (*Gleich*, 2003) napravio indikatore vezano za budžetski proces i ocenio deset zemalja centralne i istočne Evrope. Indikator u obzir uzima brojne karakteristike budžetskog procesa i nalazi da detalji budžetskog procesa imaju uticaja na fiskalni ishod. Na osnovu popunjenog upitnika za 10 zemalja u tranziciji, autor je dodelio broj poena svakoj od njih, a zatim koristio broj poena kao jednu od eksplanatornih varijabli u pokušaju da objasni vremensku seriju deficita i javnog duga. Rezultati kako parametrijskih, tako i neparametrijskih testova pokazuju da zemlje koje imaju viši indeks (strožija budžetska pravila) imaju niže deficite i niži dug. To potvrđuje hipotezu da institucionalni dizajn može da utiče na fiskalne ishode. Takođe, autor pronalazi da su posebno važni podindeksi koji se odnose na pripremu i usvajanje budžeta, dok je podindeks vezan za sprovođenje budžeta statistički beznačajan. To može da se tumači da je posebno bitno strogo regulisati politički najosetljiviju fazu pripreme i usvajanja budžeta, kada se i obavljaju najvažniji politički pregovodi, dok je samo sprovođenje budžeta manje politički osetljivo, ali autor ostavlja mogućnost da indeks koji je dizajnirao ne obuhvata dovoljno precizno samo sprovođenje budžeta.

Slične nalaze je potvrdio i Ilautinen (*Ylaoutinen*, 2004). Po njemu, posebno su važni sveobuhvatnost, transparentnost i pouzdanost dokumenata. Pod sveobuhvatnošću, on podrazumeva situaciju u kojoj budžet pokriva sve bitne fiskalne transakcije, što znači da upotreba vanbudžetskih fondova treba da bude veoma retka, samo u izuzetnim situacijama. Transparentnost se postiže jasno definisanim ulogama svih aktera, kao i objavljivanjem detaljnih izveštaja u svakoj fazi procesa (pre

usvajanja, nakon usvajanja, tokom izvršenja, na kraju godine, revizorski izveštaji i slično). Konačno, izveštaji se smatraju pouzdanim ukoliko su zansovani na razumnim makroenomskim projekcijama i ukoliko su nove politike pravilno reflektovane u budžetu.

Takođe, empirijska istrživanja (poput navedenog Glajh, 2003) nalaze da je centralizacija budžetskog procesa veoma značajna, kako zbog rešavanja problema zajedničkog dobra, tako i kako bi svi akteri bili u potpunosti svesni posledica usvojenog budžeta. Kao što je ranije rečeno, centralizacija uglavnom podrazumeva da neko (obično ministarstvo finansija, ali ponekad i premijer) bude taj ko preuzima odgovornost za upravljanje celokupnim procesom izrade budžeta, kao i njegovim sprovođenjem. Naravno, detalji variraju od zemlje do zemlje u zavisnosti od političkog sistema, izbornog sistema, kao i državnog uređenja i nivoa centralizovanosti države.

3. NUMERIČKA FISKALNA PRAVILA: PREGLED MEĐUNARODNIH REŠENJA

U ovom poglavlju ćemo dati pregled međunarodnih rešenja u pogledu fiskalnih pravila. Prvo ćemo dati sumarne statistike o pravilima, na osnovu Baze fiskalnih pravila Međunarodnog monetarnog fonda, a onda ćemo prikazati i nekoliko konkretnih rešenja koja se primenjuju u svetu.

Kao što je ranije već spomenuto, u praksi se javljaju četiri osnovne vrste numeričkih fiskalnih pravila:

1. Pravila o budžetskom bilansu, kojima se može definisati ili „običan" ukupni bilans, ili strukturni godišnji bilans (koji predstavlja ciklično prilagođeni godišnji bilans), a može se definisati i prosečan bilans tokom privrednog ciklusa. Takođe, neke zemlje postavljaju limite na primarni bilans (bilans koji isključuje rashode za plaćanje kamata na javni dug), dok neke zemlje primenjuju takozvano „zlatno pravilo" po kojem deficit ne sme biti viši od javnih investicija (praktično – svo novo zaduživanje mora da se upotrebi na javne investicije).
2. Pravila o javnom dugu, definišu maksimalno dozvoljeni javni dug, uglavnom kao procenat bruto domaćeg proizvoda. Ovakvo pravilo je očigledno najbolje iz ugla ograničenja rasta duga, ali može da ne bude dovoljno operativno jer ne postavlja nikakva ograničenja budžetskoj politici kada je dug daleko ispod maksimalnog nivoa.
3. Pravila o rashodima najčešće postavljaju maksimalne (ili ponekad i minimalne) iznose ili za ukupnu javnu potrošnju, ili neke njene komponente. Ograničenja mogu biti ili nominalna, mogu biti iskazana u vidu procenta bruto domaćeg proizvoda, ili može biti limitirana godišnja stopa rasta.
4. Pravila o prihodima postavljaju gornje i donje limite na neke kategorije prihoda. Cilj je, pored fiskalne održivosti, garantovanje i određene transparentnosti buduće poreske politike.

Sledeća tabela (IMF, 2012) rezimira prednosti i mane različitih numeričkih fiskalni pravila:

Tabela 3.1. Prednosti i mane različitih numeričkih fiskalnih pravila

Vrsta pravila	Prednosti	Mane
Pravilo o dugu	- Direktna veza sa održivošću duga - Lako se prati i komunicira sa javnošću	- Nedostatak jasne neposredne veze sa kratkoročnom fiskalnom politikom - Može biti prociklično - Pravilo se može zaobići različitim netransparetnim mehanizmima (kreativno računovodstvo) - Na dug mogu uticati faktori koji nisu pod kontrolom vlasti
Pravilo o uravnoteženosti budžeta	- Jasna operativna veza sa kratkoročnom fiskalnom politikom - Jaka veza sa održivošću duga - Lako se prati i komunicira sa javnošću	- Može biti prociklična - Budžetski bilans može biti pod jakim uticajem faktora koji nisu pod kontrolom vlasti (poput recimo velike recesije)

Pravilo o strukturnoj uravnoteženosti budžeta	- Relativno jasna operativna veza sa kratkoročnom fiskalnom politikom - Solidna veza sa održivošću duga - Dozvoljava vođenje kontracikличne fiskalne politike	- Prilagođavanje fazi poslovnog ciklusa je tehnički komplikovano i netransparentno - Potrebno je detaljno razgraničiti jednoktratne od trajnih faktora, budući da se jednokratni faktori ne uzimaju u obzir - Zbog kompleksnosti, teško je pratiti i komunicirati sa javnošću
Pravilo o rashodima	- Operativno je vrlo zahvalno - Dozvoljava kontracikličnu politiku - Utiče na veličinu državne potrošnje i može ograničiti njen rast - Lako se prati i komunicira	- Nema direktne veze sa održivošću duga - Može dovesti do pogoršanja strukture potrošnje ukoliko se, kako bi se izbeglo pravilo, potrošnja usmerava ka stavkama koje nisu ograničene
Pravilo o prihodima	- Utiče na veličinu državne potrošnje i može ograničiti njen rast - Može poboljšati poresku politiku i administraciju - Može sprečiti procikličnu potrošnju	- Nije direktno vezano za održivost duga - Može biti procikлično

Izvor: MMF, 2012

Pregled numeričkih fiskalnih pravila se oslanja na dve velike baze podataka o fiskalnim pravilima: baza podataka Međunarodnog monetarnog fonda i baza podataka Evropske unije.

3.1. Pregled razvoja broja i osobina fiskalnih pravila u svetu

3.1.1. Baza podataka Međunarodnog monetarnog fonda o fiskalnim pravilima

Baza Međunarodnog monetarnog fonda sadrži podatke o 80 zemalja. Podacima su obuhvaćena nacionalna i nadnacionalna pravila, dakle pravila koja se bave finansiranjem nižih nivoa vlasti nisu obuhvaćena. Baza je formirana na osnovu odgovora na upitnik, kao i procenom relevantnih zakona.

Bazom su obuhvaćeni različiti elementi fiskalnih pravila, uključujući

1) pravni osnov, numerički cilj, godina usvajanja pravila, kao i godine velikih promena

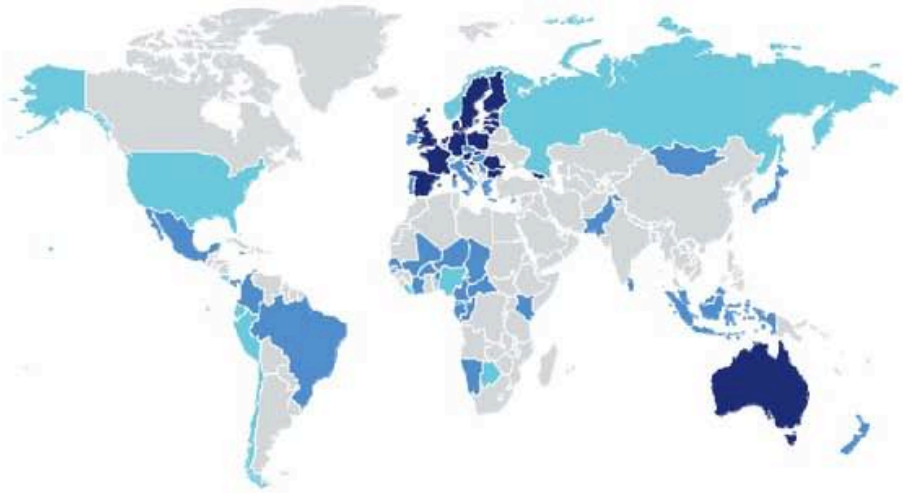
2) pokrivenost fiskalnih agregata (koji fiskalni agregati su predmet pravila)

3) fleksibilnost pravila – da li je vlastima omogućen odgovor na različite vrste šokova (na primer, kroz ciklično prilagođene ciljeve ili kroz isključenje nekih elemenata rashoda, na primer kapitalnih ulaganja)

4) prateće procedure (poput postojanja nezavisnih kontrolnih tela, nezavisne projekcije fiskalnih agregata i drugih pretpostavki budžeta)

Mapa napravljena na osnovu baze podataka Međunarodnog monetarnog fonda pokazuje da veliki broj zemalja danas ima neko fiskalno pravilo (tamno plavom bojom su označene države koje imaju tri ili više pravila, plavom države koje imaju dva pravila, a svetlo plavom bojom države koje imaju jedno pravilo. Sivo su obojene države koje nemaju numerička fiskalna pravila).

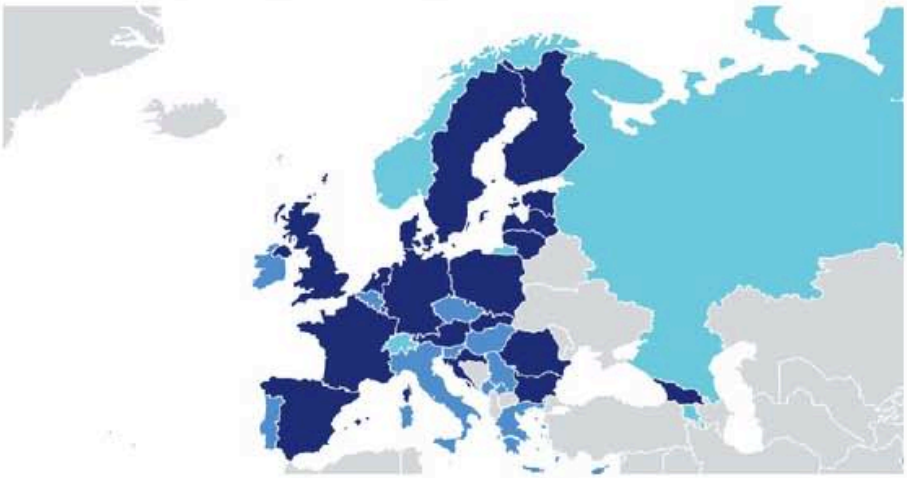
Grafikon 3.1. Numerička fiskalna pravila u svetu



Izvor: MMF, 2015

Sledeća mapa pokazuje Evropu i osnovni zaključak je da samo mali broj zemalja ne primenjuje nikakva numerička fiskalna pravila. Imajući u vidu da je 1985. godine u Evropi samo Nemačka primenjivala numeričko fiskalno pravilo, možemo primetiti značajan rast popularnosti ove mere.

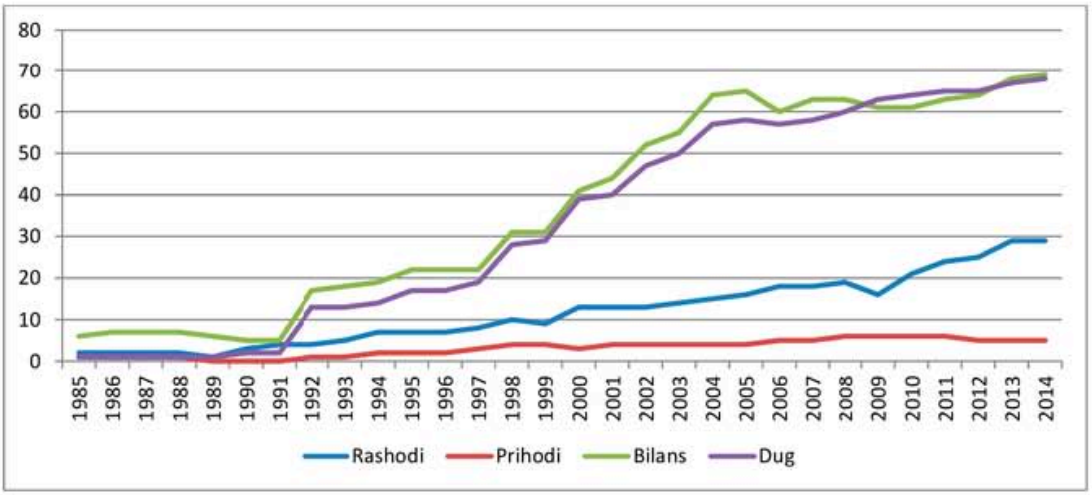
Grafikon 3.2. Numerička fiskalna pravila u Evropi



Izvor: MMF, 2015

Sledeći grafikon pokazuje broj određenih vrsta pravila u poslednjih 30 godina. Očigledno je da su pravila vezana za dug i deficit najpopularnija, koristi ih skoro 70 zemalja u svetu, dok su pravila za rashode i prihode i dalje relativno retka, mada je nakon posednje finansijske krize znatno porastao broj zemalja koje koriste pravila o rashodimaa (sa 18 na 29).

Grafikon 3.3: Kretanje broja fiskalnih pravila po tipu u svetu



Izvor: Računica autora

Posebno značajan faktor rastu broja fiskalnih pravila su nadnacionalna pravila (poput pravila za članice Evrozone), a koja se danas primenjuju u 47 zemalja. Osnovni argument za uvođenje ovih pravila je da se države spreče da vode fiskalnu politiku koja nije konzistentna sa potrebama monetarne unije. Najvažniji takvi mehanizmi su:

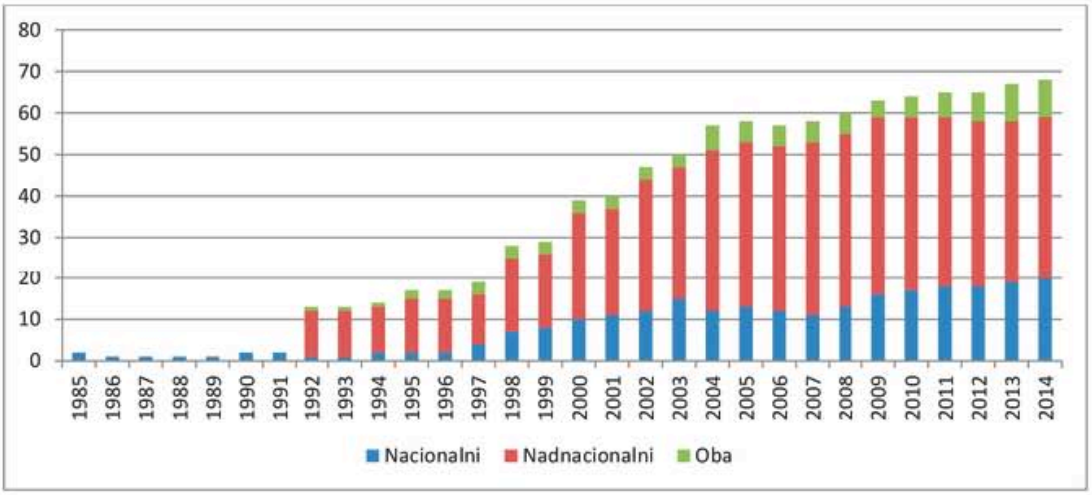
- Za članice Evrozone postoji pravilo o maksimalno dozvoljenom deficitu od 3% BDP i javnom dugu od 60% BDP, a koje je uvedeno Mastrihtškim sporazumom 1992. godine. Tokom i nakon krize su ova pravila ojačana i nešto izmenjena, ali taj primer će kasnije biti predmet detaljnije analize.
- Istočnokaripska monetarna unija takođe za cilj ima da njene članice smanje nivo javnog duga na ispod 60% BDPi deficita na 3% BDP. Od ovih ciljeva se odustalo 2006. godine, ali se zadržao cilj da se primarni deficit zadrži na nivou koji bi bio konzistentan sa postizanjem cilja javnog duga 2020. godine.
- Zapadnoafrička ekonomska i monetarna unija ima dva numerička pravila koji su uspostavljeni 2000. godine: 1) izbalansirani budžet, isključujući kapitalne investicije koje se finansiraju iz stranih izvora (donacijama i koncesionim kreditima) i 2) odnos javnog duga i BDP ne sme preći 70%.
- Centralnoafička ekonomska i monetarna zajednica takođe ima pravilo o dugu i izbalansiranom budžetu.Pravilo se značajno promenilo 2008. godine, kada je umesto starog pravila (izbalansirani budžet isključujući donacije i rashode za kapitalne investicije koje se

finansiraju iz inostranih izvora) uvedeno novo pravilo – izbalansirani osnovni strukturni bilans, a umesto ostvarenih prihoda od nafte se u obzir uzima prosečan trogodišnji prihod. Takođe, postoji i vrlo zanimljivo pravilo da „fiskalni bilans bez prihoda od nafte kao udeo BDP umanjenog za prihode od nafte" bude izbalansiran. Očigledno, cilj je bio da se na neki način umanji uticaj promenljivosti cene nafte na budžet.

Na narednim grafikonima je prikazano kretanje broja numeričkih fiskalnih pravila po tome da li su nacionalna ili nadnacionalna (ili u zemlji postoje i nacionalna i nadnacionalna pravila), kao i po tipu pravila (da li se pravilo odnosi na bilans, dug, prihode ili rashode).

Što se pravila vezanih za dug tiče, više od polovine pravila je nadnacionalno (tu, praktično, spadaju zemlje koje su članice gore navedenih monetarnih unija. Skok u 1992. godini se odnosi na usvajanje Ugovora iz Mastrihta, kojim su pravila uvedena članicama Evropske Unije. Međutim, može se primetiti i značajan rast broja zemalja koje imaju i nacionalno pravilo, sa 2-3 tokom osamdesetih godina 20. veka do 29 zemalja u 2014. godini.

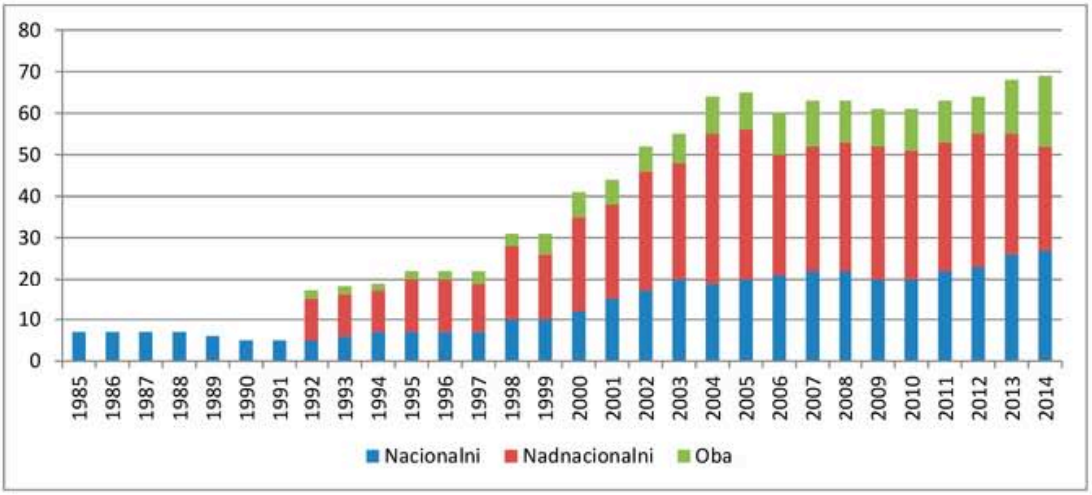
Grafikon 3.4: Javni dug: broj zemalja koja primenjuju nacionalna ili nadnacionalna pravila, ili imaju oba tipa pravila



Izvor: Računica autora

Vrlo sličnu dinamiku pokazuje i kretanje broja pravila koja se odnose na budžetski bilans. Sve do početka poslednje decenije prošlog veka broj zemalja koji je imao pravilo je bio ispod 10, a do 2014. godine se povećao na skoro 70 zemalja. Od toga čak 44 zemlje imaju i nacionalno pravilo.

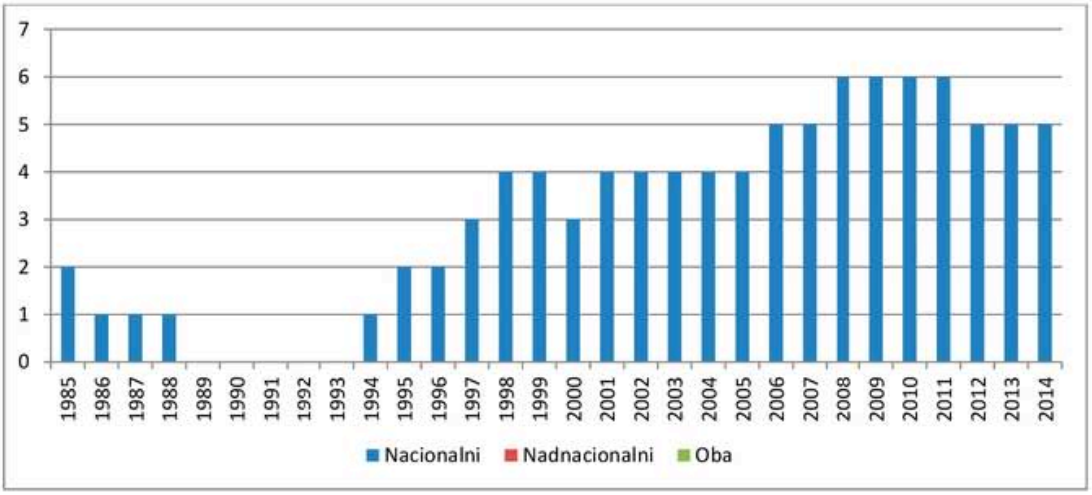
Grafikon 3.5: Uravnoteženi budžet: broj zemalja koja primenjuju nacionalna ili nadnacionalna pravila, ili imaju oba tipa pravila



Izvor: Računica autora

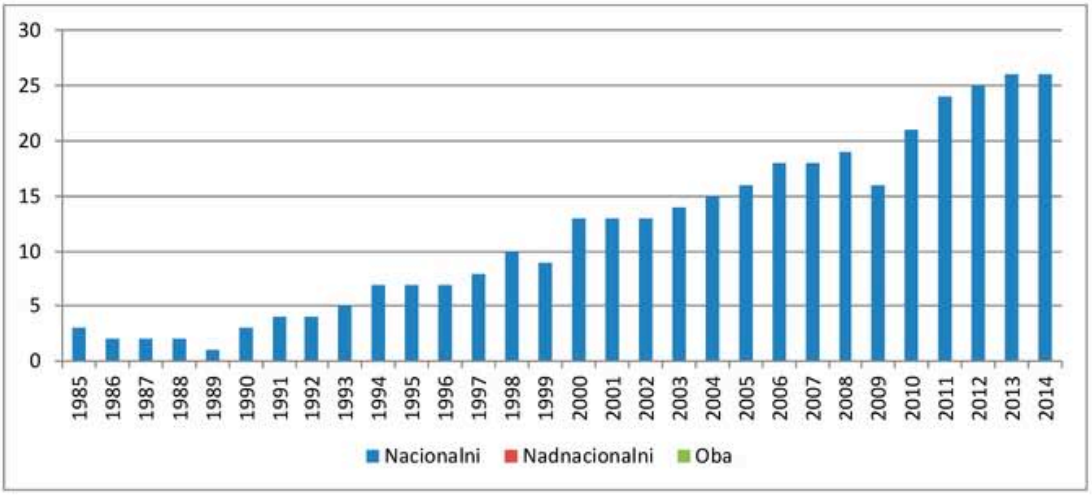
Pravila koja se odnose na prihode i rashode se daleko ređe koriste i isključivo su nacionalna, što je razumljivo, jer države ne žele da se odreknu suvereniteta po pitanju poreske politike i politike javnih rashoda. I kod ove dve kategorije (naročito kod rashoda) se vidi značajan rast u poslednjih dvadesetak godina. Takođe, značajno je primetiti pad broja pravila vezanih za rashode u 2009. godini, što ukazuje da su, usled krize, neke zemlje suspendovale pravila.

Grafikon 3.6. Prihodi: broj zemalja koja primenjuju nacionalna ili nadnacionalna pravila, ili imaju oba tipa pravila



Izvor: Računica autora

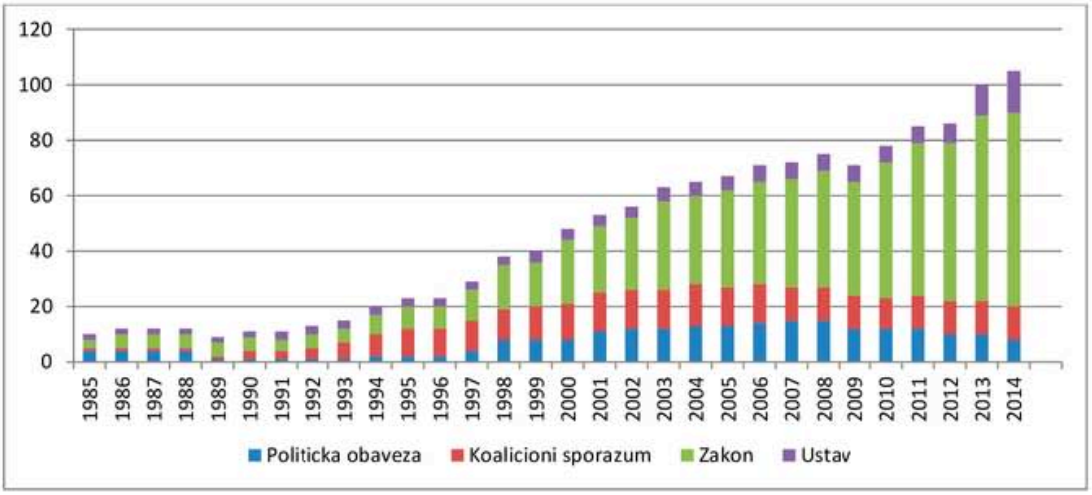
Grafikon 3.7 Rashodi: broj zemalja koja primenjuju nacionalna ili nadnacionalna pravila, ili imaju oba tipa pravila



Izvor: Računica autora

Sada ćemo malo bliže analizirati mehanizam propisivanja nacionalnih pravila. Na sledećem grafikonu je dato kretanje svih nacionalnih numeričkih fiskalnih pravila zajedno, po tome da li je pravilo ustanovljeno kao politička obaveza (na primer, kroz ekspoze premijera), kroz koalicioni sporazum pri formiranju vlade, kroz zakon, ili se pravilo nalazi u Ustavu države. Pretpostavka je da je najjače ono pravilo koje je uspostavljeno Ustavom, slede zakon, koalicioni sporazum i na kraju politička obaveza, kao najslabija.

Grafikon 3.8: Kretanje ukupnog broja pravila prema pravnom osnovu

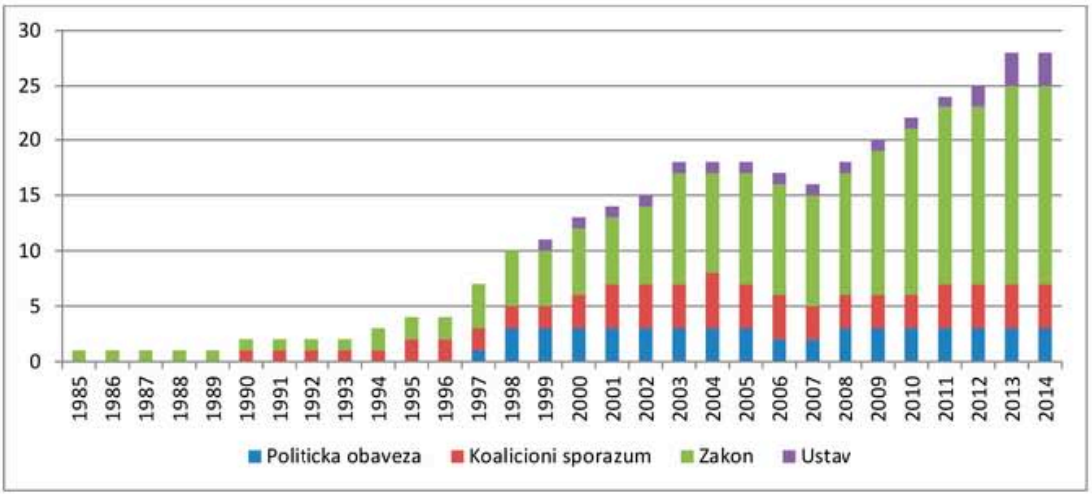


Izvor: Računica autora

Jasno se može videti da dominiraju zakonom uspostavljena pravila, a takođe se primećuje trend stagniranja, pa čak i opadanja pravila koja su uvedena koalicionim sporazumom ili samo predstavljaju političku obavezu. Broj pravila uvedenih ustavom je relativno mali.

Što se tiče pojedinih tipova pravila prema vrsti cilja, na sledećim graikonima su dati podaci.

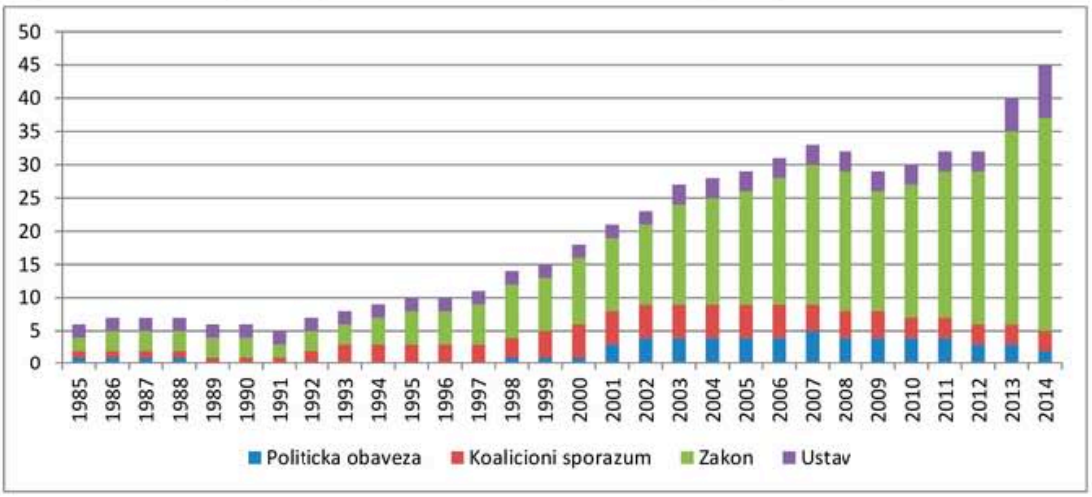
Grafikon 3.9. Kretanje broja pravila o dugu, prema pravnom osnovu



Izvor: Računica autora

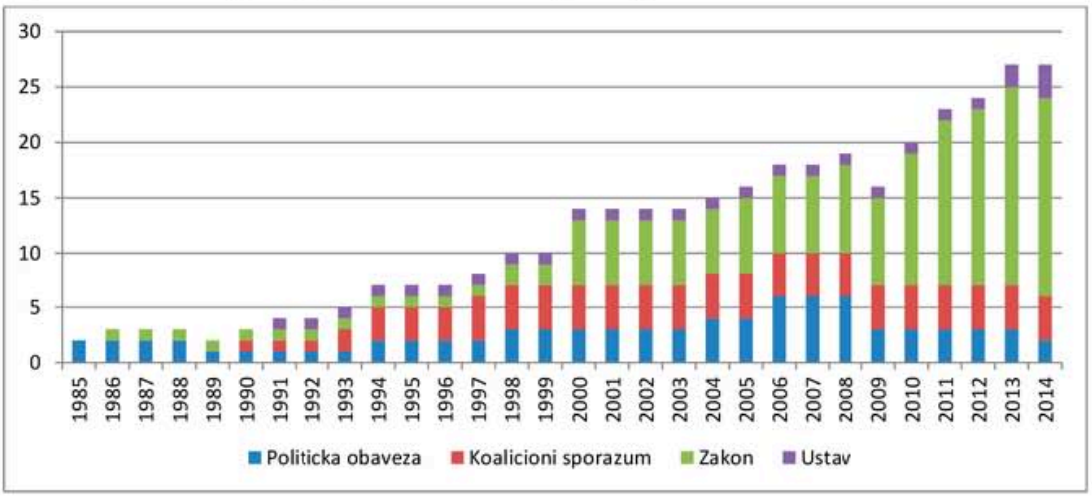
Najveći broj pravila o dugu je uvedem zakonom, dok su pravila uvedena ustavom, koalicionim sporazumom, ili političkom obavezom daleko ređa. Slično važi i za pravila o deficitu, rashodima i prihodima.

Grafikon 3.10. Kretanje broja pravila o uravnoteženom budžetu, prema pravnom osnovu



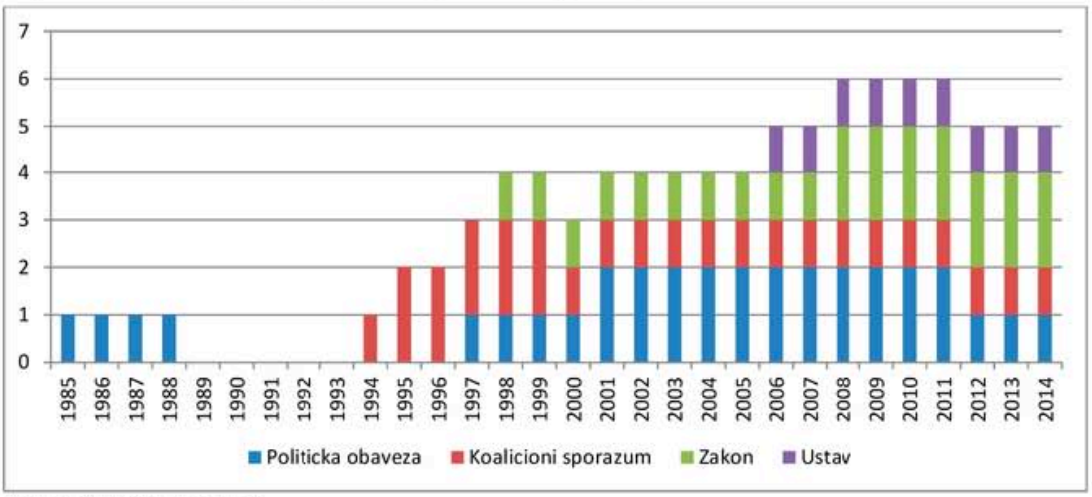
Izvor: Računica autora

Grafikon 3.11. Kretanje broja pravila o rashodima, prema pravnom osnovu



Izvor: Računica autora

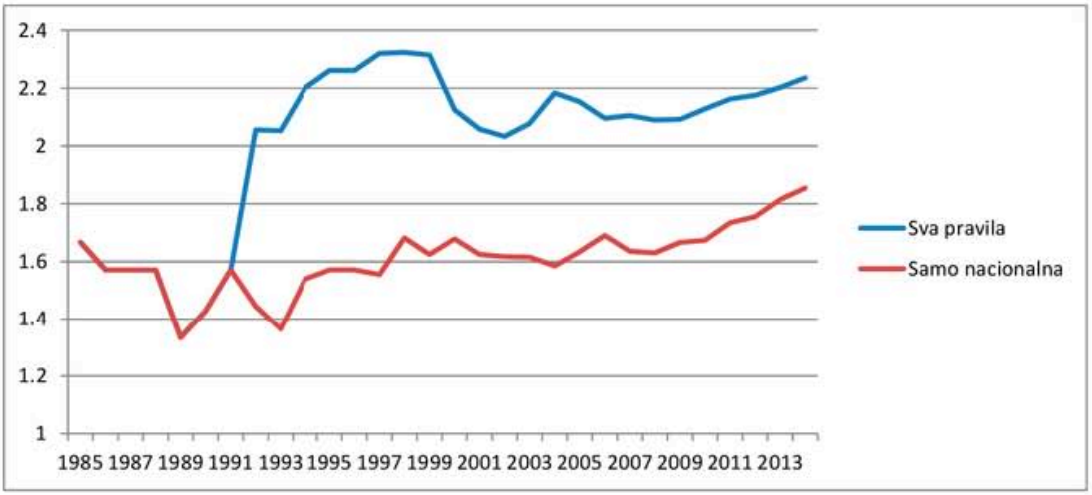
Grafikon 3.12. Kretanje broja pravila o prihodima, prema pravnom osnovu



Izvor: Računica autora

Na sledećem grafikonu je prikazan prosečan broj pravila koje su primenjivale zemlje koje su imale uspostavljeno makar jedno pravilo. Primećuje se uglavnom stabilan prosečan broj nacionalnih pravila (između 1.5 i 2 pravila), a od početka devedesetih se primećuje rast ukupnog broja pravila usled uvođenja nadnacionalnih pravila (prvo među članicama EU, a onda i drugih monetarnih unija).

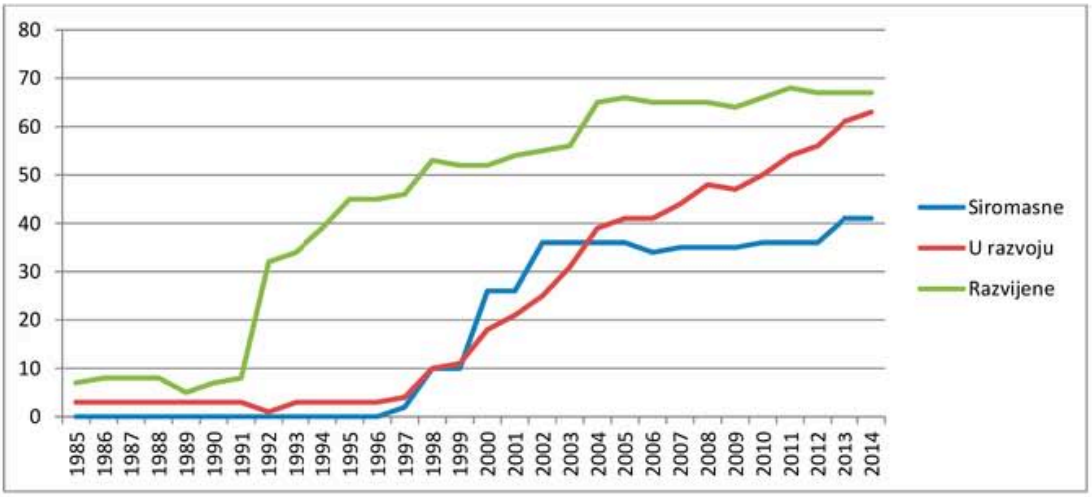
Grafikon 3.13: Kretanje prosečnog broja fiskalnih pravila



Izvor: Računica autora

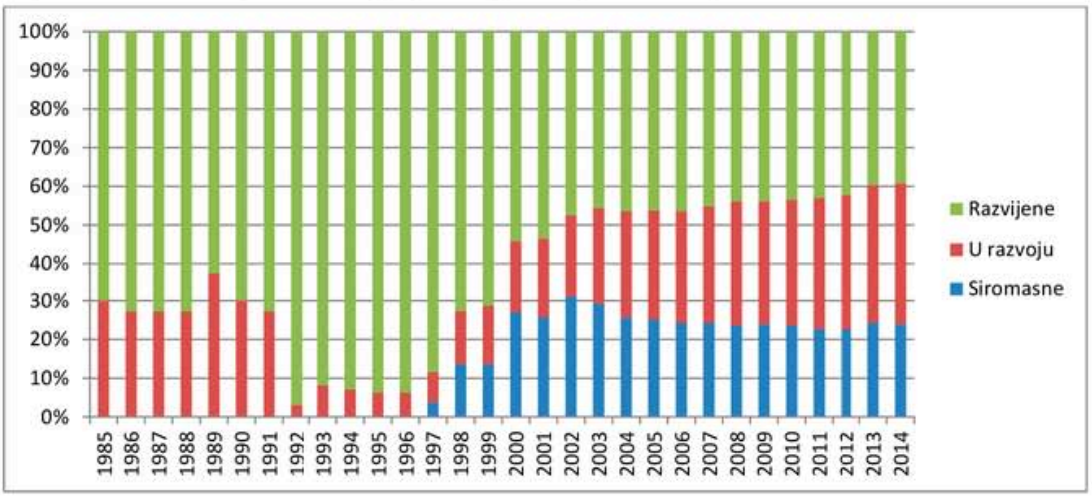
Bitno je naglasiti i da fiskalna pravila nisu uvodile samo bogate zemlje (mada je na osnovu mape sveta koja je navedena na početku ovog poglavlja lako videti da su pravila češća među bogatijim zemljama). Može se primetiti da ukupan broj pravila u siromašnim i bogatim zemljama stagnira, dok broj značajno raste među zemljama u razvoju, tako da se već od 2003. godine manje od polovine ukupnog broja pravila primenjuje u razvijenim zemljama.

Grafikon 3.14: Kretanje ukupnog broja pravila po razvijenosti zemlje



Izvor: Računica autora

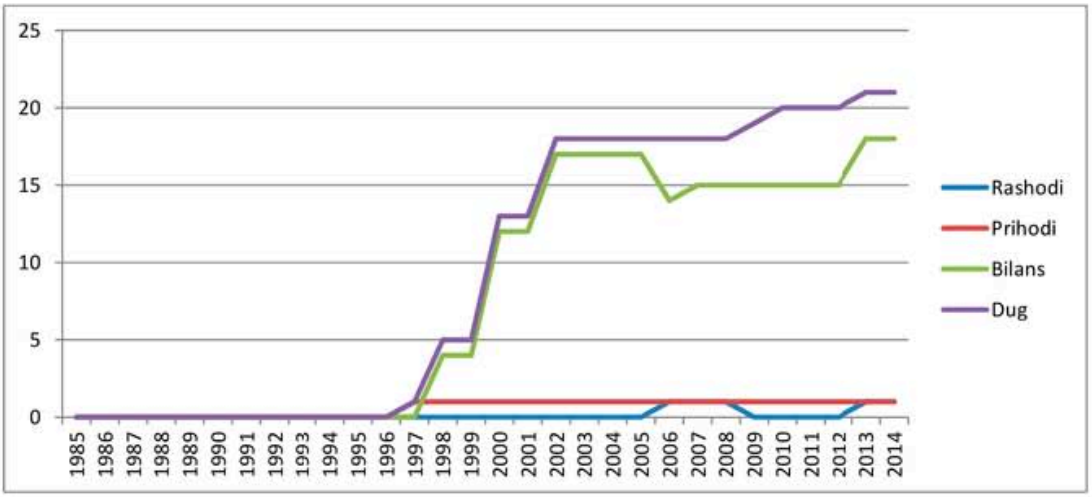
Grafikon 3.15: Kretanje učešća broja pravila po razvijenosti zemlje



Izvor: Računica autora

Među siromašnim zemljama dominiraju pravila o dugu i deficitu i postoji samo po jedan primer rashodnog i prihodnog pravila (Mongolija ima pravilo o rashodima, po kojem rast rashoda ne može biti viši od rasta BDP u svim sektorima osim rudastva, dok Kenija ima pravilo o prihodima, po kojem ukupni prihodi moraju biti u rasponu između 21-22% BDP).

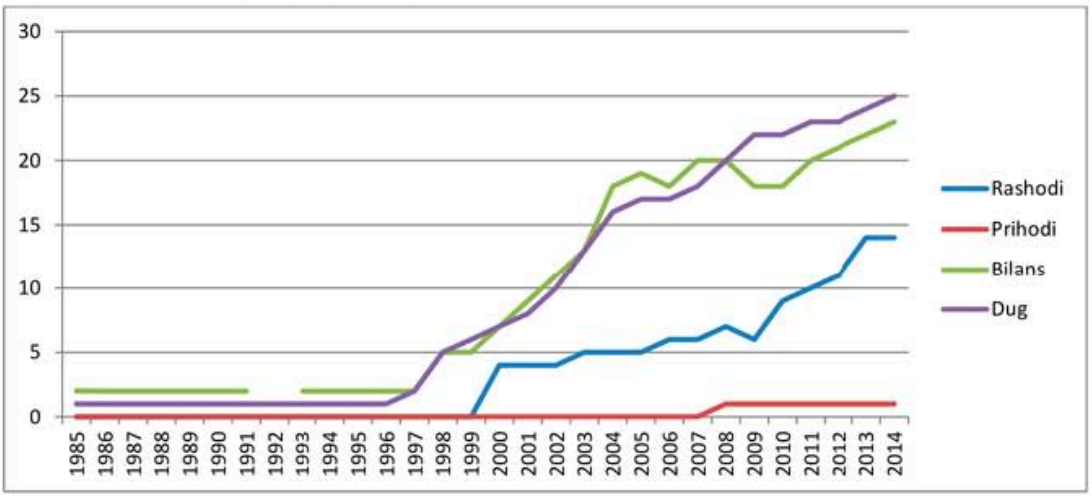
Grafikon 3.16: Kretanje broja pravila prema tipu u siromašnim zemljama



Izvor: Računica autora

Kod zemalja u razvoju takođe dominiraju pravila o dugu i bilansu, ali i broj rashodnih pravila raste (kao i broj ukupnih pravila), naročito od izbijanja globalne krize 2009. godine.

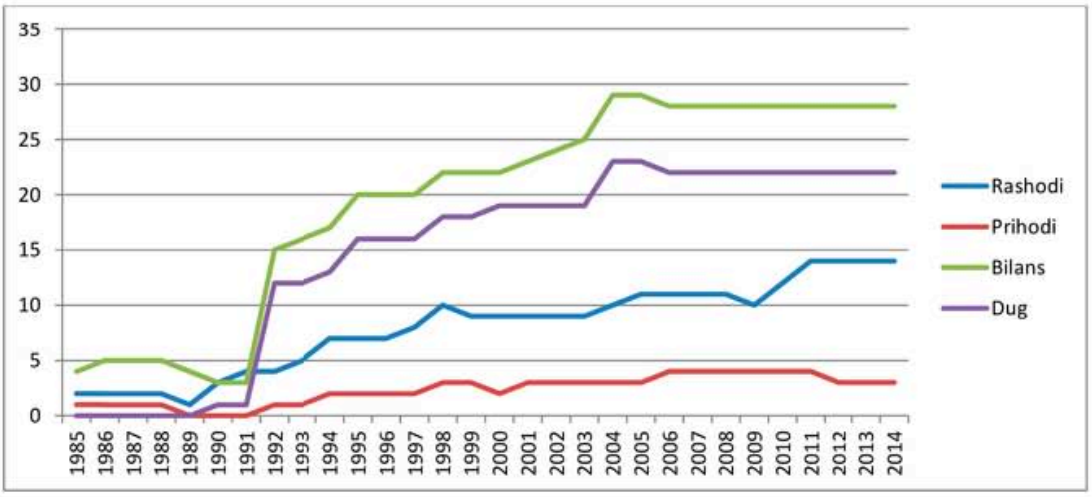
Grafikon 3.17: Kretanje broja pravila prema tipu u zemljama u razvoju



Izvor: Računica autora

Među razvijenim zemljama glavnu ulogu također imaju pravila o dugu i bilansu. Najveća razlika razvijenih zemalja u odnosu na druge kategorije je što broj pravila stagnira od 2005. godine.

Grafikon 3.18: Kretanje broja pravila prema tipu u razvijenim zemljama



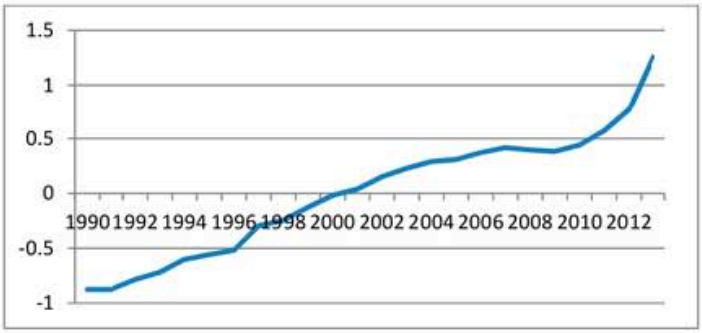
Izvor: Računica autora

3.1.2. Baza podataka Evropske Unije o fiskalnim pravilima

Evropska komisija je prikupila i objavila bazu podataka o svim nacionalnim fiskalnim pravilima koja su bila na snazi od 1990 godine. Baza obuhvata sve vrste numeričkih pravila (fiskalni bilans, dug, prihodi, rashodi), na svim nivoima vlasti (centralni, regionalni, lokalni, opšta država, fondovi socijalnog osiguranja). Inicijalna baza je napravljena 2006. godine, a poslednje raspoloživi podaci su za 2013. godinu.

Takođe, na osnovu podataka je napravljen i indeks snage fiskalnih pravila. Indeks je konstruisan prevashodno na osnovu informacija o 1) pravnom osnovu pravila, 2) mogućnosti da se pravilo lako revidira, 3) ko je zadužen za sprovođenje pravila, 4) mehanizam sprovođenja pravila i 5) medijske vidljivosti pravila. Na osnovu indeksa snage za svako pravila, budući da većina zemalja ima više pravila, napravljen je i kompozitni indeks sa svaku državu tako što su sumirane snage fiskalnih pravila. Takođe, kako bi se u obzir uzela opadajuća vrednost dodatnih pravila, drugo, treće i četvrto pravilo je ponderisano sa ½, ⅓, i ¼. Na sledećem grafikonu je prikazano kretanje prosečnog indeksa snage fiskalnih pravila na nivou EU. Može se videti veoma izraženo jačanje snage pravila, a naročito nakon otpočinjanja krize u evro zoni.

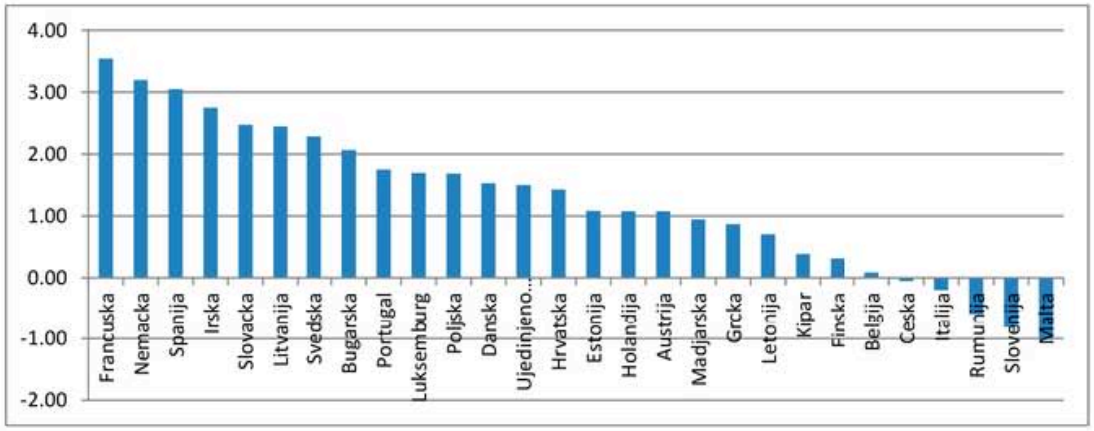
Grafikon 3.19: Kretanje prosečnog indeksa snage fiskalnog pravila u EU



Izvor: Računica autora

Na sledećem grafikonu je prikazan indeks snage fiskalnih pravila po EU zemljama u 2013 godini. Najjača pravila imaju Francuska, Nemačka i Španija, a najslabija imaju Italija, Rumunija, Slovenija i Malta.

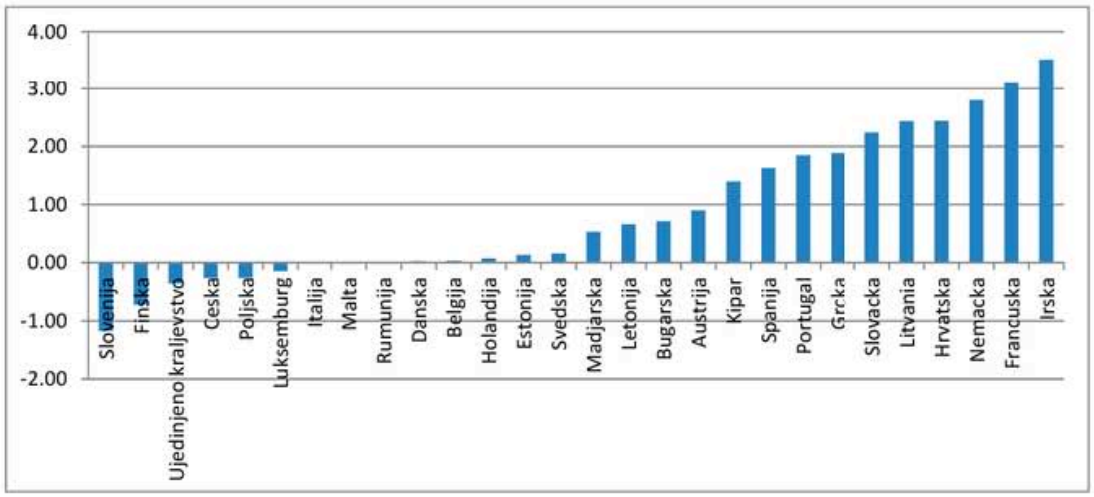
Grafikon 3.20: Indeks snage fiskalnih pravila po EU zemljama u 2013 godini



Izvor: Računica autora

Takođe, zanimljivo je pogledati koje zemlje su pojačale, a koje su smanjile snagu svoga pravila kao reakciju na krizu. Nekoliko zemalja (poput Irske, Francuske, Nemačke i Hrvatske su veoma unapredile snagu svojih pravila dok su neke druge zemlje (Slovenija, Finska, Ujedinjeno kraljevstvo, Češka) u manjoj ili većoj meri smanjile snagu pravila.

Grafikon 3.21: Razlika u snazi pravila pre početka krize (2007.) i nakon krize (2013.)

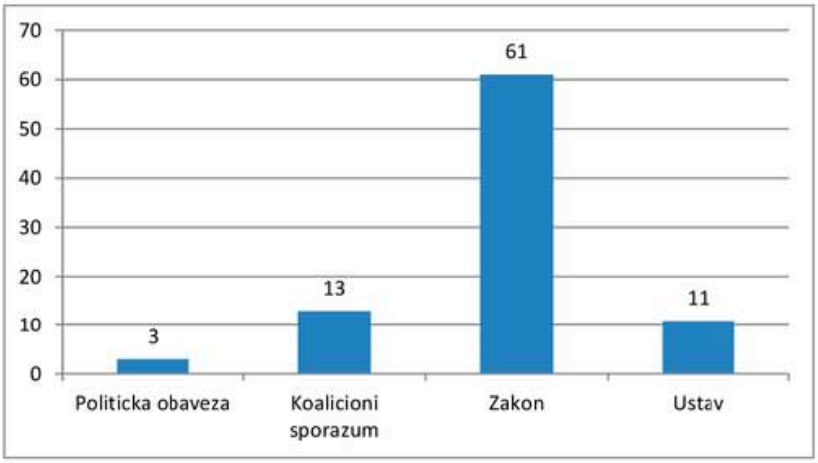


Izvor: Računica autora

Zemlje članice EU primenjuju ukupno 88 nacionalnih pravila. Kao što je već navedeno, EU baza podataka sadrži informacije o nekoliko glavnih karakteristika pravila. Pogledaćemo ih bliže.

Kao prvo, analiziraćemo pravni osnov postojećih pravila. Podaci nam pokazuju da je najveći broj uveden zakonom, dok su pravila uvedena kroz koalicioni sporazum i Ustav znatno ređe zastupljena.

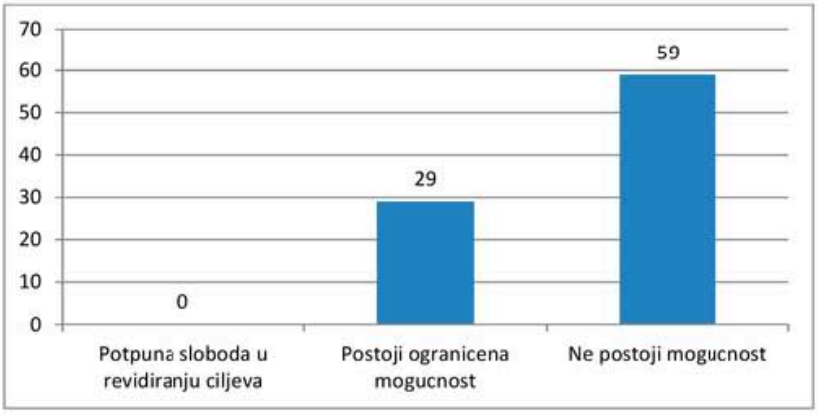
Grafikon 3.22: Pravni osnov postojećih fiskalnih pravila u Evropskoj Uniji



Izvor: Računica autora

Sledeća bitna karakteristika pravila je u kojoj meri je cilj zadat samim pravilom, odnosno da li postoji mogućnost da se cilj lako menja. Podaci pokazuju da uglavnom ne postoji mogućnost diskrecionog menjanja cilja, a u slučaju kada je moguće diskreciono menjati cilj, ustanovljena je stroga procedura.

Grafikon 3.23: Mogućnost revidiranja cilja u postojećim fiskalnim pravilima u EU

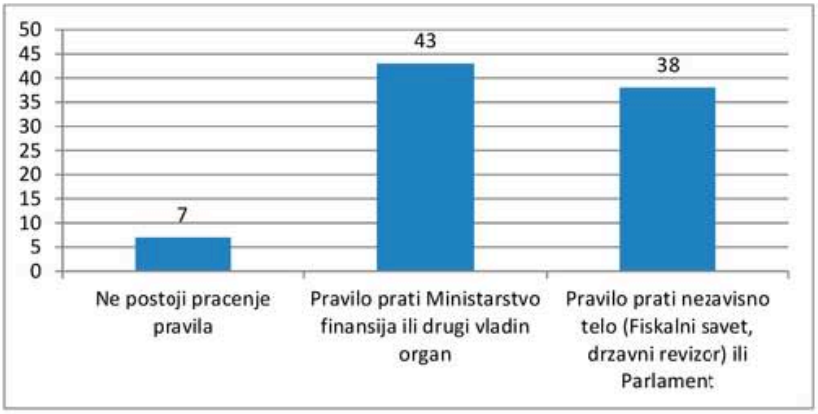


Izvor: Računica autora

Sledeće tri karakteristike se bave direktnim praćenjem poštovanja pravila, kao i njegovim sprovođenjem.

U relativno malom broju slučajeva uopšte nije predviđeno praćenje poštovanja pravila, dok je u otpriike 50% slučajeva praćenje poštovanja pravila dato u nadležnost Ministarstvu finansija ili (ređe) nekom drugom organu koje je u sastavu izvršne vlasti. U preostalim slučajevima (oko 43%), za praćenje pravila je nadležno telo nezavisno od izvršne vlasti, bilo da se radi o fiskalnom savetu, državnoj revizorskoj instituciji ili nekom parlamentarnom telu.

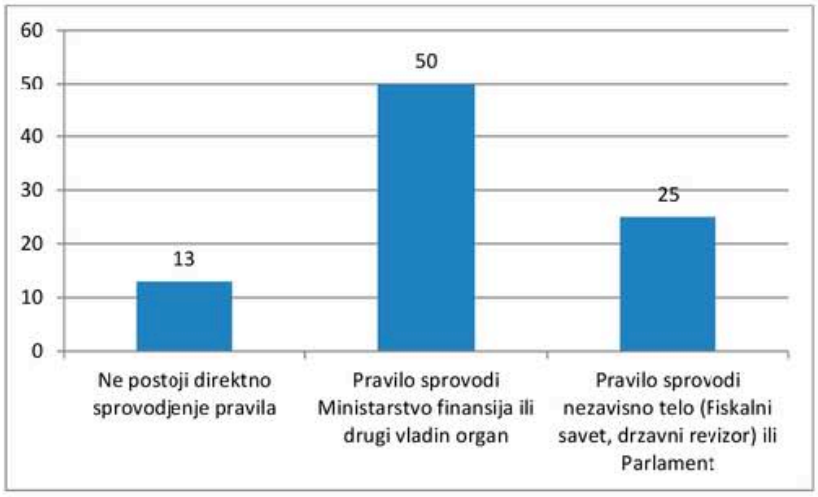
Grafikon 3.24.: Telo za praćenje sprovođenja pravila



Izvor: Računica autora

Slična je situacija (doduše malo lošija) i po pitanju sprovođenja pravila. U 13 slučajeva nije predviđen mehanizam sprovođenja pravila, u 50 slučajeva je za sprovođenje pravila nadležno Ministarstvo finansija, a u samo 25 slučajeva je nadležno telo nezavisno od izvršne vlasti.

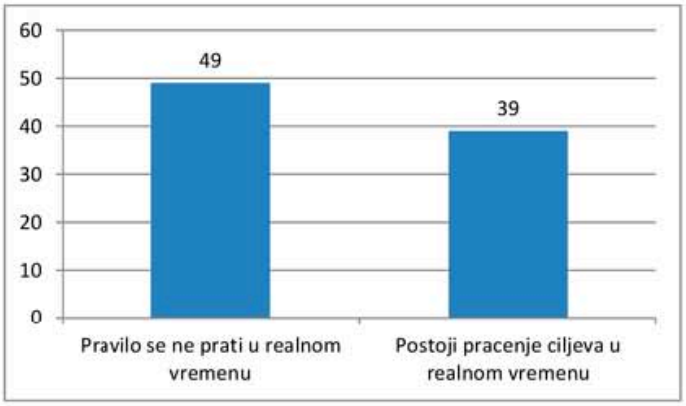
Grafikon 3.25: Telo za sprovođenje fiskalnih pravila



Izvor: Računica autora

Još jedna bitna karakteristika praćenja sprovođenja pravila je da li se ono prati u realnom vremenu (tokom godine) ili ne. Podaci pokazuju da se u 44% slučajeva poštovanje pravila prati u realnom vremenu.

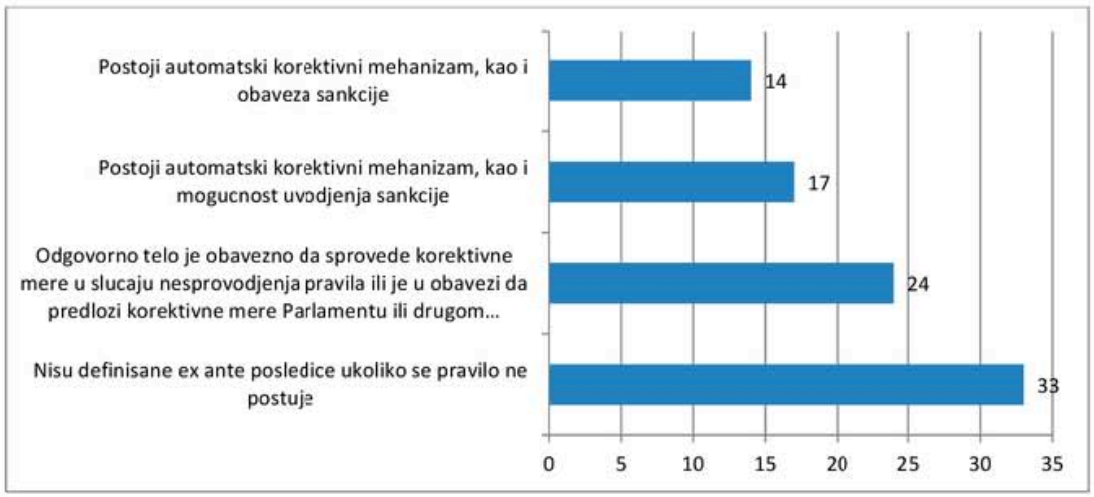
Grafikon 3.26: Da li se sprovođenje pravila prati u realnom vremenu



Izvor: Računica autora

Jedna od ključnih karakteristika fiskalnih pravila je šta se dešava ukoliko se pravilo ne poštuje. U relativno malom broju slučajeva (14) pravilo jasno definiše kako automatski korektivni mehanizam, tako i obaveznu sankciju za kršenje pravila. U 17 slučajeva postoji automatski korektivni mehanizam, ali ne i obavezna sankcija. U 24 slučaja, odgovorno telo je obavezno da sprovede neku korektivnu meru, ili da predloži mere Parlamentu. Najčešći je slučaj (33 pravila) u kojima nisu uopšte definisane posledice neprimenjivanja pravila.

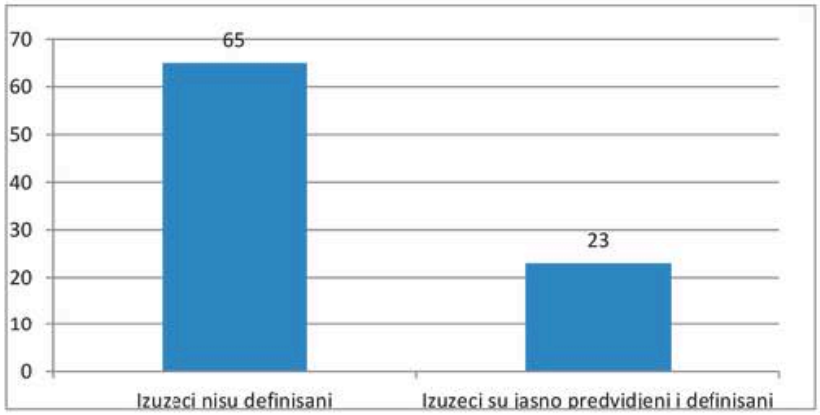
Grafikon 3.27: Korektivni mehanizam i sankcije za nepoštovanje pravila



Izvor: Računica autora

Dodatni element je da li su jasno definisani izuzeci od pravila. Poštujući premisu da je „izuzetak taj koji potvrđuje pravilo", smatra se dobrom praksom da se jasno navedu svi izuzeci u kojima je moguće odstupiti od pravila. U većini slučajeva (65) izuzeci nisu navedeni, a samo u 23 slučaja su izuzeci jasno navedeni.

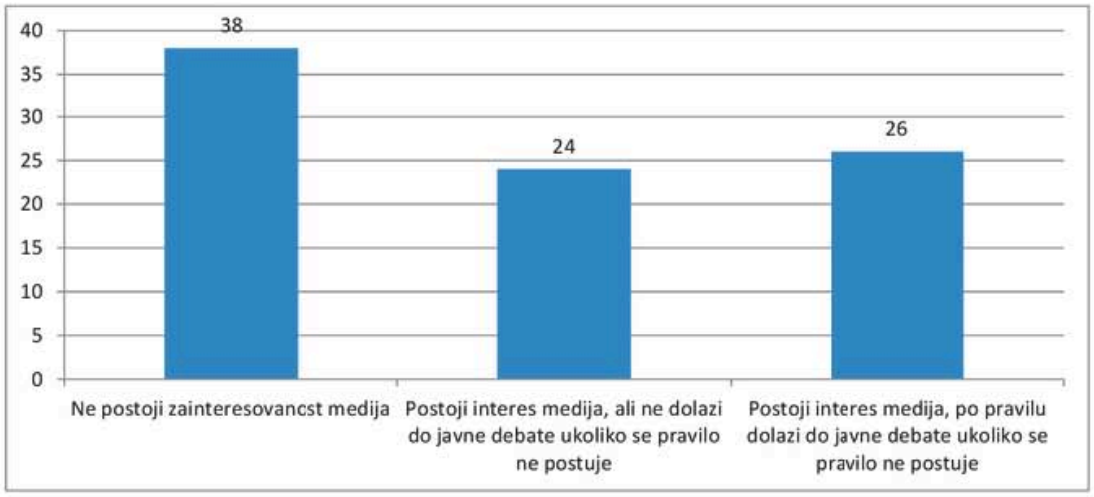
Grafikon 3.28: Izuzeci od pravila



Izvor: Računica autora

Konačno, bitan element pravila je da li je javnost, pre svega mediji, zainteresovana za sprovođenje fiskalnih pravila. U 38 slučajeva ne postoji zainteresovanost medija, dok u 50 slučajeva postoji interes medija. Od toga, u 26 slučajeva, narušavanje pravila je po pravilu praćeno i javnom debatom.

Grafikon 3.29: Vidljivost pravila u medijima



Izvor: Računica autora

3.2. Iskustvo Evropske unije

Primarni mehanizam koordinacije fiskalne politike u evrozoni je Pakt o stabilizaciji i rastu ("Stabilization and Growth Pact") koji u sebi sadrži mehanizme kažnjavanja, kao i definisane

indikatore sa ciljem da se države članice primoraju na ekonomsku integraciju, što treba da omogući stabilnost zajedničke valute.

Pakt je prvobitno sklopljen 1997. godine, a u sebi sadrži preventivni mehanizam (sa ciljem da se fiskalne neravnoteže otklone pre nego što postanu preterano visoke) i korektivni mehanizam (kada neravnoteža postane prevelika). Kao deo preventivnog mehanizma, države članice su obavezne da redovno dostavljaju Evropskoj komisiji godišnje planove o tome na koji način planiraju da ispune ciljeve. Evropska Komisija i Savet analiziraju planove – dok Komisija ima pravo samo da pruži svoju ocenu, Savet za ekonomsko finansijska pitanja daje i formalno mišljenje o svakom pojedinčanom programu. Programi se rade na osnovu zajedničke metodologije i na osnovu zajedničkog statističko – računovodstvenog standarda. Pored godišnjih programa, postoje i mehanizmi ranog upozorenja (gde Savet, na predlog Komisije može da uputi državi članici ukoliko se proceni da je trend javnih finansija neodrživ), a postoji i savetodavni instrument putem koga Komisija direktno može da se obrati državi članici vezano za neko pitanje iz oblasti javnih finansija. Sve u svemu, može se zaključiti da su preventivni mehanizmi relativno slabi, naročito mehanizmi koje može da primeni Evropska komisija.

Što se korektivnih mehanizama tiče, najvažnija je procedura za previsoki deficit (*excessive deficit procedure*) koja se aktivira kada godišnji deficit pređe 3% BDP. U tom slučaju Savet ima obavezu da dostavi preporuke državi članici sa ciljem smanjenja deficita u određenom vremenskom periodu. Ukoliko nakon toga država članica ne postupi u skladu sa preporukama, postoji i mogućnost finansijskih sankcija prema članicama Evrozone. Pakt je značajno promenjen krajem 2011. godine, kada je postignut dogovor da se neki njegovi elementi (poput pravila da godišnji strukturni deficit ne može biti viš od 0.5% BDP) implementiraju i u nacionalno zakonodavstvo država članica. Takođe, fokus je donekle pomeren sa kontrole deficita na kontrolu duga, pa je uvedena i mogućnost sankcionisanja država koje „probiju" limit za dug od 60% BDP.

3.2.1. Istorija EU pravila

Začeci procesa evropske monetarne integracije se mogu pronaći još u šezdesetim godinama prošlog veka, kada je došlo do opadanja značaja bretonvudskog sistema valuta. Vlade evropskih zemalja su još tada shvatile prednosti održavanja fiksnog kursa između evropskih zemalja kako bi se smanjenjem neizvesnosti povećala međusobna trgovina, zatim kako bi mogla da se sprovodi ujednačena poljoprivredna politika, a i postojala i ideja, još tada, da Evropa treba da teži zajedničkoj valuti.

Prvi jasan plan je formulisan 1970. godine od strane grupe vođene premijerom Luksemburga, Pjerom Vernerom, pa je stoga i plan nazvan Vernerovim planom[4]. Plan nije nikada sproveden, pre svega zbog protivljenja Francuske, koja u tom trenutku nije bila spremna da se odrekne dela svog suvereniteta. Krajem sedamdesetih godina, predloženo je formiranje Evropskog monetarnog sistema. Naime, tek sa gubitkom značaja kejnzijanske makroekonomije i sa pobedom monetarističkog pristupa kontroli inflacije i uopšte vođenju makroekonomije, cilj smanjenja inflacije je postao dominantan, a postizanje relativno niske stope inflacija u svim državama članicama je pio preduslov za razmatranje ideje zajedničke monetarne politike.

[4] Izveštaj je dostupan na internet stranici Evropske unije
http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

Evropski monetarni sistem je zaživeo 1979. godine, činile su ga sve EU članice (u to vreme njih 12), sa izuzetkom Ujedinjenog kraljevstva. Opšta je ocena da EMS u početku nije bio preterano uspešan jer su neke važne države (poput Italije i Francuske) imale ozbiljnih problema u održavanju fiksnog kursa. Tek sredinom osamdesetih, kada je većina zemalja uspela da se izbori sa inflacijom, mehanizam je profunkcionisao bolje. Tada je (1985. godine) usvojen Jedinstveni evropski zakon (Single European Act) kojim je doneta odluka i o budućem formiranju monetarne unije, što je na kraju rezultiralo Sporazumom iz Mastrihta, 1992. godine.

Glavna rasprava pre postizanja Sporazuma u Mastrihtu je bila između zemalja koje su se zalagale za stabilnu zajedničku valutu (predvođenih Nemačkom), a do koje bi se došlo nakon što zemlje međusobno dovoljno konvergiraju i, sa druge strane, zemalja (predvođenih Francuskom) koje su više insistirale na ulozi države i njenoj razvojnoj politici, a manje na cenovnoj i valutnoj stabilnosti.

Krajnji kompromis na prvi pogled deluje bliže nemačkom pristupu, jer je postavljeno pet ključnih kriterijuma koje svaka država članica mora da ispuni pre članstva, ali je ostavljeno i dosta prostora za tumačenje njihove ispunjenosti. Postavljeni su sledeći kriterijumi:

1. Inflacija u državi koja konkuriše za članstvo ne sme biti viša od 1.5 procentnih poena iznad proseka 3 zemlje sa najnižom inflacijom

2. Država koja konkuriše za članstvo ne sme da ima javni dug viši od 60% bruto domaćeg proizvoda

3. Deficit ne sme biti viši od 3% bruto domaćeg proizvoda

4. Potencijalni član je morao biti član Evopskog monetarnog sistema najmanje dve godine (što je, praktično, značilo da je kurs morao biti vrlo stabilan prema evru u prethodne dve godine)

5. Dugoročne kamatne stope ne smeju biti više od 2 procentna poena iznad proseka tri zemlje sa najnižom inflacijom.

Jasno je da su ključni kriterijumi vezani za cenovnu stabilnost i javne finansije. Veoma važno pitanje se postavilo na samom početku – relativno lako ćemo utvrditi da li neko ispunjava kriterijume da postane član, ali šta ako neki član prestane da ispunjava kriterijume? Pitanje, naravno, ni do danas nije u potpunosti razrešeno.

Mehanizam koji je prihvaćen (na predlog Nemačke) je danas poznat pod imenom Pakt za stabilnost i rast (Stability and Growth Pact). Osnovna ideja je bila da se uspostavi mehanizam koji će u nekoj meri garantovati da će zajednička valuta biti relativno stabilna i da zemlje članice sa lošim ekonomskim upravljanjem neće moći previše da pokvare situaciju.

Nemačko Ministarstvo finansija je pripremilo plan u kojem su predviđena pravila i procedure za budžetsku politiku za buduće zemlje članice, kao i sankcije za postojeće članice koje prekrše pravila. Prema Halerberg (2014) ostale države članice inicijalno nisu preterano pozitivno reagovale na predlog. Može se zaključiti da je dominantan stav bio da su pozdravile cilj nemačkog predloga (osiguravanje stabilnosti i konvergencije među zemljama), ali nisu podržale način (striktne kazne za nepoštovanje pravila). Zvanični pregovori su započeli 1995. godine, a dogovor je postignut 1997. godine na sednici Saveta u Amsterdamu. Krajnji dogovor je predstavljao donekle razvodnjen inicijalni nemački predlog, a glavni faktor u razvodnjavanju je bila pobeda socijalista u Francuskoj iste godine. Implementacija Pakta je započela 1999. godine, uvođenjem zajedničke valute .

Pored navedenih kriterijuma, uvedene su i brojne pr[84]e odredbe sa ciljem disciplinovanja država članica, poput zabrane finansiranja deficita od strane Evropske centralne banke ili centralnih banaka [83]va članica (član 123), zatim isključivu odredbu da ni Evropska unija ni bilo koja država članica ni na koji način neće snositi odgovornost za dugove drugih država članica (član 125), kao i proceduru za previsoki deficit (član 126). Uvedene su i procedure za koordinaciju i nadzor nad nacionalnim ekonomskim politikam (član 121). Savet je usvojio i dve uredbe kojima su uspostavljene preventivna i korektivna funkcija za praćenje ispunjenosti fiskalnih pravila.

Može se postaviti pitanje zašto je monetarna unija uopšte zahtevala uvođenje fiskalnih pravila. Odgovor je da bi u situaciji zajedničke valute i centralizovane monetarne politike, neke države članice mogle da vode preterano ekspanzivnu fiskalnu politiku što bi znatno otežalo posao monetarnim vlastima u vođenju politike ujednačene inflacije, a takođe bi moglo da dovede i do formiranja neodrživog nivoa javnog duga. Dodatno obrazloženje je bilo da je postojao strah da će monetarna unija dovesti do opadanja kamatnih stopa i time omogućiti pojedinim državama da se zadužuju po znatno nižim kamatnim stopama jer premija rizika više ne bi obuhvatala i valutni rizik

Pravilo je *de facto* prestalo da važi 2003. godine, kada protiv najvećih država članica (Nemačke i Francuske) Savet nije pokrenuo proceduru za previsoki deficit i pored očiglednog kršenja pravila i predloga Komisije. Komisija je tada pokrenula spor pred Evropskim sudom pravde protiv Saveta, što je praktično predstavljalo kraj postojećeg Pakta i označilo početak rada na novom sporazumu. Sve do tada, Pakt se uglavnom smatrao uspešnim, mada velike zasluge imaju i generalno veoma povoljna globalna ekonomska kretanja krajem devedesetih. Nakon početka recesije u SAD 2001. godine, neke države članice (a među njima i Francuska i Nemačka) su odlučile da se recesiji suprotstave ekspanzivnom fiskalnom politikom i time narušile pravila, pre svega ono o maksimalno dozvoljenom deficitu. Prethodno je (u slučajevima Portugala i Holandije) pravilo sprovedeno tako što su obe države postupile po preporukama Komisije i sprovele veoma bolno fiskalno prilagođavanje u relativno lošim ekonomskim uslovima. Ali, kada su deficit „probile" Francuska i Nemačka 2002. godine, a zatim zadržale deficit iznad dozvoljene granice pune 2 godine (Francuska) i čak 4 godine (Nemačka), one nisu kažnjene uprkos predlogu Komisije da se sankcionišu. Jednostavno su se oslonile sa svoju političku težinu i Savet nije podržao predloge Komisije. Finalni zaključak je da je inicijalni pakt pao zbog političkog protivljenja sprovođenju pravila.

Pored toga, još neke manjkavosti Pakta su postale jasne. Prvo, budući da je Pakt bio zajednički dokument za zajedničkim ciljevima, nisu se u obzir uzimale posebnosti zemalja. Na primer, Pakt nije zahtevao da zemlje sa višim dugom imaju niži deficit (ili čak suficit) kako bi se nivo duga smanjio. Takođe, Pakt nije uzimao u obzir različita demografska i druga kretanja, koja veoma variraju od zemlje do zemlje. Konačno, Pakt nije ostavljao mogućnost prilagođavanja cilja strukturnim reformama, što se u stvari krilo iza nemačkog „probijanja deficita". Naime, Nemačka je u to vreme sprovodila veoma bitne strukturne reforme (poput recimo radnog zakonodavstva) koje jesu na kratak rok generisale viši deficit, ali upravo sa ciljem poboljšanja ekonomske situacije (pa i budžetske) na dugi rok.

Rasprava o reformi Pakta o rastu i stabilnosti je započela 2004. godine, a novi Pakt je usvojen 2005 sa osnovnim ciljem da se pravila učine fleksibilnijim, imajući u vidu prethodno iskustvo. To je prevashodno učinjeno na sledeće načine: 1) propisano je da srednjeročni ciljevi treba da budu različiti od zemlje do zemlje, u zavisnosti od konkretnih prilika; 2) ciljevi treba da budu izraženi u strukturnom obliku (dakle, da budu prilagođeni fazi poslovnog ciklusa i da ne obuhvataju

jednokratne stavke ni na prihodnoj ni rashodnoj strani) i 3) mora se uzeti u obzir i nivo javnog duga. Procedura za previsoki deficit je u određenoj meri ublažena, tako što su produženi rokovi, ali je i ponovo potvrđen zahtev da deficit ne sme biti viši od 3%, čak ni u veoma lošim ekonomskim okolnostima, odnosno od država članica se zahtevalo fiskalno prilagođavanje čak i kada su ekonomske prilike dobre kako bi se ostavio prostor za delovanje u slučaju krize.

Evropska centralna banka je oštro kritikovala ovaj plan, jer je sumnjala u njegovu snagu da natera vlade da vode odgovornu ekonomsku politiku. Međutim, povoljne ekonomske okolnosti u to vreme su (kao i kada je inicijalni Pakt počeo da se sprovodi) prikrile njegove manjkavosti, poput male nadležnosti Eurostata (koji je u EU zadužen za objavljivanje fiskalnih podataka) da kontroliše podatke koje mu dostavljaju države članice. Takođe, fokus je i dalje uglavnom bio na pravilu o deficitu (koje se nije promenilo), a pitanje visine duga je uglavnom ignorisano, pa tako države čiji je dug bio veoma iznad propisane granice od 60% nisu nikada sankcionisane.

Kada je došla kriza 2008. godine (samo 3 godine nakon primene), revidirani Plan je pokazao svoje slabosti. Države članice su različito reagovale na recesiju – neke su počele da sprovode velike programe fiskalne stimulacije, dok su druge (poput Nemačke) konzervativnije pristupile. Zanimljivo je da je u jednom trenutku čak Evropska komisija praktično pozvala države članice na kršenje Pakta kako bi se proizveo „zajednički EU stimulans". Iako ne formalno, ovo je suštinski označilo kraj drugog Pakta, jer se situacija u narednim godinama dodatno pogoršala i eskalirala u krizu javnog duga u nekoliko EU zemalja, tako da je pristupljeno izradi novog Pakta.

Pakt je ponovo promenjen 2011. godine, kada je usvojen paket od šest zakona, sa osnovnom idejom da se otklone uočeni problem i predupredi dalje gomilanje javnih dugova, a koje je bilo glavni uzrok krize evrozone. Ojačane su i preventivna i korektivna funkcija Pakta, sa ciljem ranijeg uočavanja problema i lakšeg sankcionisanja država članica koje su prekršile pravilo.

Nova pravila uvode dodatni kriterijum za smanjenje javnih rashoda, ukoliko je dug iznad nivoa od 60% BDP. Takođe, predlog Komisije za sprovođenje Pakta Savet može da odbije samo ukoliko postoji dovoljna većina, što predstavlja značajno ojačavanje sankcija (ranije je Savet morao aktivno da izglasa sankcionisanje). Konačno, 2013. godine je uveden dodatni paket od dva zakona, a takođe je na snagu stupio i Fiskalni kompakt. Po tim pravilima, članice evrozone moraju da dostave nacrt budžeta Evropskoj komisiji pre nego što ih usvoje parlamenti, a Komisija ima pravo da traži izmene ukoliko smatra da budžeti krše, ili da postoji visok rizik da će budžet prekršiti pravila iz Pakta. Ukoliko države članice aktiviraju proceduru uvećanog deficita, moraće da pripreme Program o ekonomskom partnerstvu, u kojem će predložiti strukturne reforme sa ciljem postizanja efektivne i trajne fiskalne korekcije previsokog deficita. Pod Fiskalnim kompaktom, članice Evrozone preuzimaju i obavezu da usvoje obavezujuća pravila (najbolje u formi izmena Ustava), kojim će se obavezati na izbalansirani budžet, uključujući i automatski korektivni mehanizam ukoliko deficit bude previsok.

3.2.2. Ocena

Ukupnu ocenu Pakta je veoma teško dati. Sa jedne strane, jasno je da Pakt nakon desetak godina primene nije doveo do konvergencije država članica. Deo problema je verovatno bio u preteranom fokusu na deficit, a ignorisanju pitanja duga. Najnovije refome Pakta se donekle upravo bave ovim

problemima – ojačavanjem preventivne strane Pakta, kao i lakšom procedurom sankcionisanja onih država koje ga krše, tako da ćemo tek videti kakvi će njegovi efekti biti.

Međutim, jasno je da su pravila i mehanizmi za njihovo poštovanje bili manjkavi. Prevelika uloga Saveta je politizovala i razvodnjavala ceo proces. Osnovni faktori, prema Halerberg (2014) koji su dovodili do kršenja i zaobilaženja pravila su suštinski politički:

1.Politička moć zemlje: Velikim državama članicama su Komisija, a naročito Savet više „gledali kroz prste"

2.Evroskeptičnost biračkog tela: Komisija i Savet su manje kritikovali zemlje čije biračko telo je više evroskeptično

3.Stanje u domaćim institucijama: Na primer, u godinama kada su održavani izbori, Komisija i Savet su se uzdržavali od kritike

4.Razmena među državama: Države članice su bile spremne da ne glasaju za kažnjavanje drugih država, ukoliko su te države glasale za nekažnjavanje

Proces ide tako što Evropska komisija vrši procenu makroekonomske situacije i makroekonomskih politika u svakoj državi članici. Nakon izvršene procene, Komisija dostavlja izveštaj Savetu, a Savet može da odluči da revidira i ublaži Izveštaj. Jasno je da velike države mogu lakše da izađu na kraj sa kršenjem bilo kog međunarodnog pravila od slabih i malih država, pa ni pravila EU nisu izuzetak. Na primer, šta tačno može Evropska komisija da uradi kako bi kaznila Nemačku ili Francusku ukoliko one odluče da ne postupe po preporuci Komisije? Sa druge strane, manje i siromašnije države članice moraju drugačije da reaguju na pritiske.

Okvir

Član 3 Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskom i monetarnoj uniji

1. Strane potpisnice će primenjivati pravila iz ovog člana pored toga i bez predrasuda po pitanju obaveza pod pravom Evropske Unije:

a) Budžetska pozicija opšte države strane potpisnice će biti izbalansirana ili u suficitu;

b) Pravilo u tački a) će se smatrati ispunjenim ukoliko je godišnji strukturni bilans opšte države u skladu sa državnim specifičnim srednjeročnim ciljem, kao što je definisano u revidiranom Paktu o stabilnosti i rastu, sa donjom granicom strukturnog deficina na nivou od 0,5% bruto domaćeg proizvoda po tekućim cenama. Strane potpisnice će osigurati brzu konvergenciju ka njihovim srednjeročnim ciljvima. Vremenski okvir za takvu konvergenciju će biti predložen od strane Evropske komisije uzimajući u obzir razmatranje pojedinačnih rizika po održivost. Napredak ka ispunjavanju, kao i poštovanje, postavljenih srednjeročnih ciljeva će biti procenjivan na osnovu sveukupne procene strukturnog bilansa, uključujući i analizu rashoda neto od diskrecionih prihodnih mera, u skladu sa revidiranim Paktom o stabilnosti i rastu.

v) Strane potpisnice mogu privremeno da odstupe od njihovih srednjeročnih ciljeva ili putanje prilagođavanja samo u izuzetnim situacijama, kao što je definisano u tački b)

stava 3 ovog člana.

g) Ukoliko je odnos duga opšte države i bruto domaćeg proizvoda po tekućim cenama znatno ispod 60% i ukoliko su rizici po pitanju dugoročne održivosti javnih finansija niski, donja granica srednjeročnog cilja definisanog u tački b) može da dostigne i strukturni deficit od najviše 1% bruto domaćeg proizvoda po tekućim cenama.

d) U slučaju znatnog odstupanja od srednjeročnog cilja ili putanje prilagođavanja cilju, mehanizam korekcije će biti automatski primenjen. Mehanizam će uključivati i obavezu strane potpisnice da sprovede mere kojima se otklanja odstupanje tokom definisanog vremenskog perioda.

2. Pravila postavljena u stavu 1 će se primeniti i kroz izmenu nacionalnog zakonodavstva država članica, najkasnije u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma kroz odredbe obavezujuće snage i trajnog karaktera, po mogućstvu kroz izmenu Ustava, ili nekog drugog zakona koji garantuje puno poštovanje kroz ceo budžetski proces. Države članice će uspostaviti na nacionalnom nivou i mehanizam korekcije, spomenut u stavu 1 d) na osnovu zajedničkih principa predloženih od strane Evropske Komisije vezano za prirodu, veličinu i vremenski okvir korektivne akcije koja treba da se primeni, kao i u slučaku vranrednih okolnosti, kao i ulogu i nezavisnost institucija koje su na nacionalnom nivou odgovorne za praćenje poštovanja pravila postavljenih u stavu 1. Ta nacaionalna pravila će u potpunosti poštovati prerogative nacionalnih parlamenata.

3. Za potrebe ovog člana, definicije postavljene u Članu 2 Protokola (broj 12) o proceduri za previsoki deficit, koje su aneks Sporazuma Evropske unije, će se primenjivati.

Naredne definicije će se takođe primenjivati za potrebe ovog člana:

a) „Godišnji strukturni bilans opšte države" se odnosi na godišnji ciklično prilagođeni bilans, prilagođen za jednokratne mere;

b) „Vanredne okolnosti" se odnosi na slučaj neobičnog događaja koji nije pod kontrolom države članice a koji ima veliki uticaj na finansijsku poziciju opšte države, ili na slučaj oštre ekonomske krize kao što je definisano u revidiranom Paktu stabilnosti i rasta, pod uslovom da privremeno odstupanje države potpisnice ne ugrožava održivost na srednji rok.

3.3. Uređivanje fiskalnih pravila: primeri pojedinih zemalja

Na narednim stranicama ćemo prikazati kako su neke države postavile fiskalna pravila. Prikazaćemo primere Nemačke, Poljske, Slovačke, Španije, Švajcarske, Slovenije i Sjedinjenih Američkih Država (na federalnom nivou i na nivou saveznih država),

3.3.1. Nemačka

Nemačka je na nacionalnom nivou u Ustav 2009. godine uvela fiskalno pravilo koje ograničava godišnji deficit na 0.35% BDP na nivou Federacije i zahteva izbalansirani budžet na nivou pokrajina. Članovi 109. i 115. Osnovnog zakon (Ustava) glase:

Okvir 3.2.

Relevantne odredbe Osnovnog zakona (Ustava) Nemačke

Član 109

1) Federacija i pokrajine će biti autonomne i nezavisne u upravljanju budžetom

2) Federacija i pokrajine će zajedno ispunjavati obaveze Savezne Republike Nemačke koje poizlaze iz pravnih akata Evropske unije vezano za održavanje budžetske discipline na osnovu člana 104 Sporazuma o osnivanju Evropske zajednice i, u tom okviru će se starati o postizanju pretpotavki za ukupnu ekonomsku ravnotežu

3) Budžeti Federacija i pokrajina će u principu biti izbalansirani bez prihoda od zaduživanja. Federacija i pokrajine mogu da uvedu pravila sa ciljem da se u obzir uzmu, simetrično u vreme ekonomskih uspona i padova, efekti tržišnih događaja koji odstupaju od normalnih okolnosti, kao i izuzeci za prirodne nesreće i neuobičajene vanredne situacije koje nisu pod kontrolom vlasti i koje su veoma štetne po državni finansijski kapacitet. Za takve vanredne okolnosti, odgovarajući plan amortizacije mora da bude usvojen. Detalji budžeta Federacije će biti u sladu sa Članom 115 uz uslov da se prva rečenica smatratri zadovoljenom ukoliko prihodi od kredita nisu viši od 0.35% u odnosu na nominalni bruto domaći proizvod. Pokrajine će same propisati detalje budžeta u skladu sa njihovim ustavnim nadležnostima, uz uslov da će se prva rečenica smatrati zadovoljenom ukoliko prihodi od kredita uopšte nisu prihvaćeni.

Federalni zakon koji zahteva saglasnost Savezne skupštine može uspostaviti principe koji bi se primenjivali na Federaciju i Pokrajine, vezano za budžetske propise, prilagođavanje budžetskog upravljanja ekonomskim trendovima. kao i dugoročno finansijko planiranje.

4) Sankcije uspostavljene od strane Evropske zajednice u vezi sa odredbama Člana 104. Sporazuma o uspostavljanju Evropske zajednice u interesu održavanja budžetske discipline će se raspodeliti između Federacija i pokrajina u odnosu 65% prema 35%. Pokrajine će solidarno snositi 35% svog tereta u skladu sa brojem stanovnika, apreostalih 65% u skladu sa svojom krivicom. Detalji će biti regulisani federalnim zakonom koji će zahtevati saglasnost saveznog parlamenta.

Član 115

1) Pozajmljivanje novca i preuzimanje garancija i drugih vidova obezbeđenja koje mogu rezultovati u troškovima u budućim fiskalnim godinama će zahtevati usvajanje

saveznog zakona koji će odrediti ili omogućiti izračunavanje budućih obaveza.

2) Prihodi i rashodi će u principu bili izbalansirani bez prihoda od zaduživanja. Ovaj princip će se smatrati ispunjenim ukoliko prihodi od zaduživanja ne prelaze 0,35% nominalnog bruto domaćeg proizvoda. Dodatno, kada ciklična kretanja odstupaju od normalnih okolnosti, efekti na budžet u periodima ekonomskog rasta i recesije moraju biti uzeti u obzir simetrično. Odstupanja od stvarnog neto zaduživanja od maksimalno dozvoljenog nivoa definisanog u gornje tri rečenice će biti vođeni na kontrolnom računu. Zaduženja veća od 1,5% nominalnog bruto domaćeg proizvoda će se smanjivati u skladu sa ekonomskim ciklusom. Precizniji detalji, naročito po pitanju prilagođavanja prihoda i rashoda za finansijske transakcije, kao i procedura za izračunavanje gornje granice godišnjeg neto zaduživanja, uzimajući u obzir ekonomska kretanja po osnovu metoda cikličnog prilagoljavanja zajedno sa kontrolom i balansiranjem odstupanja stvarnog neto zaduživanja od standardnog limita, biće regulisani saveznim zakonom. U slučaju prirodne nesreće ili vanredne situacije koja je van kontrole vlasti i ima veliki efekat na finansijsku poziciju države, ova gornja granica zaduživanja može biti pređena na osnovu odluke većine članova Saveznog parlamenta. Odluka mora da bude praćena i planom amortizacije. Otplata sredstava pozajmljenih po osnovu šeste rečenice mora biti završena u odgovaraćujem vremenskom periodu.

Takođe, ovako definisano pravilo omogućava, kako federaciji, tako i pokrajinama, privremeno odstupanje, ukoliko se zakonom uvede pravilo koje će garantovati simetričnost. Na primer, simetrično bi bilo pravilo koje bi dozvoljavalo viši deficit (na primer, 3% BDP) u vremenu krize, ali koje bi zahtevalo suficit u vreme ekonomskog uspona. U suštini, nemački Ustav dakle postavlja limit na strukturni deficit od 0.35%. Naravno, ovako definisano pravilo omogućava zloupotrebu od strane izvršne vlasti (proračun strukturnog deficita je više veština nego nauka) jer će stalno postojati politički pritisak da se preispituje trenutni položaj u poslovnom ciklusu.

Nemačka je i pre izmena Ustava 2009. godine imala slične odredbe, ali su one bile znatno fleksibilnije (prema *Deficit Rule Reform Team* (2009): 1) Ustav iz 1969. godine je dozvoljavao deficit do iznosa kapitalnih investicija, 2) pravilo nije bilo simetrično – u uslovima recesije je bio dozvoljen viši deficit, ali u uslovima brzog ekonomskog rasta nije zahtevan suficit.

Pored uvođenja novog pravila, Ustav predviđa i osnivanje Saveta za stabilnost, čiji je cilj praćenje i povećanje transparentnosti budžetske politike i budžetskih planova za Federaciju i pokrajine. Savet može da proglasi da je budžetska kriza izvesna i da propiše programe restrukturiranja kada je to nužno. Međutim, Savet može samo da komentariše da li federacija i pokrajine poštuju pravila, ali ne može da kažnjava prekršioce.

Savet se sastoji od federalnih ministara finansija i privrede, kao i ministara finansija svih pokrajina, a za donošenje odluka je potrebna većina od 11 od okupno 16 pokrajina, dok Federacija ima pravo veta. Takođe, pokrajine nemaju pravo glasa kada se glasa o odluci direktno vezanoj za tu pokrajinu.

Preventivna funkcija Saveta se sprovodi kroz standardizovane procedure i izveštaje koji obuhvataju i srednjoročne prognoze, a prate se četiri ključna pokazatelja:

- Strukturni fiskalni bilans, koji obuhvata fiskalni bilans po obračunskoj metodi prilagođen za bilans finansijskih transakcija i ciklične efekte
- Racio finansiranja duga – koji predstavlja odnos neto novog zaduživanja i ukupnih rashoda
- Racio kamata i poreza – koji predstavlja odnos plaćanja za kamate i poreskih prihoda
- Nivo duga – koji predstavlja projektovani nivo duga na kraju godine (a koji se računa dodavanjem neto novog zaduženja na nivo duga sa kraja prošle godine)

Izmene Ustava iz 2009. godine takođe predviđaju i donošenje posebnog zakona kojim će se pravila dodatno razraditi i operacionalizovati. Osnovne odredbe Zakona o sprovođenju člana 115 Osnovnog zakona su, po odeljcima:

1) Odobravanje zaduživanja

Godišnjim budžetom se određuje maksimalni iznos do kojeg se Savezno ministarstvo finansija može zaživati za potrebe 1) pokrića tekućih rashoda i 2) zajmova za likvidnost kako bi se tokom godine garantovala redovna isplata. Zajmovi za likvinost se mogu obnoviti kada je prethodni zajam otplaćen.

2) Principi budžetiranja zaduživanja za pokriće tekućih rashoda

Zaduživanje do 0,35% nominalnog bruto domaćeg proizvoda je dozvoljeno kao strukturna komponenta, a i prihodi i rashodi će biti prilagođeni za finansijske transakcije. Ukoliko se očekuje da tokom fiskalne godine ekonomski trend odstupa od normalnih okolnosti, onda će se maksimalno dozvoljeni prihodi od zaduživanja (0,35%) prilagoditi naviše ili naniže u skladu sa efektima ekonomskih prognoza na budžet.

3) Prilagođavanje za finansijske transakcije

Rashodi za pribavljanje udela, za otplatu glavnice javnom sektoru i za odobravanje zajmova se neće obuhvatati pod rashode. Prihodi od prodaje udela, od pozajmljivalja iz javnog sektora i za otplatu zajmova se neće obuhvatati u prihode.

4) Principi za određivanje dozvoljenog strukturnog zaduživanja

Savezna kancelarija za statistiku će izračunavati bruto domaći proizvod koji će se koristiti za određivanj dozvoljenog strukturnog zaduživanja. Nominalni bruto domaći proizvod za prethodnu godinu će se koristiti kao referenca.

5) Ciklična komponenta

Iznos ciklične komponente će se računati na osnovu očekivanog odstupanja od normalnih ekonomskih usluva. Smatraće se da postoji odstupanje od normalnih uslova ukoliko se očekuje nedovoljna ili prekomerna upotreba agregatnih proizvodnih kapaciteta (*output gap*), odnosno ukoliko ponecijalni bruto domaći proizvod, procenjen na osnovu metoda cikličnog prilagođavanja odstupa od očekivanog bruto domaćeg proizvoda za fiskalnu godinu za koju se priprema budžet. Ciklična komponenta se izračunava kao proizvod autput gepa i budžetske osetljivosti koja izražava u kojoj se meri rashodi i prihodi Federacije menjaju sa promenom ekonomske aktivnosti. Savezno ministarstvo finansija će u saradnji sa Saveznim ministarstvom privrede i tehnologije pripremiti odluku koja će, bez saglasnosti Saveznog parlamenta, definisati detalje procedure za određivanje ciklične komponente, a koja će biti u

skladu sa metodom cikličnog prilagođavanja koji se primenjuje za potrebe Pakta za stabilnost i rast.

6) Vanredne situacije

U slučaju prirodnih nesreća i vanrednih okolnosti koje su van kontrole vlasti i imaju veliki uticaj na finansijsku poziciju države, limiti za zaduživanje mogu biti prevaziđeni na osnovu odluke Saveznog parlamenta u skladu sa članom 115, stav 2 Ustava.

7) Kontrolni račun

Ukoliko stvarno zaduživanje odstupa od gornjeg limita, ovo odstupanje će biti zabeleženo na kontrolnom računu. Ukoliko je bilans kontrolnog računa negativan, moraju se preduzeti korektivne mere, a nikako ne sme preći 1,5% bruto domaćeg proizvoda. Ukolko je iznos na kontrolnom računu negativan i iznad 1% bruto domaćeg proizvoda, ukupan strukturni limit za sledeću godinu će biti umanjen za taj iznos, ali ne iznad 0,35% bruto domaćeg proizvoda.

8) Prava odstupanja u slučaju rebalansa budžeta

U slučaju rebalansa budžeta tokom godine, iznos najvišeg neto zaduživanja može biti pređen za najviše 3% poreskih prihoda. Ovaj rebalans ne sme da uključuje nove mere koje previđaju više rashode ili niže prihode. Za potrebe računanja ciklične komponente jedino makroekonomske pretpostavke se smeju revidirati.

Takođe, donet je Pravilnik o prodecuri određivanja ciklične komponente u skladu sa odeljkom 5 Zakona o sprovođenju člana 115 Ustava.

1) Ciklična komponenta za pripremu budžeta obračunava se množenjem proizvodnog jaza sa osetljivošću budžeta

2) Da bi se odredio proizvodni jaz kao razlika između stvarnog i potencijalnog bruto domaćeg proizvoda, izračunava se potencijalni bruto domaći proizvod, koji odgovara bruto domaćem proizvodu ostvarenom onda kada su svi faktori proizvodnje iskorišćeni sa normalnim kapacitetom. Procena se zasniva na Kob-Douglasovoj agregatnoj proizvodnoj funkciji, u skladu sa postupkom koji se primenjuje u postupku nadzora iz Evropskog Pakta za stabilnost i rast. Proizvodna funkcija modelira potencijalni proizvod kao kombinaciju rada i kapitala koji se koristi u normalnom kapacitetu, pomnožen sa trendom ukupne faktorske produktivnosti, koja meri tehnološkog napretka pod normalnom iskorišćenošću kapaciteta.

3) Osetljivost budžeta će obuhvatiti ciklično izazvane promene u finansijskom bilansu Federacije u odnosu na bruto domaći proizvod, ukoliko bruto domaći proizvod odstupa od potencijalnog bruto domaćeg proizvoda za jedan odsto. Osetljivost budžeta se obračunava kao zbir parcijalnih elasticiteta budžetske osetljivosti budžeta opšte države koji se koriste pri budžetskom nadzoru u skladu sa Evropskim Paktom za stabilnost i razvoj, ponderisan federalnim udelima ciklično zavisnih prihoda i rashoda opšte države,

4) Podaci za određivanje ciklične komponente će biti podaci iz nacionalnih računa Saveznog zavoda za statistiku, kao i trenutna makroekonomska prognoza Savezne vlade za kratak i srednji rok.

5) Kada je potrebno evidentirati odstupanje od pravila na kontolnom računu, ciklični efekat procenjen pri izradi budžeta će biti korigovan stvarnim makroekonomskim pokazateljima.

6) U slučaju da se pripremaju dopune budžeta tokom godine, one će se raditi na osnovu u međuvremenu modifikovanih prognoza ekonomskih trendova tako što će se prilagoditi autput gep (razlika između ostvarenog i potencijalnog rasta BDP).

3.3.2. Poljska

Poljska je takođe uvela fiskalno pravilo u Ustav, i to još 1997. godine. Međutim, za razliku od Nemačke, gde se pravilo odnosi na deficit, poljsko pravilo se odnosi na visinu javnog duga (član 216, tačka 4):

> *Neće biti dozvoljeno ugovrati zajmove niti odobravati garancije i finansijska obezbeđenja koja bi dovela do toga da nacionalni javni dug pređe tri petine vrednosti godišnjeg bruto domaćeg proizvoda. Metod obračuna vrednosti godišnjeg bruto domaćeg proizvoda i nacionalnog javnog duga će biti preciziran donošenjem zakona.(Ustav Republike Poljske, član 216, tačka 4).*

Dakle, u suštini, Poljska je uvela gornji limit na javni dug od 60% bruto domaćeg proizvoda, tako što je zabranjeno dodatno zaduživanje nakon što je taj nivo duga dostignut, ali ne postoji ustavno ograničenje deficita pri nižim nivoima duga.

Pored pravila u Ustavu, poljski Zakon o javnim finansijama uvodi još dve (niže) granice za javni dug.

1) Ukoliko je javni dug iznad 50% bruto domaćeg proizvoda, ali ispod 55%, nacrt budžeta za sledeću godinu ne sme predvideti viši odnos deficita prema prihodima nego što je taj odnos iznosio u prethodnoj godini, a ovo ograničenje se odnosi i na lokalne vlasti.

2) Ukoliko je dug između 55 %i 60% bruto domaćeg proizvoda, nacrt nacionalnog budžeta za sledeću godinu ne sme povećati odnos duga centralne vlasti prema bruto domaćem proizvodu, dok se za lokalni nivo primeljuje posebna formula koja u obzir uzima odnos deficita prema prihodima.

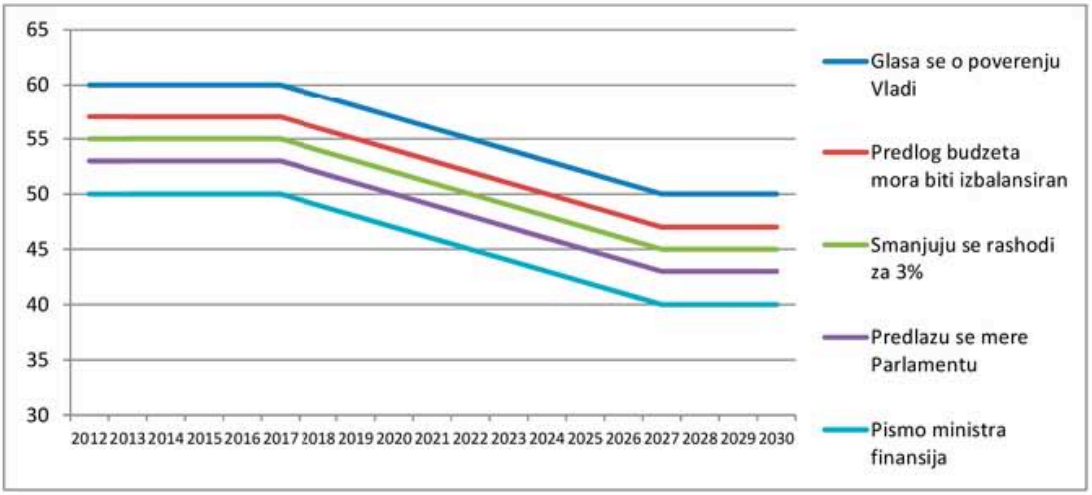
3) Ukoliko dug ipak pređe 60% BDP, svako dodatno zaduživanje je zabranjeno što znači da svi budžeti moraju bili u ravnoteži.

3.3.3. Slovačka

U 2011. godini Slovačka je donela Ustavni zakon o fiskalnoj odgovornosti. Prema Savetu za budžetsku odgovornost Slovačke (2013) donošenje Ustavnog zakona je trebalo da ispuni dva osnovna cilja – da se uvedu numerička fiskalna pravila i da se poveća transparentnost budžeta. Što se fiskalnih pravila tiče, najvažnije je pravilo kojim je dug opšte države limitiran na 50% bruto domaćeg proizvoda, ali su predviđene određene mere i aktivnosti (sankcije) već na nivou od 40% bruto domaćeg proizvoda. Postoji pet mera koje eskaliraju, počev od pisma koje ministar finansija

podnosi Parlamentu, preko zahteva da se dostavi izbalansirani budžet, pa sve do glasanja o poverenju vladi u parlamentu.Zanimljivo je da su ovi brojevi postavljeni kao dugoročni cilj, ali kratkoročni ciljevi su postavljeni za 10 procentnih poena više. Ti kratkoročni ciljevi se sprovode do 2017, a zatim se umanjuju za po 1 procentni poen sve to 2027., kada dugoročni ciljevi stupaju na snagu (videti grafikon).

Grafikon 3.30: Mere i dinamika fiskalnog pravila vezano za dug u Slovačkoj



Izvor: Računica autora, na osnovu slovačkog Ustavnog zakona o fiskalnoj odgovornosti

Zakon predviđa sledeće sankcije (brojevi se odnose na period do 2017. godine, a kasnije se svi brojevi umanjuju za 1 procentni poen godišnje):

1) Ukoliko je dug između 50% i 53% bruto domaćeg proizvoda, Ministarstvo finansija mora da dostavi Parlamentu pisano obrazloženje o tome zašto je došlo do povećanja duga, kao i predlog mera da se dug smanji.

2) Ukoliko je dug između 53% i 55% bruto domaćeg proizvoda, Vlada mora Parlamentu da dostavi Predlog mera za smanjenje javnog duga i smanjuju se plate ministara na nivo iz prethodne godine.

3) Ukoliko je dug između 55% i 57% bruto domaćeg proizvoda, Ministarstvo finansija mora da blokira 3% svih budžetskih rashoda (izuzev rashoda za otplatu duga, EU sredstva, transfera prema EU fondovima i transfera Agenciji za socijalno osiguranje). U isto vreme, Vlada ne može Parlamentu da dostavi predlog budžeta koji bi predvideo nominalno povećanje ukupnih državnih rashoda (izuzev u već navedenim kategorijama), a i lokalne vlasti moraju da dostave budžete koji u nominalnom iznosu nisu viši od prošlogodišnjih.

4) Ukoliko je dug između 57% i 60% bruto domaćeg proizvoda, Vlada ne može da dostavi Parlamentu predlog budžeta koji predviđa deficit, a isto važi i za lokalne vlasti.

5) Ukoliko je dug iznad 60% bruto domaćeg proizvoda, pored svih mera navedenih iznad, u Parlamentu se glasa o poverenju Vladi.

Bitno je napomenuti da su mere kumulativne. Dakle, ukoliko je dug viši od 60% BDP primenjuju se sve gore navedene mere, osim umanjenja rashoda za 3% koje se sprovodi jednokratno, samo u meri u kojoj dug pređe 55% bruto domaćeg proizvoda.

Zakon takođe predviđa i izuzetke od ovih pravila. Pored toga što se pravila ne primenjuju u periodu između proglašenja i ukidanja ratnog stanja, sankcije koje se aktiviraju na 5% ispod maksimalno dozvoljenog duga (blokiranje rashoda i zamrzavanje ukupnih rashoda) se ne primenjuju u sledećim slučajevima:

1) U roku od 24 meseci nakon izbora nove vlade, ili nakon glasanja o poverenju vladi.

2) U roku od 36 meseci nakon što Zavod za statistiku ustanovi da je bruto domaći proizvod smanjen za više od 12 procentnih poena u prethodnoj godini.

3) Ukoliko Ministarstvo finansija proglasi da su:

a) troškovi za stabilizaciju bankarskog sistema koje je bilo pogođeno finansijskom krizom,

b) troškovi za otklanjanje posledica prirodnih nesreća i katastrofa u Slovačkoj,

v) troškovi vezano za obaveze koje proističu iz međunarodnih ugovora,

zajedno iznosili više od 3% bruto domaćeg proizvoda.

3.3.4. Španija

Španija je takođe nedavno (2011. godine) izmenila Ustav kojim su, u članu 135, dodate fiskalne odredbe. Ova izmena španskog Ustava (tek druga od 1978. godine, kada je sadašnji Ustav usvojen) su donete uz konsenzus dve glavne stranke u Španiji, pa je tako za izmene Ustava glasalo 92% poslanika. Član 135 sada glasi:

1) Sve javne uprave će poštovati princip budžetske stabilnosti

2) Država i autonomne zajednice ne mogu imati strukturni deficit kojim se prevazilaze limiti uspostavljeni od strane Evropske unije za države članice. Organski zakon će odrediti maksimalno dozvoljeni strukturni deficit koji država u autonomne zajednice mogu da imaju, u odnosu na njihov bruto domaći proizvod. Lokalne uprave moraju podnositi izbalansirani budžet.

3) Država i region moraju biti ovlašćeni zakonom za izdavanje obveznica kojima se generiše javni dug, kao i za ugovaranje zajmova. Zajmovi koji se koriste za plaćanje kamata i glavnice državnog javnog duga će se uvek nalaziti među budžetskim rashodima i njihova isplata će imati apsolutni prioritet. Ove aproprijacije ne mogu biti predmet amandmana ili izmena sve dok su u skladu sa uslovima izdavanja. Iznos javnog duga svih javnih uprava u odnosu na državni bruto domaći proizvod ne može biti iznad nivoa ustanovljenog Sporazumom o funcionisanjeu Evropske unije.

4) Limiti na strukturni deficit i iznos javnog duga mogu biti probijeni samo u slučaju prirodne nepogode, ekonomske recesije ili izvanrednih hitnih situacija koje su ili van

kontrole države ili u značajnoj meri narušavaju finansijsku situaciju ili ekonomsku ili socijalnu održivost države, što će ceniti apsolutna većina članova Predstavničkog doma.

5) Organski zakon će utvrditi principe uspostavljene ovim članom, kao i učešće u odgovarajućim procedurama organa institucionalne koordinacije između vladine fiskalne politike i finansijske podrške. U svakom slučaju, Organskim zakonom će biti utvrđeno:

a) Raspodela limita deficita i duga između različitih javnih uprava, izuzetne okolnosti za njihovo prevazilaženje i način i vremenski okvir u kojima odstupanja treba korigovati.

b) Metodologija i procedura za izračunavanje strukturnog deficita.

v) Odgovornost svake javne uprave u slučaju probijanja cilja budžetske stabilnosti.

6) Autonomne zajednice će u skladu sa njihovim zakonima i u sladu sa limitima utđenim ovim članom preduzeti odgovarajuće procedure za efektivnu implementaciju principa stabilnosti u njihovim pravilima i budžetskim odlukama.

Kao što se može videti iz teksta, tri su glavne odredbe: 1) da se u Ustav uvode ograničenja duga i deficita; 2) da isplate duga poveriocima imaju apsolutni primat u odnosu na sve druge javne rashode; 3) uvode se ograničenja zaduživanju na nižim nivoima vlasti – kako autonomnim jedinicama, tako i lokalnim samoupravama.

Što se ograničenja duga tiče, Ustav predviđa da „Iznos javnog duga svih javnih uprava u odnosu na državni bruto domaći proizvod ne može biti iznad nivoa ustanovljenog Sporazumom o funcionisanjeu Evropske unije.“, dakle limitira ga na 60% bruto domaćeg proizvoda. Što se deficita tiče, takođe se u Ustav uvodi limit koji je propisala Evropska unija (3%), ali Ustav takođe predviđa i donošenje posebnog organskog zakona koji će to pitanje detaljnije urediti.

Zakon (Organski zakon o budžetskoj stabilnosti i finansijskoj održivosti javnih uprava) je donet 2012. godine i reguliše više stvari:

- „Deli“ maksimalno dozvoljeni dug od 60% bruto domaćeg proizvoda po nivoima vlasti (44% centralna vlast, 13% autonomne oblasti, 3% lokalne samouprave)
- Zahteva se strukturni bilans budžeta (ali važi i EU pravilo o 3% deficita)
- Propisuje procedure za niže nivoe vlasti, budući da je Španija federacija
- Uvodi limit na rast javne potrošnje samo u skladu sa rastom BDP (što efektivno zamrzava učešće javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu)
- Propisuje budžetski kalendar i uvodi različita unapređenja budžetskog procesa

3.3.5. Švajcarska

Jedna od prvih zemalja koja je uvela „kočnicu duga“ u svoj Ustav je bila 2002. godine (nakon referenduma 2001. godine), kroz zahtev za strukturno izbalansiranim budžetom (član 126 Ustava Švajcarske)

Član 126 Finansijsko upravljanje

1. Konfederacija će održavati svoje prihode i rashode u balansu tokom vremena.

2. Limit za ukupne rashode će biti odobravan u budžetu, zasnovano na očekivanom prihodu nakon što se u obzir uzme efekti ekonomske situacije.

3. Izuzetni finansijski zahtevi mogu opravdati odgovarajuće povećanje limita iz stava2. Federalna skupština će odlučivati u skladu sa Članom 159, stav 3, tačka v). (Ovim stavom se traži da za ovu odluku glasa apsolutna većina svih poslanika).

4. Ukoliko ukupni rashodi na federalnim računima pređu limit utvrđen stavovima 2 i 3, kompenzacija za ove dodatne rashode mora biti učinjena u narednim godinama.

5. Detalji će biti regulisani zakonom.

(Izvor: Ustav Švajcarske)

Jasno je da se u suštini radi o pravilu o strukturnom deficitu. To znači da su rashodi blisko vezani za prihode, što znači da će u slučaju fluktuiranja prihoda doći i do odgovarajućeg fluktuiranja rashoda. Sa druge strane, veoma je teško stalno povećavati i smanjivati rashode u zavisnosti od ekonomskih prilika, pa postoji određeni sukob ciljeva.

Švajcarski Ustav i, na osnovu njega, donet zakon, imaju upravo za cilj da zadrže određenu vezu između prihoda i rashoda, ali i da zadrže nestabilnost rashoda na niskom nivou. Kao i u drugim zemljama koje imaju sličan režim, taj cilj nije lako postići iz razloga koje smo već razmatrali, jer su strukturna prilagođavanja kompleksna pa se lako se napravi greška.

Iz tog razloga je i Švajcarska uvela korektivni račun, na kojem se evidentiraju odstupanja stvarnih troškova od budžetiranih i za koje se zahteva korekcija u narednim godinama. Na taj način postoji korektivni mehanizam koji kratkoročne greške ispravlja.

3.3.6. Slovenija

Slovenački Ustav takođe sadrži odredbe o ograničavanju deficita (nakon amandmana usvojenih 2013. godine):

Član 148 (stavovi 2 i 3)

Prihodi i rashodi državnog budžeta moraju biti izbalansirani u srednjem roku bez prihoda od zaduživanja ili prihodi moraju biti viši od rashoda. Privremeno odstupanje od ovog pravila je dozvoljno isključivo kada nastupe izuzetne okolnosti po državu.

Način i vremenski okvir za primenu principa iz prethodnog člana, kriterijumi za određivanje izuzetnih okolnosti, kao i mere koje se mogu preduzeti u slučaju njihovog nastanka, će biti regulisani Zakonom koji će usvojiti Narodna skupština glasovima dve trećine svih poslanika.

Zakon za sprovođenje ovog člana Ustava je usvojen tek juna 2015. godine, a predviđa postizanje strukturnog bilansa do 2020. godine

3.3.7. Sjedinjene Američke Države

3.3.7.1. Federalna država

Sjedinjene Američke Države nemaju ustavno postavljena fiskalna pravila, ali imaju veoma kompleksan budžetski sistem koji obuhvata i mandat Kongresa da odobri povećanje duga, što proizlazi iz odredbe američkog Ustava po kojoj isključivo Kongres može da odobri zaduživanje u ime države. Od osnivanja, pa sve do 1917. godine, Kongres je direktno odobravao svako pojedinačno zaduživanje a tada se, za vreme Prvog svetskog rata, prešlo na mehanizam po kome Kongres odobrava samo agregatni nominalni maksimalni iznos duga, a izvršna vlast može da se do tog okvira zadužuje.

Imajući u vidu američki sistem vlasti, u kojem su česte situacije u kojima zakonodavna i izvršna vlast nisu iz iste partije, ovakav sistem je nekoliko puta dovodio do krize, koje su uglavnom rezultovale uvođenjem neke vrste veoma kompleksnih fiskalnih pravila zakonom.

Osnovni problem se sastoji u tome što su odluke o podizanju maksimalne vrednosti duga i o budžetu dve odvojene odluke. Tako je, načelno, moguća situacija u kojoj Kongres odobri deficit (glasajući za budžet), ali ne odobri povećanje duga. Ovakva situacija je prevaziđena 1979. godine, kada je donet zakon kojim je glasanje za deficit automatski značilo i da Kongres odobrava povećanje duga. Međutim, 1995. godine je republikanski Kongres ukinuo taj zakon i vratio situaciju na staro što je dovelo do krize sa podizanjem limita.

Naime, nakon velike pobede republikanaca u izborima za Kongres 1994. godine, a koja je u velikoj meri dobijena zbog obećanja o smanjenju javne potrošnje, Kongres je došao u sukob sa predsednikom Klintonom, demokratom. Predsednik je obećao povećanje rashoda za prosvetu, zdravstvo i zaštitu životne sredine i odbio je da potpiše budžet koji je usvojio Kongres. To je dovelo do toga da je izvršna vlast prestala sa radom na ukupno 27 dana u periodu novembar 1995. – januar 1996. godine. Na kraju je postignut dogovor koji je doveo do verovatno jedne od najboljih epizoda u američkoj fiskalnoj istoriji, jer je četiri godine za redom SAD imala izbalansiran budžet, po prvi put još od 1920. godine.

Do slične situacije je došlo 2011. godine, ponovo sa predsednikom demokratom i republikanskim Kongresom. Republikanci su ponovo iskoristili neophodnost dodatnog zaduživanja kao šansu da izdejstvuju budžetsku politiku kakvu su želeli. Posebno im je na ruku išlo to što je 2011. godine čak 40% federalne državne potrošnje bilo finansirano zaduživanjem, a samo 60% je bilo finansirano kroz prikupljene poreze.

Takođe, činjenica je da su tih godina Sjedinjene američke drž[82] beležile rekordne deficite (oko 9% bruto domaćeg proizvoda u 2009. godini i oko 10% u 2010. godini), kao i da je javni dug porastao sa oko 40% bruto domaćeg proizvoda pre krize na preko 70% BDP u 2011. godini, što je dovelo i do značajnih političkih zahteva za smanjenjem deficita i duga. Na primer, tokom 2009. godine je na značaju dobio takozvani pokret „Čajanka" kojem je smanjenje javne potrošnje i generalno viši nivo ekonomskih sloboda bio jedan od glavnih zahteva.

U pregovorima oko budžeta i podizanja limita na zaduživanje pozicije Demokratske strane su bile sledeće:

- Nema smanjenja rashoda za penzije, zdravstveni program za siromašne (Medikejd) i zdravstveni program za stare (Mediker)
- Deficit će biti smanjen merama koje će u podjednakoj meri obuhvatati povećanje poreza i smanjenje rashoda
- Veliko povećanje limita na zaduživanje, kako Kongres ne bi opet mogao da postavlja uslove narednih godina

Pozicija republikanaca je bila:

- Dozvoliće povećanje duga samo u iznosu u kojem će potrošnja u narednim godinama biti smanjena
- Najveći deo smanjenja rashoda treba da dođe u prve dve godine
- Nema povećanja poreza
- Usvajanje amandmana na Ustav, kojim bi se zahtevao uravnoteženi budžet

Dakle, jasno je bilo da su obe strane želele dogovor oko smanjenja deficita, ali su demokrate želele da to bude praćeno povećanjem poreza, dok su republikanci insistirali na smanjenju rashoda. Čak, inicijalni predlog da se samo poveća limit za zaduživanje, bez ikakvih dodatnih mera je odbijen glasovima svih republikanaca i glasovima skoro polovine demokrata.

Kompromis je postignut usvajanjem Zakona o budžetskoj kontroli, čije najvažnije odredbe su:

- Podizanje nivoa za zaduživanje za 400 milijardi USD
- Predsednik može da zatraži dodatnih 500 milijardi, a potrebno je da 2/3 kongresmena glasa protiv da zahtev predsednika bude odbijen.
- Pod određenim uslovima, predsednik može da zahteva povećanje dodatnih 1.2 do 1.5 hiljada milijardi, ukoliko određeni Komitet (koji je formiran ovim zakonom) predloži dovoljno smanjenje rashoda.
- Zakonom nisu predviđena povećanja poreza, a predviđeno smanjenje rashoda u desedogodišnjem periodu (917 milijardi USD) je veće nego što je povećanje limita za zaduživanje (900 milijardi).
- Uspostavljen je Zajednički komitet za smanjenje deficita, čiji je zadatak da predloži zakone kojima bi se smanjio deficit za najmanje 1500 milijardi dolara tokom narednih 10 godina i morao bi da bude usvojen do kraja 2011. godine. Komitet ima 12 članova, po 6 iz svake stranke. Ideja je bila da o predlogu Komiteta Kongres može samo da se izjasni u celini, bez mogućnosti amandmana.
- Ukoliko Kongres ne usvoji zakon kojim bi se deficit smanjio za najmanje 1200 milijardi USD, u tom slučaju bi Kongres odobrio povećanje duga za dodatnih 1200 milijardi USD, ali bi nastupilo automatsko smanjenje rashoda u iznosu jednakom razlici 1200 milijardi i iznosa koji je usvojen na osnovu predloga Komiteta. Automatsko smanjenje bio zaobišlo neke korisnike, poput penzionere, korisnike zdravstvenog osiguranja za siromašne, vojsku i veterane.
- Zakon je predvideo i obavezu da se Kongres izjasni o predlogu amandmana na Ustav kojim bi se uvela obaveza izbalansiranog budžeta.

- Jedan od rezultata zakona je da se nominalni dug neće smanjiti tokom desetogodišnjeg perioda, čak se neće smanjiti ni kao udeo u bruto domaćem proizvodu.

Međutim, Komitet nije uspeo da postigne dogovor oko budućeg smanjenja deficita. Predlog demokrata je bio da se deficit smanji za 3 hiljade milijardi USD u narednih deset godina kumulativno, što bi uključivalo i 1,3 hiljade milijardi viših prihoda kroz povećane poreze. Republikanski predlog je bio da se deficit smanji za 1,2 hiljade milijardi (od toga 300 milijardi kroz nove poreze), ali su ga demokrate odbile jer je predviđao i smanjenje granične stope sa 35% na 28%.

Pošto dogovor nije postignut, nastupilo je automatsko smanjenje rashoda („sequester") u skladu sa prethodno postignutim dogovorom. Takođe, novembra 2011. godine Kongres nije izglasao predlog amandmana na Ustav kojim bi se uvela obaveza balansiranja budžeta.

3.3.7.2. Savezne države SAD

Za razliku od federalne vlasti koja nije u obavezi da usvaja izbalansirani budžet, skoro sve američke savezne države imaju takvu obavezu. U 46 država takva obaveza proističe iz Ustava, u tri države je takva obaveza zakonska, a samo država Vermont nema nikakvo ograničenje.

Međutim, postoji sveopšti konsenzus da se ova pravila na različite načine zaobilaze, tako da je ukupan dug američkih saveznih država oko 6.5% BDP, odnosno oko 1100 milijardi USD. To ne deluje previše, ali ako na umu imamo da su ukupni prihodi ovog nivoa vlasti oko 800 milijardi USD, shvatamo da dug i nije tako mali. Kako je nastao, ako države imaju obavezu da svake godine drže deficit na nuli? Postoji više faktora.

Zahtev da „budžet bude izbalansiran" u stvari znači jednu od tri stvari, u zavisnosti od države.

- Predlog budžeta koji se dostavlja parlamentu mora da bude izbalansiran, ali parlament ima slobodu da ga menja.
- Parlament mora da usvoji budžet koji je izbalansiran, ali u izvršenju može da nastane deficit.
- Zabranjen je deficit u izvršenju.

Jasno je da ukoliko postoji samo obaveza izvršnoj vlasti da predloži izbalansiran budžet to može da dovede do planiranog deficita ukoliko parlament modifikuje budžet i dozvoli deficit. U tom smislu, ovakvo ustavno pravilo ne znači mnogo.

Čak i drugi način, u kojem parlament mora da usvoji izbalansirani budžet ne znači mnogo jer je uvek moguće preceniti prihode i doći do "uravnoteženja". Tek u stvari poslednji zahtev u određenoj meri garantuje da neće biti deficita. Po podacima Nacionalne asocijacije državnih budžetskih činovnika (NASBO, 2015), 11 saveznih država dozvoljava prenošenje deficita u narednu godinu. Izveštaj Instituta za istinu u računovodstvu (*Institute for Truth in Accounting*, 2008) daje dobar pregled osnovnih problema:

1. Države koriste računovodstvene trikove. Računovodsvena pravila postavlja Odbor za državne računovodstvene standarde kojim upravljaju državne računovođe i stoga usvajaju metodologije koje su pristrasne prema državi.

- Mnoga računovodstvena pitanja ostaju nerazrešena. Na primer, insistira se na gotovinskom računovodstvu (umesto na uvođenju makar nekih elemenata obračunskog) iako je svima jasno da, na primer, odlaganje plaćanja sa 31. decembra na 1. januar nema suštinski značaj.
- Obuhvat budućih obaveza je veoma loš, a često i ne postoji, što stvara moralni hazard kod političara. Na primer, standardna je praksa da se prilikom pregovora sa sindikatima zaposlenih u državnoj upravi njima obeća povećanje penzija (do kojeg će doći u budućnosti), umesto povećanja plata, koje bi predstaljalo obavezu odmah. Time se trošak odlaže, ali ga postojeći računovodstveni sistem uopšte ne registruje. Isto važi i za različite druge obaveze koje će država imati prema bivšim zaposlenima.

2. Neke države prihode od zaduživanja smatraju prihodima, budući da je ustavno ograničenje nedovoljno jasno.
    - U Ustavu države Ilinoj piše da „predloženi rashodi ne smeju biti viši od sredstava koja će državi biti na raspolaganju tokom godine“
    - U Zakonu države Nevada piše da „rashodi ne smeju biti viši od očekivanih prihoda i drugih vrsta finansiranja“

    Jasno je da ovo, u stvari, ne predstavljaju zahteve za izbalansiranim budžetom.
3. Manipulacije prihodima
    - Ponekada se koristi obračunsko računovodstvo, ali samo kada je to u interesu vlasti. Na primer, guverner Ilinoja je 2009. godine želeo da kao novi „prihod“ prikaže činjenicu da je dug refinansiran po nižoj kamatnoj stopi i da taj budući niži rashod može danas da prikaže kao prihod.
    - Ponekada se jednokratni prilivi od prodaje ili izdavanja imovine knjiže kao prihod. Takođe je dolazilo do slučajeva u kojim bi država prodala imovinu, dobila jednokratni priliv, a zatim iznajmljivala istu imovinu od novog vlasnika i razliku između dobijene cene i rente za prvu godinu knjižila kao prihod (takozvani *Sale Lease - Back*).
    - Postoje i slučajevi sekjuritizacije budućih prihoda, kojim države u suštini prodaju svoje buduće prihode (najčešće od lutrije ili poreza na duvan). Postojeće računovodstvo omogućava knjiženje takvog jednokratnog priliva kao prihod.
4. Manipulacije rashodima
    - Kao što je već spomenuto, preuzete buduće obaveze prema budućim penzionerima se ne evidentiraju
    - Akumuliranje docnji je drugi mehanizam zaobilaženja, a koji dozvoljava gotovinsko računovodstvo

3.4. Zaključak

Kao što smo na prethodnim stranama prikazali, fiskalna pravila su postala prilično uobičajen fenomen, a naročito u prethodnih nekoliko decenija. Poslednja kriza u evrozoni je dala dodatni impuls detaljnijem i strožijem uređenju ovog pitanja, a mnoge zemlje su izmenile i svoje ustave kako bi u njih ugradile i odredbe o fiskaloj odgovornosti.

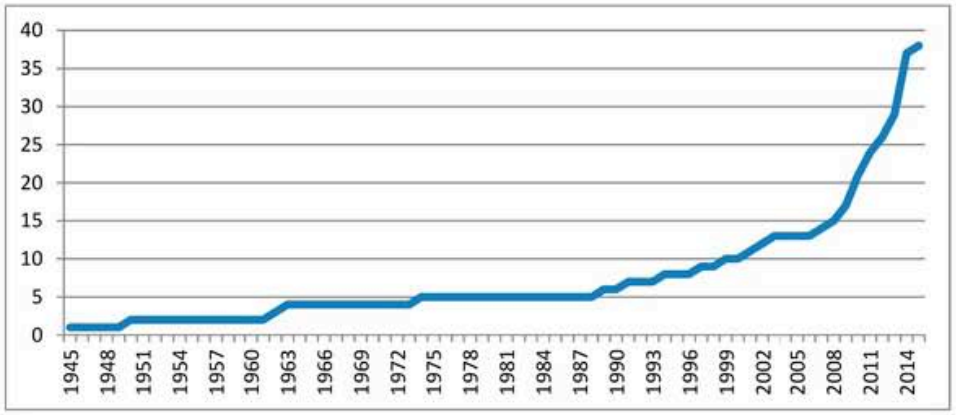
Takođe smo mogli da vidimo da fiskalna pravila nisu savršeno rešenje za problem fiskalne neodgovornosti, jer je moguće zaobići ih na različite načine. Ipak, smatramo da ona mogu biti od pomoći u prevazilaženju problema fiskalne neodgovornosti.

4. SPECIJALIZOVANE FISKALNE INSTITUCIJE: PREGLED MEĐUNARODNIH REŠENJA

4.1. Zastupljenost nezavisnih fiskalnih institucija u svetu

Nezavisne fiskalne institucije (fiskalni saveti ili parlamentarna tela za kontrolu fiskalne politike) su veoma dobila na značaju u prethodnim godinama (IMF, 2013), a naročito u Evropi, gde 20 zemalja ima fiskalni savet, ili slično telo.

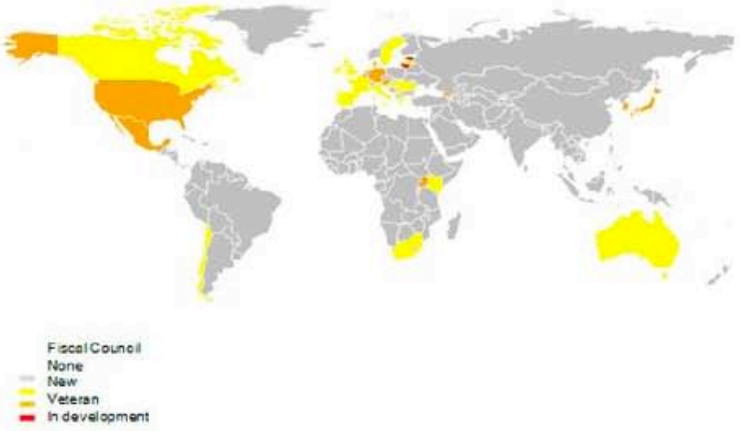
Grafikon 4.1: Kretanje broja nezavisnih fiskalnih institucija u svetu



Izvor: Računica autora

Postojanje fiskalnih saveta van Evrope i Severne Amerike je i dalje retko – svega nekoliko azijskih, južnoameričkih i afričkih zemalja ima takvo telo.

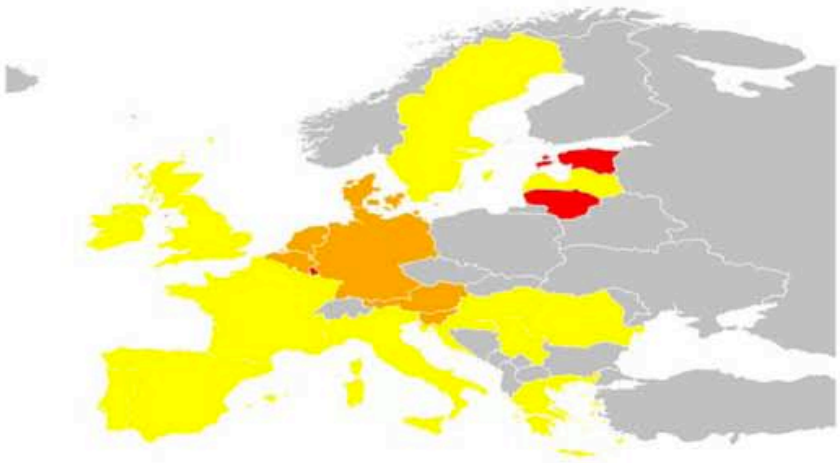
Grafikon 4.2: Rasprostranjenost fiskalnih saveta u svetu i njihovo iskustvo



Izvor: MMF, 2015

Većina zemalja u Evropi ima fiskalni savet, ili se on upravo uspostavlja.Praktično sve zapadnoevropske zemlje imaju Savet, a praksa se proširila na jugoistok i Baltičke zemlje.

Grafikon 4.3: Rasprostranjenost fiskalnih saveta u Evropi i njihovo iskustvo



Izvor: MMF, 2015

Dobar prikaz osnovnih karakteristika nezavisnih fiskalnih institucija je dat u OECD-ovim Principima za nezavisne fiskalne institucije (OECD, 2014).

PREVOD

OECD Principi za nezavisne fiskalne institucije

22 Principa za nezavisne fiskalne institucije (fiskalne savete i nezavisne parlamentarne kancelarije za budžet) predložena ispod su grupisana u 9 osnovnih kategorija: lokalno „vlasništvo" i prihvaćenost, 2) nezavisnost i odvojenost od partijske politike, 3) mandat, 4) resursi, 5) odnos sa zakonodavnom vlašću, 6) pristup informacijama, 7) transparentnost, 8) komunikacije i 9) eksterna evaluacija.

1. Lokalno „vlasništvo" i prihvaćenost

    1.1. Da bi bile efikasne i trajne, ovim institucijama je nužno da budu prihvaćene od strane domaće javnosti i domaćih aktera, kao i da postoji konsenzus o njihovoj nužnosti širom političkog spektra. Iako će svaka država koja planira da ih osnuje imati koristi od proučavanja postojećih modela i međunarodnog iskustva, modeli iz drugih zemalja ne treba da budu veštački prekopirani i nametnuti. Regionalna i međunarodna tela mogu pružiti značajnu podršku i zaštitu.

1.2. Lokalne potrebe i lokalno institucionalno okruženje treba da budu glavni faktori u odlučivanju vezano za ulogu i strukturu NFD. Takođe, u obzir treba uzeti i ograničenja kapaciteta, naročito u manjim zemljama. Osnovne karakteristike NFD, uključujući i posebnu zaštitu, treba da budu određeni u skladu sa pravnim okvirom, političkim sistemom i kulturom. Njihove funkcije treba da budu određene fiskalnim okvirom i posebnim pitanjima koja treba rešiti.

2. Nezavisnost i odvojenost od partijske politike

2.1. Odvojenost od partijske politike i nezavisnost su preduslovi za uspešnu nezavisnu fiskalnu instituciju. Zaista nezavisno telo ne predstavlja svoju analizu iz političke perspektive i uvek se trudi da demonstrira svoju objektivnost i profesionalnu izvrsnost, i služi svim strankama. Zbog ovoga predlažemo da nezavisne fiskalne institucije nemaju bilo kakve normativne nadležnosti u formiranju fiskalne politike kako bi se izbegla percepcija da se institucija uključuje u partijsku politiku.

2.2. Rukovodstvo nezavisne fiskalne institucije treba da se bira na osnovu znanja i tehničke kompetentnosti, bez pozivanja na određenu političku poziciju. Potrebne kvalifikacije treba da budu eksplicitne – uključujući profesionalni ugled i relevantno iskustvo u vladi ili akademiji. Kvalifikacije treba da uključuju i dokazanu kompetentnost u ekonomiji i javnim finansijama, kao i poznavanje budžetskog procesa.

2.3. Dužina i broj mandata koje rukovodstvo može da obavlja treba da budu jasno navedeni u zakonu, a isto važi i za kriterijume i proces razrešenja. U najboljem slučaju, mandat rukovodstva ne treba da se poklapa sa izbornim ciklusom. Nezavisnost može biti povećana ukoliko je mandat duži od izbornog ciklusa.

2.4. Pozicija predsednika nezavisne fiskalne institucije treba da bude plaćena i, po mogućstvu, pozicija sa punim radnim vremenom. Striktni standardi o sukobu interesa, naročito vezano za institucije sa kojima članovi saveta povremeno sarađuju, treba da se primenjuju podjednako i vezano za drugo zaposlenje u privatnom ili javnom sektoru.

2.5. Rukovodstvo nezavisne fiskalne institucije treba da ima punu slobodu zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih, u skladu sa radnim zakonodavstvom.

2.6. Zaposleni treba da budu izabrani kroz otvoren proces zasnovan na znanju i tehničkoj kompetentnosti bez uzimanja u obzir političku povezanost. Uslovi za zaposlenje treba u principu da budu slični onima koji se traže od državnih službenika.

3. Mandat

3.1. Mandat nezavisne fiskalne institucije treba da jasno bude definisan zakonom, uključujući i vrste izveštaja i analiza koje treba da izrade, kao i ko može da zahteva izveštaje i analize i, ako za time ima potrebe, vremenski okvir publikovanja izveštaja.

3.2. Nezavisne fiskalne institucije treba da imaju mogućnost i da pripremaju

dodatne izveštaje i analize, ukoliko su one u skladu sa njihovim mandatom. Takođe, treba da imaju autonomiju u određivanju svog programa rada, u okviru svog mandata.

3.3. Potrebno je uspostaviti jasne veze sa budžetskim procesom. Tipični poslovi koje nezavisne fiskalne institucije mogu obavljati su: ekonomske i fiskalne projekcije (sa kratkoročnim ili srednjoročnim horizontom, kao i razmatranje dugoročnih scenarija); projekcije osnovnih scenarija (projekcije uz pretpostavku nepromenjene politike); analiza predloga budžeta; praćenje ispunjenosti fiskalnih pravila ili drugih ciljeva; procena troškova novih vladinih politika; analitičke studije na različite teme.

4. Resursi

4.1. Resursi na raspolaganju nezavisnim fiskalnim institucijama moraju biti u skladu sa njihovim mandatom kako bi mogle da taj mandat kredibilno obavljaju. Ovo uključuje resurse za plaćanje zaposlenih kao i, gde je primenljivo, članova saveta. Aproprijacije za nezavisna fiskalna tela treba da budu objavljena i uopšte tretirana na isti način kao budžeti drugih nezavisnih tela, poput državne revizije, kako bi se garantovala njihova nezavisnost. Višegodišnji planovi mogu dodatno ojačati nezavisnost i pružiti dodatnu zaštitu od političkog pritiska.

5. Odnos sa zakonodavnim telom

5.1. Zakonodavna tela obavljaju ključnu funkciju nadzora nad državnim budžetskim procesom i budžetski kalendar treba da pruži dovoljno vremena nezavisnoj fiskalnoj instituciji da sprovede svoju analizu i dostavi je parlamentu. Nezavisno od toga da li je nezavisna fiskalna institucija po zakonu u nadležnosti izvršne ili zakonodavne vlasti, treba uspostaviti mehanizme kako bi se podstakao i odgovarajući odnos odgovornosti prema parlamentu. Ovi mehanizmi mogu da uključe (ali nisu ograničeni ovom listom): 1) dostavljanje izveštaja nezavisnog fiskalnog tela parlamentu na vreme, kako bi se doprinelo relevantnoj zakonodavnoj debati; 2) pojavljivanje rukovodstva ili višeg osoblja pred budžetskim komitetom kako bi se ponudili odgovori na pitanja parlamentaraca; 3) parlamentarni nadzor nad budžetom nezavisnog budžetskog tela; 4) uloga budžetskog komiteta u izboru i razrešenju rukovodstva nezavisnog fiskalnog tela.

5.2. Uloga nezavisnog fiskalnog tela u odnosu na zahteve parlamentarnog budžetskog komiteta, drugih komiteta, kao i pojedinačnih poslanika treba da bude zakonom utvrđena. Po mogućstvu, nezavisno fiskalno telo treba da razmotra zahteve komiteta i podkomiteta, a ne pojedinačnih poslanika ili političkih partija. Ovo je posebno relevantno za nezavisna fiskalna tela koja su pod nadležnošću zakonodavnog tela.

6. Pristup informacijama

6.1. Često postoji asimetrija informacija između vlade i nezavisnog fiskalnog tela – bez obzira na nivo resursa. Zbog ovoga je posebno nužno zakonom

garantovati, a ako je nužno i posebno potvrditi kroz protokole ili memorandume o razumevanju, da nezavisno fiskalno telo treba da ima pun pristup svim relevantnim informacijama na vreme, uključujući i svim metodologijama i pretpostavkama koje su ugrađene u budžet i druge fiskalne predloge. Informacije treba da budu pružene bez naknade ili, ukoliko je nužno, dovoljna sredstva treba da budu na raspolaganju nezavisnom fiskalnom telu kojima bi ono moglo da pokrije troškove pribavljanja informacija za analize.

6.2. Bilo koje ograničenje pristupu informacijama takođe treba da bude jasno definisano zakonom. Na primer, ukoliko je nužno, moguće je zakonom definisati zaštitu privatnosti (na primer, poverljivost poreskih obveznika), kao i osetljivih informacija u oblasti državne bezbednosti i odbrane.

7. Transparentnost

7.1. Imajući u vidu da je promovisanje transparentnosti javnih finansija ključni cilj nezavisnih fiskalnih tela, ona sama imaju posebnu obavezu da deluju što je transparentnije moguće. Puna transparentnost u njihovom radu pruža najveću zaštitu njihove nezavisnosti i omogućava im da izgrade kredibilitet u javnosti.

7.2. Izveštaji i analize nezavisnih fiskalnih tela (uključujući i potpuno objašnjenje svih podataka i metodologija) treba da budu objavljeni i besplatno dostupni svima. Kao što je spomenuto u tački 5.1. svi izveštaji treba da budu dostavljeni parlamentu na vreme pre rasprave, a i rukovodstvo tela treba da ima mogućnost da se obrati parlamentarnim komitetima.

7.3. Datumi objavljivanja većih izveštaja i analiza treba formalno da budu utvrđeni, naročito kako bi se koordinirali sa objavljivanjem odgovarajućih vladinih izveštaja i analiza.

7.4. Nezvaisna fiskalna tela treba da objavljuju izveštaje i analize, vezano za stvari koje se tiču ključnih delova njihovog mandata, pod svojim imenom.

8. Komunikacija

8.1. Nezavisna fiskalna tela treba da razviju efektivne kanale komunikacije od početka svog rada, naročito sa medijima, civilnim društvom i drugim zaitneresovanim stranama. Imajući u vidu da je uticaj nezavisnih fisklanih tela na fiskalnu politiku kroz ubeđivanje (a ne kroz obavezujuća sredstva poput pravnih sankcija i kazni), medijsko pokrivanje njihovog rada pomaže u obrazovanju zainteresovanih tela koje mogu da kroz odgovarajući pritisak na vlast učine da se ona ponaša transparentnije i odgovornije u fiskalnim stvarima.

9. Eksterna evaluacija

9.1. Nezavisna fiskalna tela treba da razviju mehanizam eksterne evaluacije njihovog rada, koji će biti sproveden od strane lokalnih ili međunarodnih eksperata. Ovo može biti urađeno na različite načine: pregled određenih izveštaja; godišnja evaluacija kvaliteta analize; stalni savetodavni panel ili odbor; analiza od strane nezavisnog fiskalnog tela iz druge države.

4.2. Karakteristike nezavisnih fiskalnih institucija prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda

Baza podataka Međunarodnog monetarnog fonda obuhvata sve fiskalne savete u svetu koji su osnovani (donet dokument o osnivanju) do sredine 2013. godine. Baza je forminana na osnovu više izvora, poput nacionalnih zakonodavstava, internet prezentacija fiskalnih saveta, dokumenata MMF-a, kao i na osnovu intervjua sa zaposlenima u MMF-u koji su zaduženi za određene države. Baza podataka obuhvata osnovne informacije o fiskalnim savetima (ime i skraćeno ime, datum osnivanja), ali i osnovne karakteristike nadležnosti fiskalnih saveta, koje konkretne zadatke obavljaju, kojim instrumentima raspolažu sa ciljem uticanja na fiskalnu politiku, zatim informacije o ključnim institutionalnim karakteristikama (poput formalne garancije njihove nezavisnosti, kako i kome su odgovorni, raspolaganje ljudskim i finansijskim resursima).

Za potrebe ove baze, fiskalni savet je definisan kao „stalna agencija/državni organ sa zakonskim ili podzakonskim mandatom da ocenjuje javno i nezavisno od partijskog uticaja vladinu fiskalnu politiku, planove i performanse i uticaj na makroekonomske ciljeve koji su vezani za dugoročnu održivost javnih finansija, kratkoročnu makroekonomsku stabilnosti i druge zvanične ciljeve. Dodatno, fiskalni savet takođe može: 1) doprineti korišćenju nepristrasnih makroekonomskih i budžetskih pretpostavki u pripremi budžeta; 2) učestvuje i olakšava primenu fiskalnih pravila; 3) vrši procenu troškova novih javnih politika; i 4) identifikuje razumne opcije za fiskalnu politiku i formuliše preporuke.

Baza obuhvata 39 fiskalnih saveta u 36 država (3 države – Nemačka, Slovenija i Belgija imaju po dve institucije koje zadovoljavaju gore navedene kriterijume). Prateći metodologiju koju je razvio Međunarodni monetarni fond, osobine fiskalnih saveta bitno zavise od odgovora na sledeća ključna pitanja, grupisana u četiri osnovne grupe:

- **Nadležnosti nezavisne fiskalne institucije**
    - Nivo vlasti koji obuhvata nezavisna fiskalna institucija
    - Da li se bavi samo pozitivnom, ili i normativnom analizom?
    - Kojim vrstama *ex-ante* analize se bavi?
        - Da li priprema makro i fiskalne projekcije?
        - Da li daje ocenu makro i fiskalnih projekcija izvršne vlasti?
        - Da li daje preporuke?
        - Da li je institucija ovlašćena da analizira i ocenjuje pitanja dugoročne održivosti javnih finansija?
        - Da li se bavi ocenom fiskalnih performasi u odnosu na fiskalne ciljeve i strateške prioritete?
        - Da li je institucija ovlaščena da vrši obračun troškova mera i reformi koje imaju uticaj na javne finansije?
        - Da li je institucija ovlašćena da prati sprovođenje numeričkih fiskalnih pravila?

- Da li se institucija bavi *ex post* analizom, odnosno analizom fiskalnih rezultata
- Da li se institucija bavi koordinacijom fiskalne politike?
- Da li ima nadležnost širu od fiskalne politike?

- **Poslovi institucije i instrumenti**
  - Odnosi sa javnošću
    - Da li izdaje javno dostupne izveštaje?
    - Koliki medijski prostor se daje izveštajima?
  - Budžetski process
    - Da li se projekcije koriste pri izradi budžeta
    - Obaveznost projekcija – da li su budžetske projekcije saveta obavezujuće za vlast?
    - Da li postoji zakonska ili ustavna obaveza da se koriste projekcije Saveta, ili Vlada može da koristi svoje projekcije, ali mora da javno obrazloži odstupanja od projekcije fiskalnog saveta?
    - Formalne konsultacije/slušanje – da li postoji formalna obaveza vlasti da se konsultuje, ili parlamenta da sasluša stavove fiskalnog saveta u toku budžetskog procesa?
    - Blokiranje budžetskog procesa – da li savet ima zakonsku osnovu da blokira budžetski proces.
  - Ukupan broj objavljenih publikacija godišnje
  - Broj objavljenih različitih publikacija godišnje
- **Nezavisnost i upravljanje**
  - Zakonska nezavisnost: Da li je nezavisnost saveta od političkog uticaja garantovana zakonom ili drugim propisom?
  - Operativna nezavisnost: Da li je fiskalni savet nezavistan u donošenju operativnih odluka?
  - Nezavisnost u upravljanju
    - Zaštita budžeta Fiskalnog saveta
    - Sloboda u izboru, zapošljavanju i plaćanju zaposlenih
- **Resursi**
  - Karakteristike
    - Broj zaposlenih
    - Dužina mandata
    - Mogućnost ponovnog izbora
    - Mogućnost izbora stranca za člana

- Sastav
- Ko imenuje članove saveta?
- Ko razrešava članove savete?

U tabeli 4.1. dati su podaci o nazivu, skraćenom nazivu i godini osnivanja svih nezavisnih fiskalnih institucija u svetu, prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda.

Tabela 4.1 Opšti podaci o nezavisnim fiskalnim institucijama

Država	Naziv (naziv prema MMF)	Skraćeni naziv	Datum osnivanja
Australija	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBO	2012
Austrija	Fiskalni savetodavni odbor (Fiscal Advisory Council)		2002
Belgija	Visoki finansijski savet (High Council of Finance)	HRF/CSF	1989
Belgijam	Federalni biro za planiranje (Federal Planning Bureau)	FPB	1994
Kanada	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBO	2008
Čile	Fiskalni savetodavni odbor (Advisory Fiscal Council)	AFC	2014
Hrvatska	Komisija za fiskalnu politku (Fiscal Policy Commission)		2013
Kipar	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2014
Danska	Danski ekonomski savet (Danish Economic Council)		1962
Estonija	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2014
Finska	Nacionalna kancelarija za reviziju Finske (National Audit Office of Finland)	NAO	2013
Francuska	Visoki savet za javne finansije (High Council of Public Finance)	HPCF	2013
Gruzija	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBO	1997
Nemačka	Nemački savet ekonomskih eksperata (German Council of Economic Experts)	GCEE	1963
Nemačka	Savet za stabilnost (Stabilitätsrat)		2010
Grčka	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBOGR	2010
Mađarska	Fiskalni savet (Fiscal Council)	FC	2009
Irska	Irski fiskalni savetodavni odbor (Irish Fiscal Advisory Council)	IFAC	2011
Italija	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)		2014
Japan	Savet za fiskalni sistem (Fiscal System Council)	FSC	1950
Kenija	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBO	2009
Letonija	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2014
Litvanija	Institucija za kontrolu budžetske politike (Budget Policy Control Institution)	BPCI	2015
Luksemburg	Nacionalni savet za javne finansije (Conseil national des finances publiques)	CNFP	2014
Meksiko	Centar za studije javnih finansija (Centro de estudios de la Finanzas Publicas)	CEFP	1999
Holandija	Holandski biro za analizu ekonomske politike (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)	CPB	1945
Portugal	Portugalski savet za javne finansije (Portuguese Public Finance Council)	CFP	2012
Rumunija	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2010
Srbija	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2011

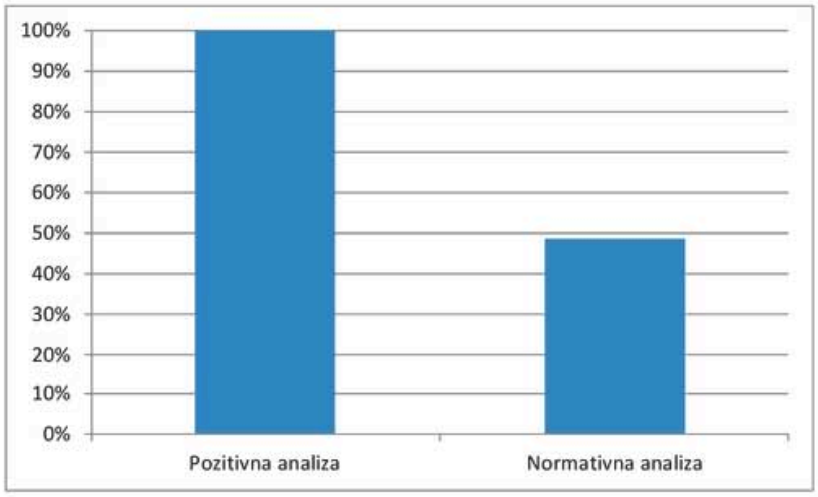
Slovačka	Savet za budžetsku odgovornost (Council for Budget Responsibility)	CBR	2011
Slovenija	Institut za makroekonomske analize i razvoj (Institute of Macroeconomic Analysis and Development)	UMAR	1991
Slovenija	Fiskalni savet (Fiscal Council)		2009
Južna Afrika	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)	PBO	2014
Južna Koreja	Budžetska kancelarija nacionalne skupštine (National Assembly Budget Office)	NABO	2003
Španija	Nezavisno nadleštvo za fiskalnu odgovornost (Independent Authority of Fiscal Responsibility)	AIReF	2014
Švedska	Švedski savet za fiskalnu politiku (Swedish Fiscal Policy Council)	FPC	2007
Uganda	Parlamentarna budžetska kancelarija (Parliamentary Budget Office)		2001
Ujedinjeno Kraljevstvo	Kancelarija za budžetsku odgovornost (Office for Budget Responsibility)	OBR	2010
Ujedinjene države	Kongresna budžetska kancelarija (Congressional Budget Office)	CBO	1974

Kao što smo već ranije naveli, broj fiskalnih saveta u svetu se veoma povećao u periodu nakon 2007. godine (sa 13 na 37).

Velika većina fiskalnih saveta pokriva opštu državu. Izuzeci su fiskalni saveti u Australiji, Gruziji, Grčkoj, Japanu, Keniji, Meksiku i Sjedinjenim državama, koji pokrivaju samo centralni (federalni) nivo vlasti, kao i fiskalni savet u Portugalu, koji se osim opštom državom bavi i državnim preduzećima, koncesijama i javno privatnim partnerstvima.

Svi fiskalni saveti se bave pozitivnom analizom (analizom stanja), a polovina se bavi i normativnom analizom (ocenom stanja i davanjem preporuka).

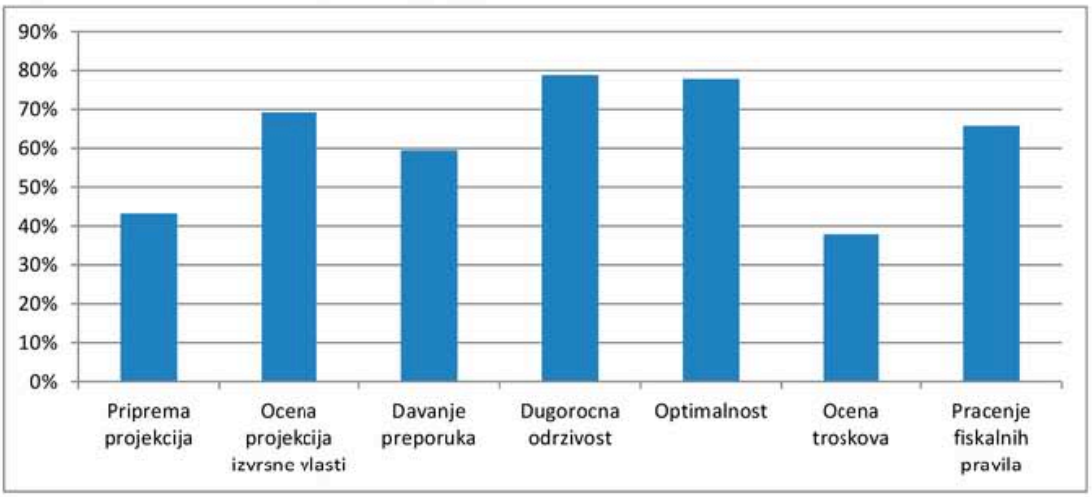
Grafikon 4.4: Nadležnost bavljenja pozitivnom i normativnom analizom



Izvor: Računica autora

Podaci pokazuju da većina fiskalnih saveta ima nadležnost da radi različite vrste *ex ante* analiza. Nešto češće (69% nasuprot 43%) fiskalni saveti se bave ocenom projekcija izvršne vlasti, nego što daju nezavisne procene. Takođe, skoro 80% fiskalnih saveta ima u mandatu aktivnosti vezane za analizu i ocenu pitanja dugoročne održivosti, kao i ocenom fiskalnih performansi u odnosu na zadate fiskalne i strateške ciljeve i prioritete („optimalnost"). Najređe zastupljena aktivnost je obračun troškova mera i reformi koje imaju uticaj na javne finansije. Takođe, oko 65% fiskalnih saveta se bavi praćenjem sprovođenja i ispunjavanja numeričkih fiskalnih pravila. Preko 80% fiskalnih saveta se bavi i *ex post* analizom, odnosno analizom fiskalnih rezultata.

Grafikon 4.5: Nadležnost za sprovođenje pojedinih vrsta analiza



Izvor: Računica autora

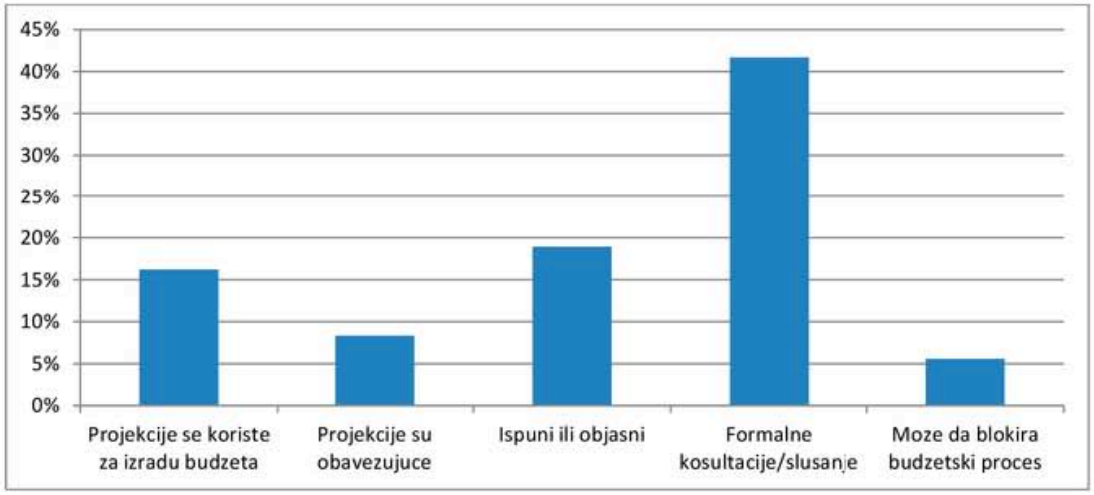
Sa druge strane, koordinacijom fiskalne politike, kao nadležnost je veoma malo zastupljena, jer samo fiskalni saveti u Austriji, Belgiji i Nemačkoj imaju direktnu nadležnost za koordinaciju fiskalne politike. Takođe, svega oko 31% fiskalnih saveta ima u mandatu i aktivnosti koje nisu najdirektnije vezane samo za fiskalnu politiku, već se u nekoj meri mogu baviti i drugim pitanjima ekonomske politike.

Skoro svi fiskalni saveti izdaju javno dostupne izveštaje (izuzetak je čileanski fiskalni savet), a ocena MMF-ovih ekonomista je da oko 80% fiskalnih saveta koji izdaju javno dostupne izveštaje ostvaruje dobru medijsku pokrivenost.

Što se učešća u budžetskom procesu tiče, podaci pokazuju da se samo u 16% slučajeva projekcije fiskalnih saveta koriste u izradi budžeta, ali su od tih 16% samo u polovini slučajeva te projekcije obevezujuće za izvršnu vlast (Belgija, Holandija, Slovenija). U 19% slučajeva izvršna vlast ima obavezu da objasni sva odstupanja od projekcija fiskalnog saveta. U čak 42% slučajeva postoji obaveza formalnih konsultacija, ili obaveznog slušanja izlaganja fiskalnog saveta u Parlamentu. Samo u jednom slučaju (Španija) fiskalni savet može da blokira budžetski proces. Takvu mogućnost

je vrlo kratko imao i mađarski fiskalni savet, ali je kasnijom izmenom zakona ta mogućnost oduzeta.

Grafikon 4.6: Nadležnosti u budžetskom procesu

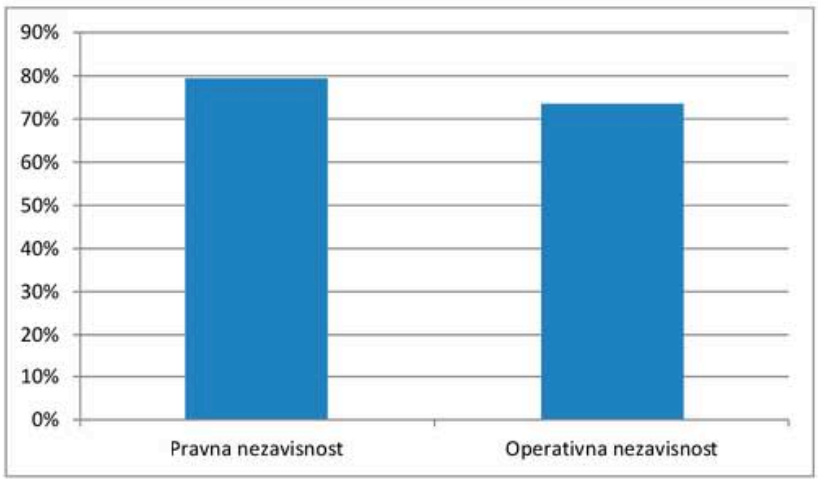


Izvor: Računica autora

Fiskalni saveti uglavnom objavljuju između 5 i 10 različitih vrsta (serija) publikacija godišnje. Neki fiskalni saveti objavljuju veliki broj publikacija u okviru ovih vrsta publikacija, a prednjače američki (sa 1135), južnokorejski (700) i meksički (472). Ukoliko isključimo ove tri države, prosečan broj publikacija je oko 15.

Što se nezavisnosti i upravljanja tiče, u 79%, odnosno 74% slučajeva, zakon (ili Ustav) garantuju pravnu, odnosno operativnu nezavisnost fiskalnog saveta.

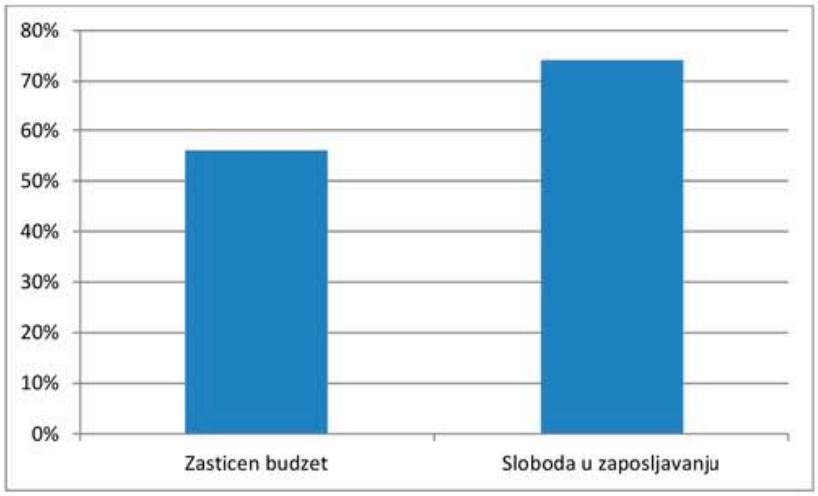
Grafikon 4.7: Nezavisnost fiskalnih institucija



Izvor: Računica autora

U više od 50% slučajeva budžet fiskalnog saveta je zaštićen od izvršne vlasti, kako bi se umanjila mogućnost uticanja na njihov rad. Takođe, u skoro 75% slučajeva fiskalni saveti imaju slobodu u izboru, zapošljavanju i plaćanju zaposlenih.

Grafikon 4.8: Zaštićenost budžeta i sloboda u zapošljavanju



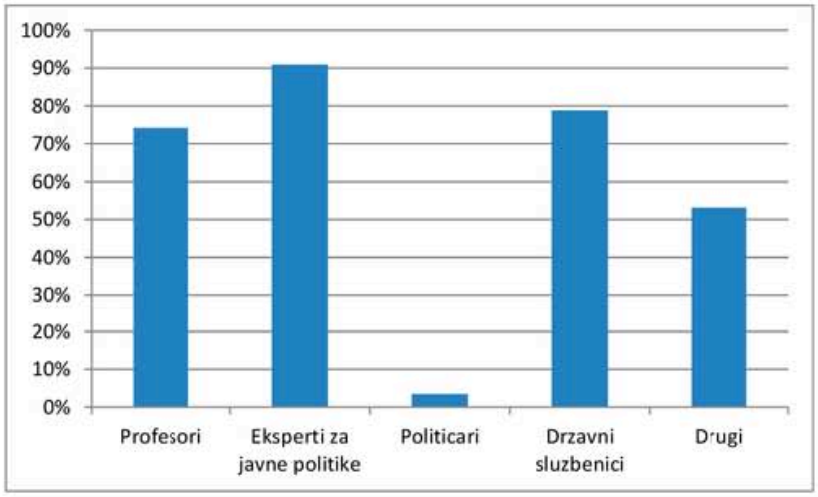
Izvor: Računica autora

Za 72% fiskalnih saveta je ocenjeno da zaposleni mogu adekvatno da odgovore na zahteve postavljene u mandate, a skoro svi fiskalni saveti (sa izuzetkom austrijskog) imaju zakonski garantovano pravo na pristup informacijama od značaja za njihov rad.

Prosečan broj zaposlenih je do 10, međutim nekoliko zemalja (upravo one koje publikuju stotine izveštaja godišnje) nisu dostavile podatke o broju zaposlenih. Prosečno trajanje mandata je 5.3 godina. Minimalno trajanje je 2 godine u Japanu i Južnoj Koreji, a maksimalno 9 godina u Belgiji i Rumuniji. Najčešće trajanje mandata je 5 godina. Uglavnom (80% slučajeva) postoji mogućnost ponovnog izbora, a u 20% slučajeva ne postoji mogućnost ponovnog izbora. U 50% slučajeva je dozvoljen izbor stranaca.

Na sledećem grafikonu je prikazan profil članova fiskalnih saveta. Dominiraju eksperti za javne politike, profesori i državni službenici, dok ima vrlo malo političara (jedina institucija u ovoj bazi koja nalaže angažovanje političara je nemački Savet za stabilnost).

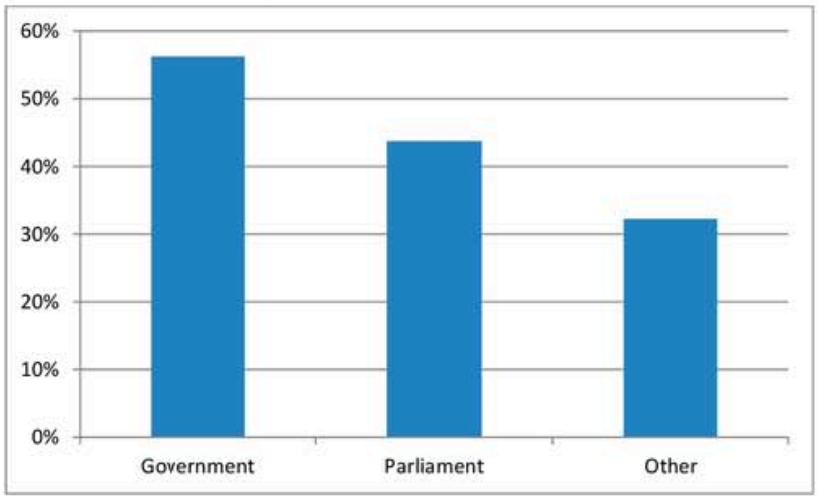
Grafikon 4.9: Članovi fiskalnih saveta po profesiji



Izvor: Računica autora

Članove saveta najčešće imenuje Vlada (56%), zatim Parlament (44%), a zatim i drugi organi (32%). Zbir nije jednak 100%, jer u nekim zemljama neke članove imenuje jedan organ (na primer vlada), a druge imenuje neko drugi (na primer, centralna banka). Što se razrešenja tiče, situacija je praktično identična.

Grafikon 4.10: Ko postavlja članove fiskalnih saveta



Izvor: Računica autora

4.3. Pregled rešenja u Evropskoj uniji

Evropski Parlament i Evropski Savet su maju 2013. godine usvojili Uredbu broj 473/2013 kao deo takozvanog "Dvojnog paketa", čiji je cilj bio unapređenje fiskalnog upravljanja za članice Evro zone.

Jedan od zadataka uredbe je i da se preciznije definiše pojam i uloga nezavisnih tela. Pod nezavisnim telima se smatr 81 tela koja su "strukturno nezavisna, ili tela koja su funkcionalno autonomna u pogledu tela koja se bave budžetskim pitanjiimi i koja su obdarena u skladu sa nacionalnim zakonima, visokim nivoom autonomije i odgovornosti", uključujući i:

a) osnovani nacionalnim zakonom ili drugim, na zakonu zasnovanim, propisom,

b) ne primaju instrukcije ili naredbe od institucija koje su zadužene za pripremu budžeta, ili od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog tela,

c) imaju kapacitet da komuniciraju sa javnošću,

d) izbor članova se vrši u zavisnosti od njihovog iskustva i kompetentnosti,

e) imaju dovoljno resursa i omogućen im je odgovarajući pristup informacijama, kako bi mogli da sprovode svoja ovlašćenja,

Uredba predviđa i da se svi nacionalni fiskalni planovi i predlozi budžeta moraju zasnivati na nezavisnim makroekonomskim projekcijama (dakle, projekcijama koje su izradila, ili ocenila, nezavisna tela), kao i da u pratećim dokumentima mora pisati na osnovu kojih projekcija su izrađena i kakav je stav zauzelo nezavisno telo.

Imajući u vidu da mnoge države članice EU, pored evropskih fiskalnih pravila imaju i nacionalna pravila, bilo je potrebno definisati odnos tih pravila i nadležnosti nezavisnih 80 titucija. Uredba predviđa da nezavisne institucije treba da budu, *de facto*, nadležne za oba, što može da dovede do problema u praksi, imajući u vidu da je i EU nadležna za praćenje evropskih pravila.

Sve više se mogu čuti kritike postojećeg sistema, naročito od strane fiskalnih saveta. Na primer, Mreža nezavisnih fiskalnih institucija Evropske unije je krajem 2015. godine objavila dokument (EU Independent Fiscal Institutions (2015)) u kojem se, između ostalog, kaže: "Naš zaključak je da je pojednostavljenje fiskalnih pravila neophodno, jer je trenutni sistem postao isuviše kompleksan što umanjuje njegovu transparentnost i mogućnost komuniciranja i a kraju krajeva ugrožava njegovu efektivnost i kredibilitet. Poslednje reforme 27 tema fiskalnog upravljanja u EU su rezultirale u možda prevelikom broju fiskalnih pravila, kako na nivou EU, tako i na nacionalnom nivou. Konzistentnost različitih pravila nije u potpunosti garantovana. Pravila postaju sve više i više sofisticirana: nekada zasnovana na previše kompleksnim metodologijama (koje javnost ne može da razume) ili čak zahtevajući različita uputstva, mišljenja, čak i hodograme za donosioce odluka. Promene ovih metodologija i sekundarnog zakonodavstva su suviše česta (a ponekad ih je teško razumeti, što dovodi u sumnju u pogledu stvarnog motiva za promene). Transparentnost ovih metodologija i razloga za promenu procedura je veoma ograničena.

Pregled rešenja koja se odnose na ustanovljavanje, nadležnosti i druge osobine nezavisnih fiskalnih institucija u zemljama članica EU dat je na osnovu podataka sadržanih u bazi podataka koju je oformila Evropska Komisija. Baza podataka obuhvata sledeće institucije (Tabela 4.2).

Tabela 4.2: Pregled nezavisnih fiskalnih tela u Evropskoj Uniji

Drzava	Naziv	Naziv na maticnom jeziku	Godina osnivanja
Austrija	Austrijski fiskalni savetodavni savet	FISKALRAT	1970
	Institut za napredne studije	Institut für Höhere Studien	1963
	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung	1927
	Sud revizora	Rechnungshof	1945
	Parlamentarna kancelarija za budzet	Budgetdienst des Parlaments	2012
Belgija	Visoki savet finansija	Hoge Raad van Financiën/Conseil Supérieur des Finances	1989
	Nacionalni racunovodsveni institut	Instituut voor de Nationale Rekeningen/Institut des Comptes Nationaux	1994
Nemacka	Savetodavni odbor Saveznog ministarstva finansija	Wissenschaftlicher Beirat (Bundesministeriums der Finanzen)	1950
	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose	1950
	Radna grupa za projecije poreskih prihoda	Arbeitskreis "Steuerschätzungen"	1955
	Nemacki savet ekonomskih eksperata	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	1963
	Savet za stabilnost	Stabilitätsrat	2010
	Savetodavni odbor Saveta za stabilnost	Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates	2013
Danska	Danski ekonomski savet	Det Økonomiske Råd	1962
Estonija	Nacionalna kancelarija za reviziju Estonije	riigikontroll	1990
Grcka	Centar za planiranje i ekonomska istrazivanja	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών	1959
	Parlamentarja kancelarija za budzet	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	2010
Španija	Sud revizora	Tribunal de Cuentas	1978
	Nacionalni komitet lokalne uprave	Comisión Nacional de la Administración Local	1985
	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	2013
Finska	Nacionalna kancelarija za reviziju	Valtiontalouden tarkastusvirasto	2013

Francuska	Sud revizora	Cour des comptes	1807
	Ekonomski komitet nacije	Commission économique de la Nation	1952
	Visoki savet javnih finansija	Haut Conseil de Finances Publiques	2012
Hrvatska	Odbor za fiskalnu politiku	Odbor za fiskalnu politiku	2011
Madjarska	Drzavna revizorska kancelarija	Állami Számvevôszék	1989
	Fiskalni savet	Költségvetési tanács	2008
IE	Irski fiskalni savetodavni odbor	Irish Fiscal Advisory Council	2011
Italija	Parlamentarna kancelarija za budzet	Ufficio parlamentare di bilancio	2012
Litvanija	Nacionalna revizorska kancelarija	Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė	1990
Luksembrg	Sud revizora	Court de Comptes	1999
Letonija	Savet za fiskalnu disciplinu	Fiskālās disciplīnas padome	2013
Holandija	Holandski biro za analizu ekonomske politike	Centraal Planbureau	1945
Poljska	Vrhovna revizorska kancelarija	Najwyzsza Izba Kontroli	1919
Portugal	Sud revizora	Tribunal de Contas	1989
	Jedinica za budzetsku tehnicku pomoc	Unidade Técnica de Apoio Orçamental	2006
	Savet za javne finansije	Conselho das Financas Publicas	2012
Rumunija	Fiskalni savet	Consiliul Fiscal	2010
Svedska	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	Konjunkturinstitutet	1937
	Svedski savet za fiskalnu politiku	Finanspolitiska rådet	2007
Slovenija	Institut z[79]akroekonomsku analizu i razvoj	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj	1991
Slovacka	Savet za budzetsku odgovornost	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť	2012
Ujedinjeno kraljevstvo	Nacionalna revizorska kancelarija	National Audit Office	1983
	Kancelarija za budzetsku odgovornost	Office of Budget Responsability	2010
Malta	Nacionalna revizorska kancelarija	National Audit Office	2013

Nadležnosti ovih institucija se veoma razlikuju od zemlje do zemlje, a najčešće se javljaju sledeće:

1) priprema makroekonomskih projekcija koje se koriste za pripremu budžeta

2) nezavistan nadzor pripreme budžeta i usklađenost sa obelodanjenim ciljevima

3) podizanje svesti o kratkoročnim i dugogoročnim troškovima razmatranih mera

4) procena da li su mere koje se prelažu u skladu sa usvojenim numeričkim ciljevima, dugoročnom održivošću javnih finansija i slično

4.3.1. Priprema makroekonomskih projekcija koje se koriste za pripremu budžeta

U sledećoj tabeli (Tabela 4.3) su navedene institucije koje izrađuju makroekonomske pretpostavke na osnovu kojih se priprema budžet, kao i nivo obaveznosti u korišćenju tih pretpostavki pri izradi budžeta.

Tabela 4.3: Obaveznost korišćenja makroekonomskih projekcija

Drzava	Naziv institucije	
BE	Nacionalni racunovodsveni institut	Postoji ustavna ili zakonska obaveza da se koristi
IE	Irski fiskalni savetodavni odbor	
SI	Institut za makroekonomsku analizu i razvoj	
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	Postoji politicki konsenzus da se koristi
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	Vlada moze da koristi svoju procenu, ali mora da obrazlozi odstupanja
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	
FR	Visoki savet javnih finansija	
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Vlada moze da koristi svoju procenu, bez obaveze da obrazlozi odstupanja
AT	Parlamentarna kancelarija za budzet	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Centar za planiranje i ekonomska istrazivanja	
EL	Parlamentarja kancelarija za budzet	
FR	Ekonomski komitet nacije	
HR	Odbor za fiskalnu politiku	
LU	Sud revizora	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	

78

Kao što se iz tabele može videti, u slučaju dve zemlje (Belgije i Irske) Vlada ima zakonsku obavezu da pri izradi budžeta koristi makroekonomske projekcije koje je pripremilo nezavisno telo. U još četiri slučaja (Austrija, Holandija, Ujedinjeno kraljevstvo i Malta) postoji politički konsenzus da se koriste ovako izrađene projekcije. Međutim, u većini zemalja EU izvršna vlast ne mora da se oslanja na projekcije izrađene od strane nezavisnih tela.

Tabela 4.4: Obeveznost korišćenja projekcija rashoda

Drzava	Naziv institucije	

UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	Postoji politicki konsenzus da se koristi
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	Vlada moze da koristi svoju procenu, ali mora da obrazlozi odstupanja
FR	Visoki savet javnih finansija	
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Vlada moze da koristi svoju procenu, bez obaveze da obrazlozi odstupanja
AT	Institut za napredne studije	
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Parlamentarja kancelarija za budzet	
LU	Sud revizora	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	

Kada govorimo o projekcijama rashoda, u EU ne postoji slučaj da Vlada po zakonu mora da koristi projekcije koje izrađuje nezavisno telo. U dve države (Ujedinjeno kraljevstvo i Malta) postoji konsenzus da se to radi, ali to svakako nije obaveza. U najvećem broju zemalja vlada radi sopstvenu procenu.

Tabela 4.5: Projekcija prihoda

Drzava	Naziv institucije	
DE	Radna grupa za projecije poreskih prihoda	Postoji politicki konsenzus da se koristi
UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	Vlada moze da koristi svoju procenu, ali mora da obrazlozi odstupanja
FR	Visoki savet javnih finansija	
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Vlada moze da koristi svoju procenu, bez obaveze da obrazlozi odstupanja
AT	Institut za napredne studije	
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Parlamentarna kancelarija za budzet	
LU	Sud revizora	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	

Slična je situacija i kada govorimo o projekciji prihoda (Tabela 4.5), samo u tri države (Nemačka, Ujedinjeno kraljevstvo i Malta) postoji konsenzus da se koriste projekcije izrađene od strane nezavisnih tela, kao i kada govorimo o projekciji fiskalnog bilansa. Slično se odnosi i na obaveznost korišćenja procene fiskalnog bilansa – ni u jednoj zemlji ne postoji obaveza korišćenja projekcije, ali u Ujedinjenom kraljevstvu i na Malti postoji politički konsenzus da se ova projekcija koristi.

Tabela 4.6: Projekcija fiskalnog bilansa

Drzava	Naziv institucije	
UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	Postoji politicki konsenzus da se koristi
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	Vlada moze da koristi svoju procenu, ali mora da obrazlozi odstupanja
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	
FR	Visoki savet javnih finansija	
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Vlada moze da koristi svoju procenu, bez obaveze da obrazlozi odstupanja
AT	Institut za napredne studije	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Parlamentarna kancelarija za budzet	
FR	Ekonomski komitet nacije	
LU	Sud revizora	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	

4.3.2. Pravni osnov osnivanja i institucionalni položaj

Što se pravnog osnova za osnivanje institucije tiče, situacija je prezentovana u sledećoj tabeli (Tabela 4.7).

Tabela 4.7: Pravni osnov osnivanja nezavisne fiskalne institucije

Drzava	Naziv	Pravni osnov
AT	Institut za napredne studije	drugo
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	
AT	Parlamentarna kancelarija za budzet	
DE	Savetodavni odbor Saveznog ministarstva finansija	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
HR	Odbor za fiskalnu politiku	

PT	Jedinica za budzetsku tehnicku pomoc	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Zakon
BE	Visoki savet finansija	
BE	Nacionalni računovodstveni institut	
DE	Radna grupa za projekcije poreskih prihoda	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Centar za planiranje i ekonomska istrazivanja	
EL	Parlamentarna kancelarija za budzet	
ES	Nacionalni komitet lokalne uprave	
FI	Nacionalna kancelarija za reviziju	
FR	Ekonomski komitet nacije	
FR	Visoki savet javnih finansija	
HU	Fiskalni savet	
IE	Irski fiskalni savetodavni odbor	
PT	Savet za javne finansije	
RO	Fiskalni savet	
SE	Švedski savet za fiskalnu politiku	
SI	Institut za makroekonomsku analizu i razvoj	
UK	Nacionalna revizorska kancelarija	
UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	
AT	Sud revizora	Ustav
DE	Savet za stabilnost	
DE	Savetodavni odbor Saveta za stabilnost	
EE	Nacionalna kancelarija za reviziju Estonije	
ES	Sud revizora	
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	
FR	Sud revizora	
HU	Drzavna revizorska kancelarija	
IT	Parlamentarna kancelarija za budzet	
LT	Nacionalna revizorska kancelarija	
LU	Sud revizora	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
PL	Vrhovna revizorska kancelarija	
PT	Sud revizora	
SK	Savet za budzetsku odgovornost	
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	

Možemo videti da je 17 nezavisnih fiskalnih institucija uspostavljeno ustavom, 20 zakonom, dok je 8 institucija uspostavljeno nekim drugim pravnim aktom.

Što se institucionalnog položaja tiče, 22 institucije nisu direktno povezane sa Parlamentom ni Vladom, 13 su povezane sa vladom (izvršnom vlašću), a 10 sa Parlamentom.

Tabela 4.8: Institucionalni položaj fiskalnih organa

Drzava	Naziv	Institucionalni polozaj
AT	Austrijski fiskalni savetodavni savet	Nije direktno vezano ni za Parlament ni za Vladu
AT	Institut za napredne studije	
AT	Austrijski institut za ekonomska istrazivanja	
DE	Savetodavni odbor Saveznog ministarstva finansija	
DE	Zajednicka projektna grupa za ekonomske prognoze	
DE	Nemacki savet ekonomskih eksperata	
EE	Nacionalna kancelarija za reviziju Estonije	
ES	Sud revizora	
ES	Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost	
FR	Sud revizora	
FR	Ekonomski komitet nacije	
FR	Visoki savet javnih finansija	
HR	Odbor za fiskalnu politiku	
IE	Irski fiskalni savetodavni odbor	
LT	Nacionalna revizorska kancelarija	
LV	Savet za fiskalnu disciplinu	
PL	Vrhovna revizorska kancelarija	
PT	Sud revizora	
PT	Savet za javne finansije	
RO	Fiskalni savet	
MT	Nacionalna revizorska kancelarija	
SK	Savet za budzetsku odgovornost	
BE	Visoki savet finansija	Vezan za Vladu
BE	Nacionalni računovodsveni institut	
DE	Radna grupa za projecije poreskih prihoda	
DE	Savet za stabilnost	
DE	Savetodavni odbor Saveta za stabilnost	
DK	Danski ekonomski savet	
EL	Centar za planiranje i ekonomska istrazivanja	
ES	Nacionalni komitet lokalne uprave	
NL	Holandski biro za analizu ekonomske politike	
SE	Nacionalni institut za ekonomska istrazivanja	
SE	Švedski savet za fiskalnu politiku	
SI	Institut za makroekonomsku analizu i razvoj	
UK	Kancelarija za budzetsku odgovornost	
AT	Sud revizora	Vezan za parlament

AT	Parlamentarna kancelarija za budzet
EL	Parlamentarna kancelarija za budzet
FI	Nacionalna kancelarija za reviziju
HU	Drzavna revizorska kancelarija
HU	Fiskalni savet
IT	Parlamentarna kancelarija za budzet
LU	Sud revizora
PT	Jedinica za budzetsku tehnicku pomoc
UK	Nacionalna revizorska kancelarija

4.4. Nezavisne fiskalne institucije: primeri pojedinih zemalja

Na narednim stranama ćemo detaljno prikazati institucionalni položaj i nadležnosti nezavisnih fiskalnih institucija u sledećim zemljama: Austrija, Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Portugal, Slovačka, Španija, Švedska, Rumunija i Sjedinjene Američke Države.

4.4.1. Austrijski Fiskalni savet

Austrijski fiskalni savet je osnovan još 1970. godine kao Vladin Komitet za dug, ali je tek izmenama zakona 2013. godine uspostavljen u sadašnjem obliku. Sledeće nadležnosti su utvrđene zakonom:

- Procena tekuće fiskalne situacije i izgleda, u skladu sa ciljevima austrijsk fiskalne politike i trendovima na tržištu novca i kapitala
- Analiza ekonomskih efekata finansijskih operacija vezanih za dug
- Analiza održivosti i kvaliteta budžetskih politika svih organa javne vlasti
- Pružanje pisanih preporuka vezano za fiskalnu politiku svih organa jacen vlasti
- Priprema godišnjeg izveštaja o preporukama upućenih Saveznom ministarstvu finansija, uključujući i rezultata studija i analiza, a koji Savezno ministarstvo finansija mora da prezentuje Saveznoj vladi
- Obavlja delatnosti vezano za član 3 Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, što obuhvata:
  - Priprema preporuka o srednjoročnim budžetskim ciljevima u skladu sa EU regulativom 1466/97
  - Priprema preporuka o putanji prilagođavanja kako bi se postigao srednjeročni cilj
  - Nadzor nad sprovođenjem pravila iz člana 5 EU Uredbe 1466/97
  - Nadzor nad sprovođenjem i dostavljanje preporuka koje aktiviraju, produžavaju ili obustavljaju korektivne mere iz člana 7 Saveznog zakona 1/30/2013

- Druge mere koje traže partneri u fiskalnom ujednačavanju
- Doprinosi uobličavanju javnog mnjenja vezano za poslove Fiskalnog saveta i organizuje informativne događaje

Savet ima 15 članova, od kojih 12 imaju pravo glasa, a postavljaju ih sledeće institucije:

- 6 članova postavlja Savezna vlada
- 3 člana postavlja Savezna privredna komora, uz saglasnost poljoprivredne komore
- 3 člana postavlja Komora sindikata
- po jednog člana (bez prava glasa) postavljaju Austrijsko udruženje lokalnih samouprava, Udruženje austrijskih gradova i Konferencija provincijskih guvernera

Predsednik saveta je jedan od članova koje je predložila vlada, a Privredna komora i Komora sindikata postavljaju po jednog potpredsednika saveta.

Po zakonu, svi članovi Fiskalnog saveta moraju biti „ugledni eksperti u oblasti fiskalnih i budžetskih pitanja". Takođe, nije im dozvoljeno da „traže ili primaju naloge i instrukcije od strane institucija koje su ih postavile, ili od bilo koje druge organizacije". Takođe, članovi Fiskalnog saveta ne mogu biti lica koja su članovi nekog od izabranih tela na saveznom ili lokalnom nivou (vlade ili skupštine).

Mandat traje 6 godina, a ukoliko se nekome mandat završi pre isteka tog roka, institucija ima pravo da imenuje zamenu, ali samo do isteka šestogodišnjeg perioda. Zakon predviđa da sednice Saveta moraju da se održavaju najmanje jednom u tri meseca, a predstavnici centralne banke i Parlamentarne kancelarije za budžet imaju pravo prisustvovanja svakoj sednici.

U stručnoj službi Saveta rade dvoje starijih ekonomista, dvojica ekonomista i jedan istraživač – asistent.

Fiskalni savet objavljuje sledeće redovne izveštaje:

- Godišnji izveštaj, koji sadrži:
  - ocenu ekonomska kretanja u protekloj godini,
  - ocenu usklađenosti fiskalnih ishoda sa EU pravilima
  - ocenu strukture i dinamike prihoda i rashoda, i poredi sa očekivanjima
  - analizu ključnih faktora dinamike prihoda i rashoda (na primer, u 2014. godini to su bili podrška bankama i rashodi za penzije i zdravstvo)
  - ocena strukturnih fiskalnih kretanja
  - ocenu fiskalnih kretanja na nižim nivoima vlasti
  - analizu kretanja javnog duga

- Izveštaj o usklađenosti sa EU fiskalnim pravilima, u kojem se analizira ispunjenost (za prethodnu godinu) i daje ocena verovatnoće usklađenosti EU pravila u narednim godinama.

- Svake jeseni se izrađuje prognoza budžeta (na nivou opšte države), a objavljena je i metodologija na osnovu koje se radi prognoza.
- Dva puta godišnje se objavljuju „Preporuke“, vezano kako za budžetsku politiku, tako i za unapređenje sistema upravljanja javnim finansijama
- U proseku, jednom godišnje, Fiskalni savet objavljuje i različite druge studije. Na primer, objavljene su studije o uticaju novih pravila za izdavanje državnih garancija, analiza o ulaganju u infrastrukturu, kao i fiskalnim pravilima u Švajcarskoj.

4.4.2. Nemački Savet za stabilnost

Savet za stabilnost je uspostavljen Zakonom o Savetu za stabilnost 2009. godine. Za razliku od austrijskog (i sličnih) fiskalnih saveta, Savet za stabilnost u stvari predstavlja državno telo, sastavljeno od političara, čiji je osnovni cilj koordinacija javnih finansija između savezne i pokrajinskih vlasti, ali obavlja i brojne funkcije koje su vezane za nadzor nad javnim finansijama, kao i praćenje ispunjavanja fiskalnih pravila koja su, između ostalog, uspostavljena i nemačkim Ustavom.

Savet obavlja poslove koji se mogu grupisati u pet osnovnih grupa:

- Nadzor nad budžetskom politikom kako bi se izbegle vanredne budžetske situacije. Ova nadležnost je u skladu sa Članom 109. Ustava Nemačke, kojim je propisan redovan nadzor nad budžetima federacije i pokrajina.
- Praćenje usklađenosti fiskalne politike sa pravilima Evropske unije, kao i usklađenosti sa zahtevima Zakona o Savetu za stabilnost i Zakona o budžetskim principima
- Praćenje ispunjavanja obaveza u oblasti fikalne konsolidacije, što nalaže Zakon o pomoći u fiskalnoj konsolidaciji, po kojem pokrajine Berlin, Bremen, Sarlan, Zahen Anhalt i Šlezvig Holštajn dobijaju posebnu federalnu pomoć u tranzicionom periodu do 2019. godine.
- Praćenje sprovođenja programa posebne pomoći pokrajinama iz bivše Istočne Nemačke, u skladu sa Zakonom o finanijskom izjednačavanju
- Koordinacija budžetskog i finansijskog planiranja, u skladu sa Zakonom o budžetskim principima.

Članove Saveta čine savezni ministri finansija i privrede, kao i ministri finansija svih pokrajina, što znači da ukupno ima 18 članova. Predsedavajući su ministar finansija i predsednik Konferencije pokrajinskih ministara finansija.

Da bi se odluka donela, potrebno je da za nju glasaju oba predstavnika savezne države plus 11 (od 16) ministara finansija pokrajina. Ukoliko se odluka odnosi na neku određenu pokrajinu, njen predstavnik nema pravo glasa. Ukoliko se odluka odnosi na federaciju, njeni predstavnici imaju pravo glasa, ali nemaju pravo veta i zahteva se 12 glasova da bi se odluka usvojila.

Savet, po zakonu, ima i Savetodavni odbor, koji čine nezavisni eksperti, a čija je uloga da pomognu Savetu u praćenju ispunjenosti cilja koji se odnosi na strukturni deficit. Predsednik Savetodavnog odbora prisustvuje svim sednicama Saveta za stabilnost. Članove Savetodavnog odbora (kojih ima

9) čine po jedan predstavnik centralne banke i nemačkog Saveta ekonomskih eksperata, jedan predstavnik naučnih instituta koji su uključeni u pripremu Zajedničke ekonomske prognoze, četiri eksperata koje bira Savet za stabilnost i dva eksperta koje predlažu udruženje lokalnih samouprava i fondovi socijalnog osiguranja.

Savetodavni odbor objavljuje jedan izveštaj godišnje (Nemački Savet za stabilnost, 2014) pod nazivom „Izjava o usklađenosti sa gornjom granicom za strukturni državni deficit, u skladu sa Odeljkom 51 (2) Zakona o budžetskim principima".

U izveštaju (na oko 15 strana) se analiziraju budžetski ishodi u prethodnoj godini (kao i stanje duga i bilansa), daje ocena makroekonomskih prognoza vlasti, analiziraju procene autput gepa koje je dala vlast i daje nezavisna procena, daje ocena prognoza Saveznog ministarstva finansija o budžetskim kretanjima, kao i konačna ocena o adekvatnosti računice strukturnog deficita. Sam Savet za stabilnost objavljuje brojne izveštaje, od kojih mnogi (u skladu sa mandatom) nemaju veze sa fiskalnim pravilima.

4.4.3. Kancelarija za budžetsku odgovornost (Ujedinjeno kraljevstvo)

Kancelarija je osnovana 2010. godine, a zakonski osnov je uveden usvajanjem Zakona o budžetskoj odgovornosti i nacionalnoj reviziji 2011. godine.

Kancelarija ima pet osnovnih nadležnosti:

- Priprema petogodišnjih prognoza, kako makroekonomskih, tako i fiskalnih, dva puta godišnje. Prognoze se objavljuju zajedno sa Budžetskom izjavom Ministarstva finansija i obuhvataju i procenu efekata svih najavljenih poreskih i rashodnih mera.
- Na osnovu prognoza fiskalne politike se cene aktivnosti vlade u postizanju fiskalnih ciljeva, budući da je Vlada postavila dva srednjeročna cilja: 1) da se ciklično prilagođeni budžet izbalansira u roku od pet godina i 2) da neto dug javnog sektora počne da opada u periodu 2015 – 2016.
- Analiziraju se procene Ministarstva finansija o efektima poreskih i rashodnih mera. Takođe, Kancelarija se javno izjašnjava o tome da li je Ministarstvo finansija adekvatno procenilo efekte novih politika.
- Procenjuje se dugoročna održivost javnih finansija, kroz publikovanje Godišnjeg izveštaja o fiskalnoj održivosti u kojem se izrađuju dugoročne projekcije kretanja različitih kategorija prihoda i rashoda i procenjuje se njihov uticaj na kretanje javnog duga, kao i njegova dugoročna održivost.
- Procenjuje se ispunjavanje posebnih ciljeva koje je Vlada postavila za rashode na socijalne programe i objavljuju se informacije o trendovima u socijalnim rashodima.

Kancelarijom upravlja Komitet za budžetsku odgovornost, koji se sastoji od tri izvršna člana i dva neizvršna člana. Svo petoro trenutnih članova su iskusni ekonomisti koji iza sebe imaju karijeru u javnoj upravi, međunarodnim finansijskim institucijama, ili akademiji.

Kancelarija ima i Savetodavni panel ekonomskih i fiskalnih stručnjaka u kojem se nalaze, predstavnici finansijskih institucija, poput Golmen Saksa, Prajs-Voterhaus-Kupersa, univerziteta i slično.

U Kancelariji je zaposleno 19 osoba.

Izveštaji se mogu svrstati u pet osnovnih grupa:

- Dva puta godišnje se objavljuje dokument pod nazivom Ekonomski i fiskalni izgledi, koji na oko 200 strana analizira sva najvažnijia ekonomska i fiskalna kretanja, a daje se i ocena Vladine fiskalne politike i postizanja ciljeva fiskalne politike koje je Vlada dala.
- Jednom godišnje se izdaje Izveštaj o fiskalnoj održivosti gde se uglavnom analiziraju dugoročni trendovi i njihov efekat na javni dug i fiskalnu poziciju javnog sektora. Izveštaj se posebno bavi faktorima poput starenja stanovništva, migracionih tokova, rashoda za zdravstvo i obrazovanje, kao i dugoročnih kamatnih stopa.
- Jednom godišnje se izdaje i Izveštaj o proceni projekcija. Osnovna uloga ovog izveštaja je da se analiziraju prethodne projekcije Kancelarije u svetlu onoga što se zaista dogodilo i na taj način, u izvesnom smislu, Kancelarija ocenjuje svoj rad.
- Kancelarija svake godine objavljuje i Izvešaj o trendovima u rashodima na socijalne programe (Welfare trends report) koji daje kako pregled domaćih trendova u potrošnji na različite programe socijalne zaštite, tako i međunarodna poređenja.
- Pored ovih redovnih izveštaja, Kancelarija publikuje i brojne druge izveštaje i analize.
    - Kratke izveštaje o metodologijama koje Kancelarija koristi
    - Izveštaje za diskusiju
    - Radne dokumente svojih članova, koji se bave različitim temama (na primer bave se međunarodnim iskustvom o tome kako je kriza uticala na javne finansije drugih zemalja, kako proceniti vrednost nekretnina, kako meriti autput gep i slično).
    - Povremene analize koje se bave temama koje su „zadate" Kancelariji od strane Parlamenta (procena škotskih prihoda od nafte, ocena efekata promene cene nafte na javne finansije)

4.4.4. Portugalski Fiskalni savet

Fiskalni savet je u Portugalu uspostavljen 2011. godine kao nezavisno telo, kroz izmene Zakona o budžetskom okviru, a koje su usvojene kao reakcija na krizu javnog duga sa kojom se Portugal u tom trenutku suočavao. Osnovna misija Saveta je da daje nezavisne ocene o konzistentnosti javne politike, kao i njenim efektima na ispunjavanje ciljeva i postizanju održivosti, kao i na ojačavanju transparentnosti. Nadležnosti su:

- Procena makroekonomskih scenarija koje je usvojila Vlada kao i konzistentnosti budžetskih projekcija u tim scenarijima
- Procena ispunjavanja uspostavljenih fiskalnih pravila

- Analiza dinamike javnog duga i procena njegove održivosti
- Analiza dinamike preuzetih obaveza, sa posebnim osvrtom na penzije i zdravstveni sistem, kao i na javno-privatna partnestva i koncesije
- Procena finansijske situacije autonomnih regiona i lokalnih samouprava
- Procena ekonomske i finansijske situacije preduzeća u javnom vlasništvu
- Analiza poreskih rashoda
- Praćenje izvršenja budžeta
- Analiza ispunjenosti srednjeročnih ciljeva u kontekstu pravila Evropske unije

Fiskalnim savetom upravlja Stariji odbor (*Senior Board*), koji se sastoji od 5 članova koje imenuje Vlada na zajednički predlog guvernera Centralne banke Portugala i predsednika Suda revizora. Mandat traje sedam godina.

Fiskalni savet priprema sledeće izveštaje:

- Izveštaj o sprovođenju programa stabilizacije u kontekstu evropskog Pakta za stabilnost i rast.
- Izveštaj o višegodišnjem okviru za budžetsko programiranje. Ovaj dokument pokriva naredni četvorogodišnji period i na oko 30 stana daje osnovne makroekonomske i fiskalne projekcije i očekivanja.
- Izveštaj od državnom budžetu je godišnji izveštaj na oko 50 strana u kojem se detaljno analizira Vladin predlog budžeta, počev od makroekonomskih pretpostavki, pa preko ocena troškova novih državnih politika. Takođe se daje i ocena o usklađenosti predloženog budžeta sa utvrđenim nacionalnim i EU fiskalnim pravilima.
- Izveštaji o izvršenju budžeta su polugodišnji izveštaji u kojima se analizira dinamika prihoda i rashoda u toku godine.
- Različite analize o održivosti javnih finansija i drugim pitanjima od značaja, poput ocene izvršenja budžeta.

4.4.5. Savet za budžetsku odgovornost Slovačke

Savet je osnovan 2012 godine kao nezavisno telo koje treba da prati i procenjuje fiskalne performanse, kao i da unapređuje informisanost javnosti u oblasti javnih finansija, kao i proces donošenja odluka u Parlamentu. Posebno je zanimljivo da se, za razliku od ostalih sličnih institucija, Savet ne finansira iz državnog budžeta, već ga finansira Centralna banka.

Savet se sastoji od tri člana, koji se biraju na interesantan način. Predsednika Saveta bira Narodna skupština, na predlog Vlade, a potrebno je da za njega glasi tri petine poslanika. Jednog člana bira Vlada, na predlog predsednika Slovačke, a drugo člana bira Vlada, na predlog guvernera Centralne banke. Fiskalni savet ima i međunarodni Savetodavni panel, koji se sastoji od petoro svetskih stručnjaka u oblasti javnih finansija i međunarodnih finansija.

Savet, u skladu sa Ustavnim zakonom o fiskalnoj odgovornosti pokriva sledeće nadležnosti:

- Svake godine se priprema Izveštaj o dugoročnoj održivosti javnih finansija, sa posebnim osvrtom na trajektoriju javnog duga i na to u kojoj meri se troškovi današnjih politika prenose na buduće generacije. Izveštaj se posebno bavi sledećim temama:
  - Penzijski sistem i troškovi zdravstvenog osiguranja, koji uglavnom zavise od demografskih kretanja
  - Troškovi najvećih rashodnih programa, kao i programa koji mogu dovesti do značajnog fiskalnog rizika (na primer, projekti privatno-javnog partnerstva)
  - Uslovne obaveze, koje mogu, ali ne moraju predstavljati trošak (poput međunarodnih arbitraža i sličnih mogućih troškova)
  - Analiza mogućih makroekonomskih šokova
- Predstavlja se Parlamentu Izveštaj o usklađenosti sa pravilima fiskalne odgovornosti i fiskalne transparentnosti u kojem se daje ocena da li Vlada poštuje fiskalna pravila.
- Vezano za javni dug, limit je postavljen u dugom roku na 50% BDP, a kratkoročno na 60% (smanjuje se za 1 procentni poen tokom 10 godina), a zakonom su uspostavljene i niže granice za uvođenje određenih sankcija.
- Savet procenjuje i ispunjenost fiskalni pravila na regionalnom i lokalnom nivou (koji imaju pravo na dug do 60% godišnjih prihoda).
- Savet nadgleda i indikatore dugoročne održivosti.
- Priprema analize, mišljenja i preporuke vezano za zakone u razmatranju, sa ciljem da se bolje oceni fiskalni efekat predloga, kako na tekući budžet, tako i na dugoročnu fiskalnu poziciju.
- Prati ispunjenje mera vezano za EU pravila:
  - Procenjuje i objavljuje ocene aktivacije korektivnog mehanizma u slučaju značajnog odstupanja od srednjoročnog budžetskog cilja, odnosno putanje ka tom cilju
  - Procenjuje i objavljuje procenu ispunjenosti uslova za pokretanje i ukidanje odredbi koje dozvoljavaju suspenziju korektivnog mehanizma
  - Obavlja i druge aktivnosti vezano za praćenje i ocenu kretanja javnih finansija.

4.4.6. Špansko nezavisno telo za fiskalnu odgovornost

Nezavisno telo za fiskalnu odgovornost je uspostavljeno 2014. godine, nakon što je izmenjen Ustav (kojim su 2011. uvedena fiskalna pravila) i Organski zakon, usvojen 2013. godine, kojim su pravila operacionalizovana.

Glavni cilj Tela je praćenje održivosti javnih finansija, kroz praćenje ispunjenosti principa budžetske stabilnosti koji je postavljen Ustavom. Dakle, Telo prati rad svih nivoa vlasti u Španiji

Za razliku od sličnih tela u drugim državama kojima načešće upravlja kolektivno telo, špansko Nezavisno telo ima predsednika koji rukovodi organizacijom. Predsednika bira vlada, na predlog Ministarstva finansija, ali njegovo imenovanje mora da odobri i posebna komisija španskog Parlamenta. Predsednik je izabran na šestogodišnji mandat, bez mogućnosti reizbora.

Zanimljivo je da zakon kojim se uspostavlja telo predviđa da će se Telo finansirati naplatom „naknade za nadzor, analizu, savetovanje i praćenje fiskalnih politika" koju Telo naplaćuje državi, regionima, gradovima, državnim preduzećima i fondovima socijalnog osiguranja.

Zakon detaljno propisuje koje izveštaje Telo mora da usvaja:

- Izveštaj o makroekonomskim projekcijama na osnovu kojih svi nivoi vlasti treba da pripremaju svoje budžete.
- Izveštaj o metodologiji izračunavanja trenda prihoda i rashoda, kao i referentna stopa rasta, kojim se daju osnovni parametri potrebni za izračunavanje strukturnih vrednosti (poput strukturnog deficita)
- Izveštaj o nacrtu Programa stabilnosti, kojm Telo daje svoju ocenu Vladinog predloga
- Izveštaj o analizi sprovođenja budžeta, nivou javnog duga i poštovanju pravila o visini duga, kojim Telo jednom godišnje daje ocenu o poštovanju ciljeva budžetske stabilnosti i javnog duga za sve javne uprave
- Izveštaji o određivanju pojedinačnih ciljeva za autonomne regione, kojim se dozvoljeni deficit „alocira" po nivoima vlasti.
- Izveštaj o ekonomsko-finansijskim planovima i planovima rebalansiranja koje su pripremile centralna vlast i vlasti autonomnih regiona
- Izveštaj o projektivma i glavnim aspektima budžeta svih javnih uprava
- Izveštaj o primeni korektivnog mehanizma predviđenog Organskim zakonom o budžetskoj stabilnosti i finansijskoj održivosti, kojim se ocenjuje da li su primenjene mere (u slučaju kada su nužne) adekvatne.
- Izveštaj o nastanku izuzetnih okolnosti, kojim Telo ocenjuje da li su takve okolnosti nastale (što znači privremenu suspenziju fiskalnih pravila)
- Telo je podeljeno u četiri odeljenja, svaki sa po desetak zaposlenih: 1) predsednikov kabinet, 2) odeljenje za budžetske analize, 3) odeljenje za ekonomske analize i 4) odeljenje za pravne poslove. Telo ima i savetodavni odbor od 9 članova, od kojih su svi Španci, uglavnom profesori na španskim univerzitetima.

4.4.7. Švedski savet za fiskalnu politiku

Savet je osnovan 2007. godine sa ciljem pružanja nezavisne ocene vladine fiskalne politike, odnosno procenjuje u kojoj meri se ispunjavaju ciljevi fiskalne i ekonomske politike koje predlaže vlada, a usvaja parlament. Ciljevi obuhvataju dugoročnu održivost javnih finansija, budžetski suficit, gornju granicu na rast rashoda, kao i konzistentnost fiskalne politike sa cikličnim kretanjima.

Savet takođe procenjuje da li je fiskalna politika u skladu sa ciljem dugoročno održivog privrednog rasta i zaposlenosti, a takođe ocenjuje i transparentnost i jasnost predloga budžeta. Savet može da se bavi i kvalitetom ekonomskih projekcija i modela na osnovu kojih je izrađen budžet, a jedan od ciljeva je i podsticanje javne rasprave na temu budžetske i ekonomske politike.

Glavni izveštaj, pod nazivom Švedska fiskalna politika se objavljuje jednom godišnje, najkasnije do sredine maja.

Savet čini 6 članova, a pomaže im Sekretarijat od 6 zaposlenih. Savet je agencija, formalno pod kontrolom Vlade, koja imenuje sve članova. Mandat članova Saveta traje tri godine, a predsdnik Saveta može najviše da obavlja dva trogodišnja mandata. Savet treba da se sastoji i od članova „sa vrhunskim naučnim znanjem o ekonomiji" i od članova „sa praktičnim iskustvom u ekonomskoj politici". Zanimljivo je da članovi uopšte ne moraju da budu Šveđani, pa je tako jedan od članova Norvežanka.

Pored godišnjeg, glavnog izveštaja, Savet je objavio i brojne stručne članke koji se bave kako praktičnim problemima švedskih javnih finansija, tako i analizom globalnih kretanja i iskustava.

4.4.8. Rumunski fiskalni savet

Fiskalni savet je uspostavljen Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, koji je donet 2010. godine. Savet je nezavisno telo, koje čini pet članova sa ciljem pružanja podrške Vladi i Parlamentu u procesu planiranja i sprovođenja fiskalne politike, kako bi se obezbedilo da je kvalitet makroekonomskih i budžetskih pretpostavki koje se koriste u izradi budžeta odgovarajući.

Zakonom su definisani sledeći zadaci Saveta:

- Analiza i objavljivanje mišljenja i preporuka o zvaničnim makroekonomskim i budžetskim projekcijama
- Praćenje sprovođenja fiskalnih pravila, uključujući i ona vezana za korektivni mehanizam i vanredne situacije
- Analiza i objavljivanje mišljenja na fiskalnu strategiju i procena njene usklađenosti sa principima i pravilima utvrđenim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.
- Procena sprovođenja budžeta u poređenju sa fiskalnim ciljevima i planovima, kroz:
    - Analiziranje kvartalnih izveštaja o sprovođenju budžeta, koje priprema vlada i predlaganje mera ukoliko sprovođenje bitno odstupa od planova
    - Analiza polugodišnjeg izveštaja Vlade o ekonomskoj i budžetskoj situaciji
    - Analiza godišnjeg izveštaja vlade
    - Analiza i davanje mišljenja i preporuka na Predizborni izveštaj o ekonomskoj situaciji i fiskalnim izgledima, koji priprema Vlada
- Analiza i davanje mišljenja i preporuka na Nacrt budžeta pre usvajanja od strane vlade, kao i na sve druge predloge zakona koji mogu imati značajan uticaj na postizanje fiskalnih ciljeva

Mandat članovima Fiskalnog saveta traje čak devet godina, ali ne mogu biti reizabrani. Članove bira Parlament, na predlog pet institucija: Rumunske Akademije, Nacionalne banke Rumunije, Bukureštanskog univerziteta za ekonomske studije, Rumunskog bankarskog instituta i Rumunskog udruženja banaka. Ukoliko Parlament ne izglasa osobu koja je predložena, institucija predlaže drugog kandidata.

Zakon u velikoj meri insistira na apolitičnosti članova, tako da za članove ne mogu biti birane osobe koje su:

- U periodu od četiri godine pre izbora „imali poziciju u Vladi, ili sličnu funciju" ili „bili član Rumunskog parlamenta, Evropskog parlamenta, ili bili visokopozicionirani član političke partije"
- Ukoliko blizak rođak (supružnik, otac, dete, brat ili sestra, ili bilo koji rođak do drugog kolena) ima poziciju u vladi, ili je član parlamenta, ili drži visoku poziciju u nekoj političkoj partiji.
- Takođe, članovima je zabranjeno da tokom mandata prihvate poziciju u vlasti, da postanu državni službenici ili da prihvate mesto u upravnom odboru državnog preduzeća. Posebno (bizaran) zahtev je da „neće imati bliskog rođaka koji ima poziciju u vlasti ili je član parlamenta ili visokopozicionirani član političke partije". Kako se očekuje da član Saveta spreči na primer brata da prihvati neku poziciju, nije objašnjeno. Verovatno se očekuje podnošenje ostavke.

4.4.9. Sjedinjene Američke Države

Jedna od najpoznatijih i verovatno najbolje osposobljenih nezavisnih fiskalnih institucija u svetu je američka Kancelarija za budžet Kongresa. Kancelarija je osnovana 1975. godine, nakon sukoba zakonodavne vlasti (Kongresa) i izvršne vlasti (u to vreme, predsednika Niksona), kada je donet Zakon o kontroli budžeta od strane Kongresa. Ovaj zakon je ojačao ustavnu ulogu Kongresa u budžetskom procesu, a takođe i uspostavio nove mogućnosti da Kongres, nezavisno od predsednika, priprema, koordiniše i sprovodi svoje budžetske prioritete. Zakon je uspostavio Komitete za budžet pri Predstavničkom domu i pri Senatu, a Kancelarija za budžet Kongresa je osnovana kako bi pružala ovim komitetima, ali i celom Kongresu objektivne i nepristrasne informacije o budžetskim i ekonomskim pitanjima.

U Kancelariji je stalno zaposleno 235 ljudi, a organizovana je u osam odeljenja:

- Odeljenje za budžetsku analizu, koje priprema projekcije osnovnog scenarija, kao i procenu troškova zakona koji dolaze u Kongres.
- Odeljenje za finansijsku analizu se bavi finansijskim obavezama federalne vlade, uključujući različite programe kreditiranja i osiguranja, kao i državnih preduzeća.
- Odeljenje za zdravlje, penzionisanje i dugoročne analize se bavi analiziranjem federalnih programa i politika poput zdravstvenih programa (Mediker, Medikejd) i penzijskog sistema, ali i pripremom dugoročnih budžetskih projekcija.

- Odeljenje za makroekonomsku analizu priprema ekonomske projekcije na kojima se zasnivaju budžetske pojekcije. Takođe se bavi analiziranjem makroekonomskih varijabli, poput zaposlenosti i aktivnosti stanovništva, produktivnosti, kao i uticajem budžetske politike na privredu.
- Odeljenje za mikroekonomske studije analizira različite bitne budžetske programe, poput programa vezanih za obrazovanje, borbu protiv siromaštva, ulaganje u infrastrukturu, energetiku, prirodne resurse i zaštitu životne sredine.
- Odeljenje za državnu bezbednost analizira pitanja vezana za budžet ministarstva odbrane i državne bezbednosti.
- Odeljenje za analizu poreza vrši projekciju budućih poreskih prihoda, kao i raspodelu poreskog tereta između različitih društvenih grupa. Takođe, analiziraju kako bi promena poreskih zakona uticala na privredu.
- Odeljenje za administrativne poslove

Kancelarija objavljuje brojne izveštaje:

- Projekcije budžetskog i ekonomskog osnovnog scenarija (baseline)

Kancelarija više puta godišnje priprema projekcije budžetskih i ekonomskih ishoda koji se zasnivaju na pretpostavci o nepromenjenoj politici. Projekcije se rade za desetogodišnji period.

Sve desetogodišnje projekcije su dostupne na internet sajtu Kancelarije i u tabelarnom (Majkrosoft eksel) formatu. Javno je dostupno 45 tabela (Kancelarija za budžet Kongresa, 2016), počev od agregatnih (ukupni rashodi, prihodi, deficit, dug), pa do veoma detaljnih projekcija pojedinačnih prihodnih i rashodnih stavki.

- Dugoročne budžetske projekcije

Ove projekcije se bave 25-ogodišnjim vremenskim periodom i fokus im je na efektima dugoročnih demografskih trendova, kao i rastućih rashoda za penzije i zdravstveno osiguranje. Osnovna pretpostavka je da neće doći do promene politike, ali u izveštaju se razmatraju i efekti nekih mogući promena.

- Procene troškova

Kancelarija godišnje pripremi između 500 i 700 ovakvih analiza, vezano za skoro sve zakone koje razmatra Kongres. Analize uglavnom obuhvataju period od narednih pet do deset godina, a često se zasnivaju na analizama i istraživanjima drugih državnih ili privatnih institucija. Na primer, procene vezano za poresku politiku se obično zasnivaju na procenama Zajedničkog komiteta za oporezivanje, koji je organ Kongresa.

- Analitički izveštaji

Kancelarija priprema i desetine analitičkih izveštaja svake godine, koji se bave posebnim aspektima oporezivanja, ili nekim određenim programima na strani rashoda. Ovi izveštaji obično razmatraju i daju ocenu alternativa ali, kao i ostali izveštaji uostalom, ne daju konkretne preporuke. Takođe, neki izveštaji su manje ili više metodološki, odnosno objašnjavaju metodologiju drugih izveštaja.

- Analiza budžeta predsednika

Nakon što predsednik dostavi budžet Kongresu, Kancelarija radi svoju nezavisnu procenu budžeta, na osnovu svojih ekonomskih projekcija i metoda.

- Budžetske opcije

S vremena na vreme (uglavnom na par godina), Kancelarija publikuje opširan izveštaj u kojem se razmatraju brojne opcije za smanjenje budžetskog deficita. Za svaku od opcija, Kancelarija publikuje procenu efekata na budžet i razmatra troškove i koristi, ali ne daje preporuke. Na primer, poslednji izveštaj (Kancelarija za budžet Kogresa, 2014) godine razmatra 79 opcija za smanjenje deficita, kako na strani prihoda, tako i na strani rashoda. .

- Analiza federanih mandata

Ove analize (nekoliko desetina godišnje) se bave uticajem federalnih propisa i budžetskih odluka na niže nivoe vlasti (savezne države, lokalne samouprave, rezervate), kao i na privatni sektor.

- Mesečni pregled budžeta

Kancelarija kroz ovaj izveštaj daje mesečne podatke o rashodima i prihoda u prethodnom mesecu, kao i kumulativno do tog meseca. Izveštaj se objavljuje petog radnog dana nakon kraja meseca. Uz podatke, Kancelarija daje i kratak narativni izveštaj o budžetskim kretanjima.

- Radni papiri

Kancelarija objavljuje i brojne radne papire u kojima daje tehniče opise zvaničnih analiza, ali radni papiri često predstavljaju i nezavisna istraživanja analitičara zaposlenih u Kancelariji.

5. EMPIRIJSKA ANALIZA UTICAJA FISKALNIH PRAVILA NA FISKALNE ISHODE

U ovom delu ćemo analizirati kako postojanje fiskalnih pravila i različitih elemenata fiskalnih pravila utiče na fiskalne ishode (merene deficitom). Za analizu ćemo koristiti dve različite baze podataka - Međunarodnog monetarnog fonda i Evropske unije, a koje smo već objasnili u prethodnim poglavljima. Korišćenje dve baze nam omogućava da bolje sagledamo uzročno posledične veze.

Naime, proučavanje uzročno posledične veze između fiskalnih pravila i fiskalnih ishoda je posebno problematično. U stvari, često čak nije jasno ni koji znak korelacije treba očekivati. Da li zemlje sa lošim fiskalnim ishodima (visok dug, deficit) uvode fiskalna pravila kako bi popravile situaciju (pa se, samim tim, očekuje negativna korelacija između fiskalnih ishoda i postojanja fiskalnih pravila) ili zemlje sa dobrim fiskalnim ishodima imaju dobre ishode upravo zbog postojanja fiskalnih pravila, pa se očekuje pozitivna korelacija? U stvari, iz prethodnih analiza znamo da su mnoge zemlje uvele fiskalna pravila upravo kao reakciju na pogoršanje fiskalne pozicije sa dolaskom krize 2008. godine.

5.1. Podaci i metodologija

Podaci potiču iz tri javno dostupne baze podataka:

- Baza fiskalnih pravila Evropske komisije
- Baza fiskalnih pravila Međunarodnog monetarnog fonda
- Baza podataka Svetskih ekonomskih izgleda (World Economic Outlook) Međunarodnog monetarnog fonda

Sve tri baze sadrže panel podatke (po zemljama i godinama).

Kao zavisne variable ćemo koristiti podatke o: 1) državnom neto zaduživanju (deficitu) opšte države i 2) strukturnom bilansu iz Baze podataka Svetskih ekonomskih izgleda.

- **FR - Neto zaduživanje opšte države** (kao procenat BDP) je izračunat kao razlika između godišnjih prihoda i rashoda opšte države, u skladu sa metodologijom propisanom u GFSM 2001
- **SFR - Strukturni bilans opšte države** (kao procenat potencijalnog BDP) prestavlja ciklično prilagođeni bilans, iz kojeg su eliminisani i nestrukturni (jednokratni) elementi, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani. Obuhvat zemalja je znatno manji nego kod prve varijable.

Kao nezavisne varijable ćemo koristiti varijable iz dve baze podataka o fiskalnim pravilima.

5.1.1. Opis podataka iz EU baze podataka o fiskalnim pravilima

Baza fiskalnih pravila koju je napravila i održava Evropska komisija (Sekretarijat za ekonomska i

finansijska pitanja) obuhvata sva pojedinačna fiskalna pravila koja su se primenjivala u periodu od 1990. do 2013. godine u svim zemljama članicama EU. Pored agregata na koji se fiskalno pravilo odnosi (budžetski bilans, dug, prihodi, rashodi), baza sadrži podatke i o tome na koji nivo vlasti se pravilo primenjivalo (opštu državu, centralnu državu, lokalni nivo, fondove socijalnog osiguranja), što je u bazi prikazano procentom. Na primer, ukoliko se pravilo primenjuje samo na centralni nivo vlasti, a centralni nivo učestvuje sa 40% u ukupnoj javnoj potrošnji, onda baza sadrži taj podatak. Baza sadrži podatke i o pravnoj osnovi pravila, koliko fleksibilnosti postoji u revidiranju ciljeva, o tome ko prati sprovođenje pravila, o tome šta se dešava ukoliko se pravilo ne poštuje, kao i o tome da li su definisani izuzeci. Svaka od osobina fiskalnog je kodirana na način koji je niže prikazan, i svaka od ovako kodiranih osobina je korišćena kao nezavisna varijabla.

Osobina 1: **Pravna osnova pravila (POP)**, može da ima sledeće vrednosti:

4 Pravilo definisano Ustavom

3 Pravilo definisano zakonom (na primer, Zakonom o javnim finansijama, ili Zakonom o fiskalnoj odgovornosti)

2 Pravilo zanosvano na koalicionom sporazumu, ili na sporazumu postignutom između različitih nivoa vlasti

1 Pravilo predstavlja obavezu na osnovu političke izjave (na primer, kroz ekspoze premijera ili nešto slično)

Osobina 2: **Fleksibilnost u revidiranju ciljeva (FLEKS)**, može da ima sledeće vrednosti:

3 Ne postoji prostor za reviziju ciljeva (na primer, svi ciljevi su definisani u samom dokumentu kojim je uspostavljeno pravilo)

2 Postoji neki, ali ograničen prostor za revidiranje ciljeva

1 Postoji potpuna sloboda u revidiranju ciljeva (na primer, zakon navodi samo neke opšte principe u skladu sa kojima vlast treba da utvrdi ciljeve)

Osobina 3: **Priroda tela nadležnog za praćenje ispunjavanja pravila (TZP)** može da ima sledeće vrednosti:

3 Praćenje ispunjavanja pravila sprovodi nezavisno tel (Fiskalni savet, Sud revizora, ili nešto slično) ili od strane Parlamenta

2 Praćenje ispunjavanja pravila sprovodi mininstarstvo finansija ili drugi organ izvršne vlasti

1 Ne postoji redovno praćenje isunjavanja pravila

Osobina 4: **Mehanizam upozorenja** (MU) uzima vrednost 1 ukoliko se praćenje sprovođenja pravila sprovodi u tekućem vremenu, odnosno ukoliko postoji mehanizam upozorenja. U suprotnom je vrednost 0.

Osobina 5: **Priroda tela nadležnog za sprovođenje pravila (TZS)** može da ima sledeće vrednosti

3 Pravila sprovodi nezavisno telo (Fiskalni savet, Sud revizora, ili nešto slično) ili od strane Parlamenta

2 Pravilo sprovodi mininstarstvo finansija ili drugi organ izvršne vlasti

1 Ne postoji mehanizam sprovođenja

Osobina 6: **Mehanizam sprovođenja pravila (MSP)**, može da uzme sledeće vrednosti:

4 Predviđen je mehanizam automatske korekcije i mehanizam sankcionisanja u slučaju nepoštovanja pravila

3 Predviđen je mehanizam automatske korekcije, kao i mogućnost sankcionisanja u slučaju nepoštovanja pravila.

2 Odgovorno telo je obavezno da preduzme korektivne mere u slučaju nepoštovanja pravila, ili je obavezno da predloži korektivne mere parlamentu ili drugom telu

1 Nisu predviđene nikakve akcije u slučaju nepoštovanja pravila

Osobina 7: **Dobro definisani izuzeci od pravila (I)**, uzima vrednost jedan ukoliko su izuzeci predviđeni i dobro i precizno specificirani, a nula u suprotnom slučaju.

Osobina 8: **Medijska vidljivost pravila (MED)** može da uzme sledeće vrednosti:

3 Mediji budno prate sprovođenje pravila; nepoštovanje pravila uglavnom izaziva javnu debatu

2 Visoka zainteresovanost medija za sprovođenje pravila, ali nesprovođenje pravila uglavnom ne izaziva javnu debatu

1 Mediji nisu zainteresovani, ali su slabo zainteresovani za sprovošenje pravila

Na osnovu ovih podataka su izračunate još dve sumarne varijable:

- **Snaga pojedinačnog fiskalnog pravila (SN)**, koja je izračunata sabiranjem ukupnog broja bodova po osnovu svih 6 osobina pravila, a što je onda pomnoženo procentom koji označava deo javne potrošnje koja je obuhvaćena pravilom.
- **Ukupna snaga svih fiskalnih pravila (SNAG)** koje je u određenoj godini primenjivala određena zemlja (budući da postoje zemlje koje na snazi imaju dva ili više pravila) je izračunat uz pretpostavku da svako dodatno pravilo ima opadajuću graničnu snagu, uz ponder 1/n, gde je n broj dodatnog pravila. Dakle, drugo pravilo se uzima uz ponder ½. a treće pravilo uz ponder 1/3. Neke statistike vezano za snagu pravila smo dali u poglavlju „Međunarodno iskustvo", a ovde ćemo testirati, između ostalog, u kakvoj je vezi snaga pravila sa fiskalnim ishodom.

Dakle, pri analizi podataka iz ove baze koristićemo dve zavisne varijable i deset nezavisnih varijabli. Takođe, kao kontrolnu varijablu ćemo koristili podatak o ukupnom bruto dugu, izraženom kao procenat BDP.

5.1.2 Opis podataka iz MMF-ove baze podataka o fiskalnim pravilima

MMF-ova baza podataka o fiskalnim pravilima ima znatno drugačiju strukturu podataka od baze podataka EU. Sa jedne strane, broj zemalja (89) i broj godina (30, u periodu 1985. – 2014) je znatno veći, ali je sa druge strane broj osobina pravila nešto manji i drugačije koncipiran.

- **Ukupan broj fiskalnih pravila (UBR)** je varijabla koja ima numeričku vrednost ukupnog broja fiskalnih pravila koja primenjuje određena država.

U analizi ćemo koristiti i četiri varijable koje uzimaju vrednost 1 ukoliko pravilo postoji i vrednost 0 ukoliko pravilo ne postoji. To su sledeće varijable:

- **Nacionalno pravilo o deficitu (NPDEF)**
- **Nacionalno pravilo o dugu (NPD)**
- **Nadnacionalno pravilo o deficitu (NNPDEF)**
- **Nadnacionalno pravilo o dugu (NNPD)**

Testiraćemo i značaj pravnog osnova pravila, kako za pravila o dugu, tako i za pravila o deficitu. Dakle, postoje dve varijable, **pravna osnova pravila o deficitu (PODEF)** i **pravna osnova pravila o dugu (POD)**, koje mogu da uzmu sledeće vrednosti:

5 Ukoliko je pravilo uvedeno Ustavom

4 Ukoliko je pravilo uvedeno međunarodnim sporazumom

3 Ukoliko je pravilo uvedeno zakonom

2 Ukoliko je pravilo uvedeno koalicionim sporazumom

1 Ukoliko pravilo predstavlja političku obavezu uspostavljenu izjavom

Kao kontrolne varijable ćemo koristiti sledeće:

- **Bruto dug opšte države (DUG, kao procenat BDP)**, koji se sastoji od svih obaveza koje zahtevaju otplatu kamate i/ili glavnice, u skladu sa GFSM 2001.
- Veštačka varijabla koja označava da li je država **bogata resursima (RES)**, uzima vrednosti 0 ili 1
- Veštačka variabla koja označava **razvijenost zemlje (RAZ)**, a može da uzme sledeće vrednosti

  1 nerazvijena država

  2 zemlja u razvoju

  3 razvijena država

Kod analize podataka iz Baze fiskalnih pravila MMF koristićemo jednu zavisnu varijablu (neto zaduživanje opšte države), budući da je obuhvat zemalja za koje je raspoloživ podatak o strukturnom bilanu relativno nizak, sedam zavisnih varijabli i tri kontolne varijable.

Kao metod ocene ćemo koristiti metod običnih najmanjih kvadrata u dva oblika - običnom i prilagođenom za panel podatke. Prilagođavanje za panel podatke podrazumeva i generisanje dodatnih veštačkih varijabli za svaku godinu i svaku državu, kako bi se otklonili neki specifični fiksni efekti.

5.2. Analiza uticaja nacionalnih fiskalnih pravila u zemljama Evropske unije

Za početak ćemo analizirati da li postoji veza između snage domaćeg fiskalnog pravila i deficita, merenog bilo običnim neto zaduživanjem, bilo strukturnim deficitom.

Prva regresiona jednačina koju ćemo oceniti ima sledeći oblik:

$$FR = c + aSNAG + bJD + e$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

SNAG – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

e – slučajni član (rezidual)

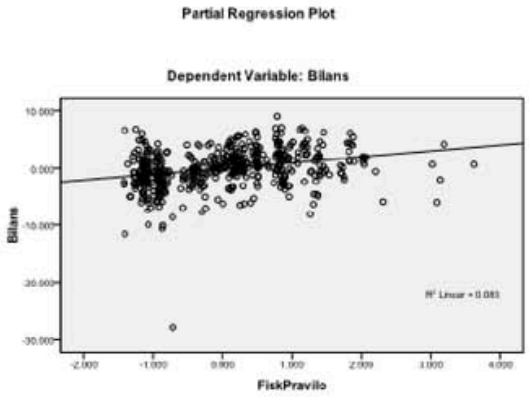
Očekivani znak koeficijenta a je pozitivan (što bi sugerisalo da jača snaga fiskalnih pravila poboljšava fiskalni rezultat), a znak koeficijenta b negativan (budući da značajnu komponentu deficita može činiti otplata kamata na dug). Kakvi su nalazi ove relativno jednostavne regresije?

Tabela 5.1: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-0.577	0.297	-1.943	0.053
SNAG	1.006	0.148	6.799	0
JD	-0.045	0.005	-9.78	0
R^2	0.254			
F-vrednost	82.278			
p-vrednost	0			

Nalaz je da su obe varijable statistički značajne i sa očekivanim znakom, kao i cela regresija (R^2 je 0,25). Dakle, povećanje snage fiskalnog pravila je korelisano sa boljim fiskalnim bilansom i to tako da povećanje snage fiskalnog pravila za 1 povećava bilans za 1,006 procenata, uz veoma visoku signifikantnost.

Grafikon 5.1: Grafikon parcijalne korelacije snage fiskalnog pravila i fiskalnog rezultata.



Budući da na deficit značajan efekat može da ima i poslovni ciklus, treba i to uzeti u obzir. Jedna mogućnost da kontrolišemo makroekonomsko okruženje je uvođenje dodatnih kontrolnih varijabli, poput stope rasta BDP, ali smo se odlučili za drugu mogućnost – za promenu zavisne varijable. Naime, kao što smo ranije naveli, Međunarodni monetarni fond objavljuje podatke o strukturnom bilansu, tako da ćemo umesto običnog bilansa javnih finansija, koristiti strukturni (koji je očišćen od elemenata poslovnog ciklusa i jednokratnih prihoda i rashoda) i sprovesti regresiju sa istim nezavisnim varijablama. Dakle, ocenićemo sledeću jednačinu:

$$SFR = c + aSNAG + bJD + e$$

gde je:

c - konstanta

SFR – strukturni fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

SNAG – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

e – slučajni član (rezidual)

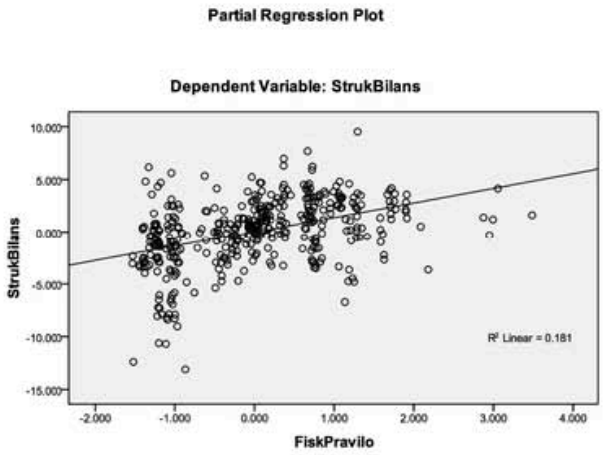
Očekujemo pozitivnu ocenu koeficijenata a i b. Takođe, očekujemo da ocena koeficijenta a bude nešto viša nego u prethodnoj regresiji, budući da fiskalna pravila u Evropskoj uniji najčešće upravo ciljaju strukturni bilans. Rezultat ocene je sledeći:

Tabela 5.2: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-1.575	0.307	-5.133	0
SNAG	1.388	0.145	9.601	0
JD	-0.029	0.005	-6.515	0
R^2	0.281			
F-vrednost	81.72			
p-vrednost	0			

Dobijamo rezultat koji je veoma sličan prethodnom. Ukupan koeficijent determinacije je čak i nešto viši (0,281), a koeficijenti za nezavisne varijable (a i b) veoma statistički signifikantni (t vrednost za varijablu koja prikazuje snagu fiskalnog pravila je 9,601). Koeficijent od 1,388 nam govori da bi povećanje snage fiskalnog pravila za 1 dovelo do poboljšanja fiskalnog bilansa za 1,388 procentnih poena. Dakle, snaga fiskalnog pravila ima nešto veći uticaj na strukturni bilans nego na obični deficit, što je i očekivano.

Grafikon 5.2: Grafikon parcijalne korelacije snage fiskalnog pravila i strukturnog fiskalnog rezultata



Nakon što smo ustanovili da postoji određena (pozitivna) veza između snage fiskalnog pravila i deficita, analiziraćemo vezu između pojedinih osobina fiskalnog pravila i fiskalnog bilansa, a budući da raspolažemo podacima o svim gradivnim elementima indeksa. U analizi ćemo se limitirati samo na fiskalna pravila koja se odnose na deficit, budući da su deficitu prestavlja zavisnu varijablu.

Dakle, sprovešćemo regresiju fiskalnog bilansa na varijablu dug i na osam variabli koje čine elemente snage fiskalnog pravila:

$$FR = c + aPOP + bJD + cFLEKS + dTZP + eMU + fTYS + gMSP + hI + iMED + e$$

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

POP - Pravna osnova pravila

FLEKS - Fleksibilnost u revidiranju ciljeva

TZP - Priroda tela nadležnog za praćenje ispunjavanja pravila

MU- Mehanizam upozorenja uzima vrednost

TZS - Priroda tela nadležnog za sprovođenje pravila

MSP - Mehanizam sprovođenja pravila

I - Dobro definisani izuzeci od pravila

MED- Medijska vidljivost pravila

JD – javni dug

e – slučajni član (rezidual)

Očekujemo pozitivne ocene svih koeficijenata (osim za javni dug), budući da su svi koeficijenti

definisani tako da je viši broj poena imlicira jače pravilo. Ocene su sledeće:

Tabela 5.3: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-1.175	0.412	-2.855	0.005
JD	-0.05	0.005	-9.262	0
POP	-2.019	0.518	-3.895	0
FLEKS	0.596	0.639	0.933	0.351
TZP	2.405	0.798	3.014	0.003
MU	-0.863	0.817	-1.057	0.291
TZS	1.219	0.582	2.094	0.037
MSP	-0.401	0.333	-1.204	0.229
I	0.931	1.054	0.883	0.378
MED	-0.103	0.123	-0.837	0.403
R^2	0.319			
F-vrednost	19.925			
p-vrednost	0			

Od 7 osobina pravila, tri su statistički značajna na nivou od 5% greške – pravni osnov pravila, osobine tela za praćenje pravila i osobine tela za sprovođenje pravila. Međutim znak je očekivano pozitivan samo kod poslednje dve osobine, dok je negativan za osobinu pravni osnov pravila. Dakle – viša pravna osnova pravila je korelisana sa lošijim fiskalnim rezultatom (višim deficitom). Koje je moguće tumačenje ovog nalaza?

Jedno moguće tumačenje je da uzročnost u ovom slučaju ide u suprotnom pravcu, da zemlje koje imaju viši deficit pokušavaju da ga ograniče tako što ojačavaju pravni osnov pravila.

Kako bismo testirali robusnost nalaza ponovićemo prethodnu regresiju, ali ćemo kao zavisnu varijablu koristiti struktuni deficit umesto običnog. Dakle, ocenićemo sledeću jednačinu:

$$SFR = c + aPOP+bJD+cFLEKS+dTZP+eMU+fTYS+gMSP+hI+iMED+e$$

c - konstanta

SFR – strukturni fiskalni rezultat

POP - Pravna osnova pravila

FLEKS - Fleksibilnost u revidiranju ciljeva

TZP - Priroda tela nadležnog za praćenje ispunjavanja pravila

MU- Mehanizam upozorenja uzima vrednost

TZS - Priroda tela nadležnog za sprovođenje pravila

MSP - Mehanizam sprovođenja pravila

I - Dobro definisani izuzeci od pravila

MED- Medijska vidljivost pravila

JD – javni dug

e – slučajni član (rezidual)

Kao i ranije, očekujemo sve pozitivne ocene koeficijenata (osim za javni dug). Dobijeni su sledeći rezultati:

Tabela 5.4: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-2.439	0.424	-5.752	0
JD	-0.033	0.005	-6.114	0
POP	-1.274	0.494	-2.578	0.01
FLEKS	1.147	0.595	1.927	0.055
TZP	0.813	0.739	2.099	0.049
MU	0.732	0.74	0.989	0.324
TZS	0.755	0.535	1.813	0.089
MSP	-0.036	0.355	-0.103	0.918
I	0.909	0.973	0.934	0.351
MED	0.029	0.114	0.251	0.802
R^2	0.287			
F-vrednost	15.275			
p-vrednost	0			

Pravna osnova pravila je ponovo statistički signifikanta i znak koeficijenta je neočekivano negativan. Fleksibilnost pravila je na granici statističke signifikantnosti, kao i osobine tela za praćenje pravila. Osobine tela nadležnog za sprovođenje pravila ovoga puta nisu statistički signifikantne.

Naime, u prethodnim regresijama smo kontrolisali samo nivo duga, a u slučaju regresija u kojima je strukturni deficit bio zavisna varijabla, praktično je uzeta u obzir i faza poslovnog ciklusa. Međutim, postoje i brojni drugi (na primer institucionalni, ili demografski) faktori koji utiču na nivo deficita, a koje nismo uzeli u obzir. Budući da su naši podaci dati u formi panela (više zemalja u više vremenski perioda), ima statističkog smisla uraditi i analizu panela, a smatramo da je opravdano koristiti model sa fiksnim efektima, gde ćemo u obzir uzeti fiksne efekte godine, kao i fiksne efekte za svaku određenu državu. Praktično, regresija se svodi na klasičnu regresiju, kao u prethodnim slučajevima, uz kreiranje veštačkih varijabli za svaku određenu godinu i državu u populaciji.

U narednoj regresiji ćemo primeniti panel analizu kako bismo utvrdili da li postoji veza između običnog deficita i snage fiskalnih pravila. Smatramo da su nalazi pokazali da ima osnova koristiti panel analizu jer je regresioni koeficijen značajan u slučaju 12 od 28 zemalja i u slučaju 9 od 23 posmatraneih godina.

Dakle, ocenjujemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + aSNAG + bJD + e_{ij}$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

SNAG – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Tabela 5.5: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-0.355	-0.355	0.74	0.72
SNAG	0.652	0.211	3.09	0.002
JD	-0.053	0.009	-6.15	0
R^2	0.604			
F-vrednost	14.14			
p-vrednost	0			

Možemo primetiti da je regresija statistički značajna (koeficijent determinacije oko 0,6), kao i da je regresioni koeficijent vezan za snagu fiskalnog pravila statistički visoko značajan.

Međutim, sama vrednost koeficijenta (od 0,65) je znatno niža nego u slučaju regresije koja nije analizirala podatke kao panel (kada je iznosio 1,006). Dakle, u ovom slučaju povećanje vrednosti snage fiskalnog pravila za 1 povećava strukturni bilans za 0,65 procentnnih poena, što se, međutim, i dalje može smatrati veoma relevantnim za politiku javnih finansija.

Kao u slučaju obične regresije, primenićemo panel analizu i na vezu snage fiskalnih pravila i strukturnog deficita (umesto običnog deficita):

$$SFR = c + aSNAG + bJD + e_{ij}$$

gde je

c - konstanta

SFR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

SNAG – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Tabela 5.6: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-5.864	1.254	-4.68	0
SNAG	0.772	0.196	3.94	0
JD	-0.020	0.008	-2.47	0.014
R^2	0.647			
F-vrednost	14.21			
p-vrednost	0			

Regresija je ponovo visoko statistički značajna (koeficijent determinacije oko 0,64), a regresioni koeficijent vezan za snagu fiskalnog pravila je statistički značajan i prilično visok (oko 0,77). Kao i u prethodnoj regresiji, on je niži nego kada nismo koristili panel analizu (kada je iznosio 1,39), ali je takođe viši nego kada smo koristili običan bilans.

Sada ćemo primeniti panel analizu na uticaj pojedinačnih elemenata fiskalnih pravila na običan deficit. Očekujemo pozitivne koeficijente, a ocenićemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + aJD+bPOP+cFLEKS+dTZP+eMU+fTYS+gMSP+hI+iMED+e_{ij}$$

gde su:

c - konstanta

FR –fiskalni rezultat

JD – javni dug

POP - Pravna osnova pravila

FLEKS - Fleksibilnost u revidiranju ciljeva

TZP - Priroda tela nadležnog za praćenje ispunjavanja pravila

MU- Mehanizam upozorenja uzima vrednost

TZS - Priroda tela nadležnog za sprovođenje pravila

MSP - Mehanizam sprovođenja pravila

I - Dobro definisani izuzeci od pravila

MED- Medijska vidljivost pravila

Tabela 5.7: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-2.344	1.069	-2.193	0.029
JD	-0.043	0.009	-4.959	0.032
POP	-0.904	0.573	-1.578	0.116
FLEKS	0.601	0.637	0.943	0.347
TZP	0.831	0.739	1.124	0.262

MU	-0.521	0.846	-0.616	0.539
TZS	0.164	0.765	0.214	0.83
MSP	0.52	0.449	1.158	0.248
I	-2.639	1.269	-2.080	0.038
MED	-0.094	0.173	-0.543	0.589
R^2	0.569			
F-vrednost	9.85			
p-vrednost	0			

Rezultati pokazuju da je samo karakteristika izuzetka statistički značajna, ali sa neočekivanim znakom.

Na kraju, ocenićemo istu regresiju, ali sa strukturnim deficitom kao zavisnom varijablom:

$$FR = c + aJD+bPOP+cFLEKS+dTZP+eMU+fTYS+gMSP+hI+iMED+e_{ij}$$

gde su:

c - konstanta

SFR –fiskalni rezultat

JD – javni dug

POP - Pravna osnova pravila

FLEKS - Fleksibilnost u revidiranju ciljeva

TZP - Priroda tela nadležnog za praćenje ispunjavanja pravila

MU- Mehanizam upozorenja uzima vrednost

TZS - Priroda tela nadležnog za sprovođenje pravila

MSP - Mehanizam sprovođenja pravila

I - Dobro definisani izuzeci od pravila

MED- Medijska vidljivost pravila

e_{ij} - rezidual

Ocene su sledeće:

Tabela 5.8: Rezultati regresije

	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-4.134	1.154	-3.49	0.001
JD	-0.029	0.005	-5.8	0
POP	-0.871	0.531	-1.64	0.102
FLEKS	0.199	0.553	0.36	0.719

TZP	1.99	0.648	2.91	0.004
MU	-0.252	0.748	-0.34	0.736
TZS	-2.137	0.71	-3.01	0.003
MSP	1.34	0.381	3.52	0.001
I	-1.764	1.097	-1.61	0.109
MED	0.058	0.157	0.37	0.711
R^2	0.624			
F-vrednost	9.97			
p-vrednost	0			

Rezultati pokazuju da je nekoliko karakteristika pravila korelisano sa fiskalnim rezultatom: telo za praćenje ispunjenosti fiskalnog pravila, telo za sprovođenje pravila, kao i mehanizam sprovođenja pravila. Neočekivani znak koeficijenta je dobijen za karakteristiku telo za sprovođenje pravila.

5.3. Analiza uticaja nacionalnih fiskalnih pravila u svetu

Analizu ćemo sprovesti na osnovu baze podataka Međunarodnog monetarnog fonda, koja sadrži podatke o fiskalnim pravilima svih država koje su članice MMF-a. Baza je strukturisana nešto drugačije od prethodne, pa su i moguće regresije drugačije. Na primer, procenat zemalja za koje je raspoloživ podatak o strukturnom deficitu je daleko manji nego u prethodnoj bazi, tako da smo prinuđeni da kao zavisnu varijablu koristimo isključivo običan fiskalni deficit.

U prvoj regresiji ćemo jednostavno videti da li je deficit u vezi sa brojem fiskalnih pravila koje zemlja primenjuje, odnosno ocenićemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + UBR + bJD + e$$

gde je:

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

UBR – ukupan broj pravila

JD – javni dug

e – slučajni član (rezidual)

Ocena je sledeća:

Tabela 5.9: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	1.013	0.405	2.504	0.012
JD	-0.048	0.004	-12.188	0

UBR	-0.101	0.137	-0.739	0.46
R^2	0.112			
F-vrednost	74.291			
p-vrednost	0			

Nalazi nam pokazuju da ne postoji statistički značajna veza između broja pravila i visine fiskalnog bilansa.

Ocenićemo istu jednačinu uz dodavanje još dve kontrolne varijable: a) varijabla koja uzima u obzir da li se radi o zemlji koja je bogata resursima (1 – da, 0 – ne) i b) Varijabla koja govori o razvijenosti zemlje (1 – nerazvijena država, 2 – država u razvoju, 3 – razvijena država):

$$FR = c + aUBR + bJD + cRES + dRAZ + e$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

UBR – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

RES – da l je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

e – slučajni član (rezidual)

Rezultati regresije su sledeći:

Tabela 5.10: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-2.528	0.57	-4.435	0
JD	-0.04	0.004	-9.756	0
UBR	-0.003	0.144	-0.021	0.983
RES	3.415	0.404	8.462	0
RAZ	0.998	0.194	5.14	0
R^2	0.171			
F-vrednost	60.819			
p-vrednost	0			

Ukupan broj pravila i dalje nije statistički signifikantan. Sa druge strane, nalazi pokazuju da su obe veštačke varijable statistički značajne, pa ćemo ih koristiti u budućim regresijama. Regresija pokazuje da razvijene zemlje imaju oko 1 procentni poen bolji fiskalni bilans od zemalja u razvoju,

a koje imaju za 1 procentni poen bolji bilans od nezazvijenih. Takođe, ukoliko je zemlja bogata resursima ima za oko 3,5 procentnih poena bolji fiskalni rezultat.

Budući da baza sadrži podatke kako o nacionalnim, tako i o nadnacionalnim pravilima, uradićemo regresiju koja će nam sugerisati da li je postojanje neke od sledeća četiri pravila u vezi sa fiskalnim deficitom:

- nacionalno pravilo o deficitu
- nacionalno pravilo o dugu
- nadnacionalno pravilo o deficitu
- nadnacionalno pravilo o dugu

Dakle, generisane su četiri veštačke varijable koje uzimaju vrednost jedan kada odgovarajuće pravilo postoji i nula kada to pravilo ne postoji, a ocenjujemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + aJD + bRES + cRAZ + dNPDEF + eNPD + fNNPDEF + GNNPD + e$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

JD – javni dug

RES – da li je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

NPDEF – nacionalno pravilo o deficitu

NPD – nacionalno pravilo o dugu

NNPDEF – nadnacionalno pravilo o deficitu

NNPD - nadnacionalno pravilo o dugu

e – slučajni član (rezidual)

Tabela 5.11: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-3.757	0.424	-8.86	0
JD	-0.016	0.002	-7.64	0
RES	3.755	0.3	12.513	0
RAZ	0.407	0.161	2.526	0.012
NPDEF	1.908	0.27	7.055	0
NPD	-0.294	0.309	-0.951	0.342
NNPDEF	-0.629	0.68	-0.926	0.355
NNPD	1.169	0.676	1.73	0.084
R^2	0.171			
F-vrednost	60.819			

p-vrednost	0

Ocena pokazuje da je postojanje nacionalnog pravila o deficitu korelisano sa boljim fiskalnim rezultatom, dok pravila o dugu i nadnacionalna pravila nemaju efekta.

Ocenićemo sada i pravni osnov nacionalnih pravila o dugu i deficitu. Dakle, kao i u prethodnoj regresiji, analiziraćemo pravila o dugu i deficitu, ali ćemo se fokusirati samo na domaća pravila. Ocenićemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + aJD + bRES + cRAZ + dPODEF + ePOD + e$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

JD – javni dug

RES – da l je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

PODEF – pravni osnov pravila o deficitu

POD – pravni osnov pravila o dugu

e – slučajni član (rezidual)

Ocena je sledeća:

Tabela 5.12: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-1.16	2.144	-0.541	0.589
JD	-0.052	0.008	-6.503	0
RES	1.462	0.754	1.94	0.054
RAZ	1.984	0.422	4.696	0
PODEF	-0.764	0.394	-1.991	0.048
POD	-0.421	0.496	-0.85	0.396
R^2	0.41			
F-vrednost	21.186			
p-vrednost	0			

Dobijamo nalaz da je pravni osnov pravila o deficitu granično negativno korelisan sa fiskalnim rezultatom, dok pravni osnov pravila o dugu nije statistički signifikantan.

Kao i u slučaju analize podataka iz baze Evropske unije, ponovićemo prethodne četiri regresije, ali uz pretpostavku da se radi o panel podacima. Takođe, budući da ne raspolažemo podacima o

strukturnom deficitu, korišćenje panel podataka je verovatno još opravdanije nego u prethodnom slučaju, budući da nismo bili u mogućnosti da kontrolišemo fazu poslovnog ciklusa.

Ponovićemo regresiju običnog deficita na broj pravila, kao i na veštačke varijable za svaku godinu i zemlju:

$$FR = c + UBR + bJD + e_{ij}$$

gde je:

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

UBR – ukupan broj pravila

JD – javni dug

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Tabela 5.13: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-4.609	3.773	-1.220	0.222
JD	-0.038	0.006	-6.090	0.000
UBR	-0.105	0.213	-0.490	0.622
R^2	0.558			
F-vrednost	11.84			
p-vrednost	0			

Kao i u prethodnom slučaju, parametar uz broj pravila nije statistički značajan.

Dodaćemo i dve dodatne kontrole varijable:

$$FR = c + aUBR + bJD + cRES + dRAZ + e_{ij}$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

UBR – snaga fiskalnog pravila

JD – javni dug

RES – da li je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Ocena je sledeća:

Tabela 5.14: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-11.365	5.405	-2.1	0.036
JD	-0.038	0.006	-6.09	0
UBR	-0.104	0.212	-0.49	0.622
RES	7.406	2.084	3.55	0
RAZ	3.378	1.719	1.97	0.05
R^2	0,558			
F-vrednost	11,84			
p-vrednost	0			

Dodavanje veštačkih varijable ne menja značajno situaciju – obe su statistički značajne, ali broj pravila je i dalje statistički beznačajan.

Analiziraćemo sada kako postojanje nacionalnog pravila o deficitu, odnosno dugu utiče na deficit. Ocenićemo sledeću jednačinu:

$$FR = c + aJD + bRES + cRAZ + dNPDEF + eNPD + fNNPDEF + GNNPD + e_{ij}$$

gde je

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

JD – javni dug

RES – da l je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

NPDEF – nacionalno pravilo o deficitu

NPD – nacionalno pravilo o dugu

NNPDEF – nadnacionalno pravilo o deficitu

NNPD - nadnacionalno pravilo o dugu

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Prethodni put smo dobili rezultat da je postojanje nacionalnog pravila o deficitu statistički značajno, dok je postojanje nadnacionalnog pravila o dugu bilo značajno tek na nivou greške od 10%. Da li se rezultati značajno menjaju ukoliko koristimo panel analizu?

Tabela 5.15: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-8.547			0.010
JD	-0.021	0.003	-7.760	0.000
RES	-4.274	2.305	-1.850	0.064
RAZ	0.757	1.312	0.580	0.564
NPDEF	0.852	0.395	2.150	0.031
NPD	-0.583	0.460	-1.270	0.205
NNPDEF	-0.867	0.691	-1.250	0.210
NNPD	1.316	0.747	1.760	0.078
R^2	0.481			
F-vrednost	12.72			
p-vrednost	0			

Ocena pokazuje da je postojanje nacionalnog pravila o deficitu statistički značajno (parametar 0,85) i ukoliko promenimo način analize, dok je postojanje nadnacionalnog pravila ponovo statistički značajno tek uz rizik greške od 7,8%. Zaključak je da vrsta analize podataka (obični najmanji kvadrati, ili panel analiza) ne menja značajno situaciju u pogledu statističke signifikantnosti.

Na kraju ćemo oceniti da li se rezultat vezano za pravnu osnovu domaćeg pravila značajno menja ukoliko primenimo panel analizu:

$$FR = c + aJD + bRES + cRAZ + dPODEF + ePOD + e$$

gde je:

c - konstanta

FR – fiskalni rezultat (neto zaduživanje)

JD – javni dug

RES – da l je država bogata resursima

RAZ – stepen razvijenosti

PODEF – pravni osnov pravila o deficitu

POD – pravni osnov pravila o dugu

e_{ij} – slučajni član (rezidual)

Ocena je sledeća:

Tabela 5.16: Rezultati regresije

FR	Koeficijent	Standardna greska ocene	t-vrednost	p-vrednost
Konstanta	-1.03	2.45	-0.42	0.689
JD	-0.021	0.003	-7.66	0
RES	-4.241	2.304	-1.84	0.066
RAZ	-0.007	1.256	-0.01	0.995
PODEF	0.107	0.126	0.85	0.397
POD	-0.176	0.154	-1.14	0.254
R^2	0.479			
F-vrednost	12.85			
p-vrednost	0			

Nalaz je da ukoliko umesto obične analize koristimo panel, pravna osnova domaćeg pravila o deficitu gubi statističku značajnost.

5.4. Rezime i diskusija

U analizi uticaja snage fiskalnih pravila (merenih indeksom snage) na deficit u zemljama Evropske unije smo koristili dva metoda (običnu i panel regresiju) i dve različite mere deficita (neto zaduživanje i strukturni fiskalni rezultat). Nalaze možemo rezimirati na sledeći način (Tabela 5.17)

Tabela 5.17: Pregled rezultata regresija

Metod Zavisna varijabla	FR	SFR	FR	SFR
Metod	Obična regresija	Obična regresija	Panel regresija	Panel regresija
Konstanta	-0.577	-1.575**	-0.355	-5.864**
SNAG	1.006**	1.388**	0.651**	0.771**
JD	-0.045**	-0.029**	-0.053**	-0.020*
R^2	0.254	0.281	0.604	0.647
F-vrednost	82.278	81.72	14.14	14.21
p-vrednost	0	0	0	0

*-statistički signifikantno sa 5% verovatnoće greške

**-statistički signifikantno sa 1% verovatnoće greške

Dakle, snaga fiskalnog pravila je u svakom od ocenjenih modela pozitivno korelisana sa fiskalnim rezultatom, što znači da je jače fiskalno pravilo korelisano sa boljim fiskalnim rezultatom. Nivo duga je (očekivano) negativno korelisan, što znači da viši nivo duga dovodi do lošijeg fiskalnog rezultata.

Zatim smo prešli na analizu pojedinih osobina fiskalnih pravila i uticaja na fiskalni rezultat. Nalaze možemo ovako rezimirati (Tabela 5.18):

Tabela 5.18: Pregled rezultata regresija

Metod	FR	SFR	FR	SFR
Zavisna varijabla	Obična regresija	Obična regresija	Panel regresija	Panel regresija
Konstanta	-1.175**	-2.439**	-2.344*	-4.134*
JD	-0.05**	-0.033**	-0.0432*	-0.029*
POP	-2.019**	-1.274*	-0.904	-0.871
FLEKS	0.596	1.147*	0.601	0.199
TZP	2.405**	0.813*	0.831	1.99**
MU	-0.863	0.732	-0.521	-0.252**
TZS	1.219*	0.755	0.164	-2.137
MSP	-0.401	-0.036	0.52	1.34
I	0.931	0.909	-2.639*	-1.764
MED	-0.103	0.029	-0.094	0.058
R^2	0.319	0.287	0.569	0.624
F-vrednost	19.925	15.275	9.85	9.97
p-vrednost	0	0	0	0

*-statistički signifikantno sa 5% verovatnoće greške

**-statistički signifikantno sa 1% verovatnoće greške

Možemo primetiti da rezultati značajno variraju u zavisnosti od primenjenog modela, a manje od primenjene zavisne varijable. Osnovni nalazi su:

- Pravna osnova pravila je u dva slučaja signifikantna, ali sa neočekivanim znakom. Moguće tumačenje je da su zemlje sa višim deficitima uvele pravila višeg pravnog stepena, kako bi ih ojačala. Teško je ove nalaze interpretirati tako da viši pravni osnov uspostavljanja pravila uzrokuje viši deficit.
- Osobine tela za praćenje pravila su signifikantne u tri slučaja, sa očekivanim znakom.

Što se analize podataka iz baze MMF tiče, rezultate možemo predstaviti na sledeći način:

Tabela 5.19: Pregled rezultata regresija

Metod ocene	Obična regresija	Panel regresija	Obična regresija	Panel regresija	Obična regresija	Panel regresija	Obična regresija	Panel regresija
Konstanta	1.01*	-4.608	-2.528**	-11.365*	-3.757**	-8.547*	-1.16	-1.03
JD	-0.05**	-0.038**	-0.04**	-0.038**	-0.016**	-0.021**	-0.052**	-0.021**
UBR	-0.101	-0.104	-0.003	-0.104				

RES			3.415**	7.406**	3.755**	-4.274	1.462*	-4.241
RAZ			0.998**	3.378**	0.407*	0.756	1.984**	-0.007
NPDEF					1.908**	0.852*		
NPD					-0.294	-0.583		
NNPDEF					-0.629	-0.866		
NNPD					1.169	1.316		
PODEF							-0.764*	0.107
POD							-0.421	-0.176
R^2	0.112	0.558	0.171		0.171	0.481	0.41	0.479
F-vrednost	74.29	11.84	60.81		60.819	12.72	21.18	12.85
p-vrednost	0	0	0		0	0	0	0

Dakle, u skoro svim specifikacijama su kontrolne varijable (dug, razvijenost zemlje, bogatstvo resursima) statistički signifikantni, sa očekivanim znakom. Što se fiskalnih pravila i njihovih osobina tiče, rezultati su prilično konzistentni:

- Ukupan broj fiskalnih pravila nije statistički signifikantan ni u jednoj specifikaciji modela.
- Postojanje nacionalnog pravila o deficitu je statistički signifikantno u oba slučaja, sa očekivanim (pozitivnim) znakom. Postojanje ostalih vrsta pravila (nadnacionalno pravilo o deficitu, ili bilo kakvo pravilo o dugu) nije statistički signifikantno korelisano sa fiskalnim rezultatom.
- Pravni osnov o dugu nije statistički signifikantan, dok signifikantnost pravnog osnova pravila o deficitu zavisi od metoda ocene (statistički signifikantan kod obične regresije, nesignifikantan kod panel ocene),

6. FISKALNA POLITIKA U SRBIJI I POTREBA ZA FISKALNIM PRAVILIMA I NEZAVISNOM FISKALNOM INSTITUCIJOM

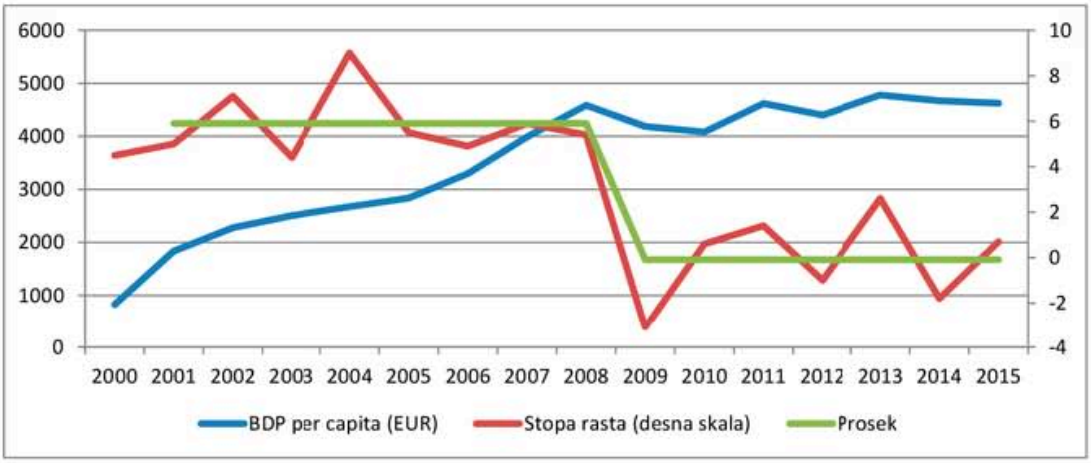
6.1. Kratak pregled

Početkom 2000-ih godina Srbija se oporavljala od ratova, sankcija i posledica pogrešne ekonomske politike: bruto domaći proizvod je značajno opao tokom devedesetih, inflacija je konstatnto bila veoma visoka, a fiskalna i eksterna pozicija države potpuno neodržive. Neki bitni sektori ekonomije, poput bankarskog, su bili potpuno uništeni. Možemo reći da je u prethodnih 15 godina država u određenoj meri postigla makroekonomsku stabilnost, ali brojni problemi su opstali. U međuvremenu su uspešno završena 3 programa sa Međunarodnim monetarnim fondom, a jedan je prekinut odmah nakon započinjanja. Već sama činjenica da je bilo nužno sklopiti četiri aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom ukazuje na to da su i same vlasti bile svesne brojnih manjkavosti u formulisanju i sprovođenju ekonomske, a naročito fiskalne, politike.

Značajan napredak u postizanju makroekonomske stabilnosti i sprovođenju nekih strukturnih reformi je postignut već 2001. godine, uz podršku stend baj aranžmana sa MMF-om, i usled političke podrške reformama. Sledeći program (2002-2006) je za cilj imao nastavak reformi, kao i postizanje otpisa i reprograma dugova prema pariskom i londonskom klubu poverilaca. Program je uspešno završen, ali je napredak bio samo delimičan – u nekim reformama su postignuti značajni rezultati, ali su strukturne reforme uglavnom sprovedene parcijalno. Visoke stope rasta, finansirane visokim prilivom kapitala iz inostranstva, u uslovima visoko evroizovane privrede, dovele su do visoke i rastuće eksterne neravnoteže i pokazale su se dugoročno neodrživim. Kada je došlo do globalne krize 2008. godine, vlasti su zatražile novi aranžman sa MMF-om. Stend baj aranžman koji je trajao od 2009-2011 je postigao primarni cilj – održavanje makroekonomske i finansijske stabilnosti, ali ponovo se nisu sprovele nužne fiskalne i strukturne reforme. Nakon toga (2011. godine) Srbija je sklopila još jedan aranžman sa MMF-om koji je pao već na prvoj reviziji, početkom 2012. godine, jer je Narodna skupština usvojila budžet koji nije bio u skladu sa postignutim dogovorom. Tokom 2012, 2013. i 2014. godine nije bilo političke volje da se sprovede temeljna fiskalna konsolidacija, pa je vođena fiskalna politika parcijalnih mera konsolidacije. Tek krajem 2014. je dogovoren novi aranžman koji je na snazi od početka 2015. godine i koji, za sada, daje relativno dobre rezultate.

Na sledećem grafikonu je prikazana stopa rasta BDP, kao i kretanje BDP po glavi stanovnika u prethodnih 15 godina. Kao što se može videti, Srbija je postigla relativno visoke stope rasta pre krize – BDP per capita se znatno povećao, sa manje od 1,000 evra u 2000. na oko 4,500 evra u 2010. godini. Takođe, može se videti i efekat krize koja je započela 2008. godine – prosečna stopa rasta je opala sa 5,9% u periodu 2001. – 2008. praktično na nulu (-0,1%) u periodu 2009. – 2015.

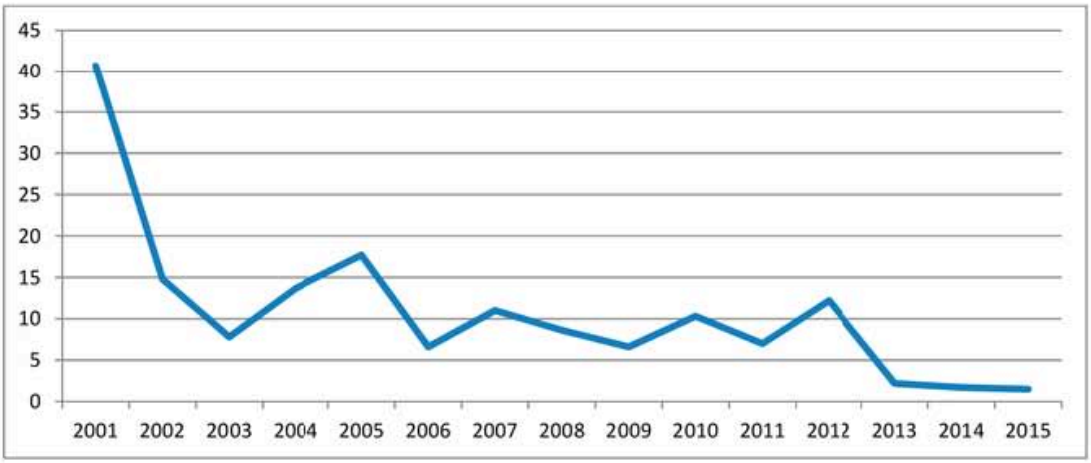
Grafikon 6.1: Stopa rasta BDP i BDP per capita, 2000. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

Na sledećem grafikonu je prikazana inflacija. Može se primetiti veliki napredak u obuzdavanju inflacije, koja je bila hroničan problem u prethodnom periodu, a u poslednjih par godina inflacija je svedena na veoma nizak nivo.

Grafikon 6.2: Indeks potrošačkih cena, 2001. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

Tokom prethodnih 15 godina je urađeno dosta kako bi se sredila situacija sa javnim finansijama. Sve do krize 2009. godine javni dug se značajno smanjivao, deficiti nisu bili previsoki i uglavnom su finansirani prihodima od privatizacije i koncesionim kreditima međunarodnih finansijskih institucija. Međutim, nakon početka krize, a naročito od 2012. godine deficiti postaju izuzetno visoki i dug se veoma brzo povećava.

Javni dug je veoma brzo padao u periodu od 2001. do 2008. godine, kako kao deo BDP, tako i u nominalnom iznosu, kao posledica tri osnovna uzroka:.

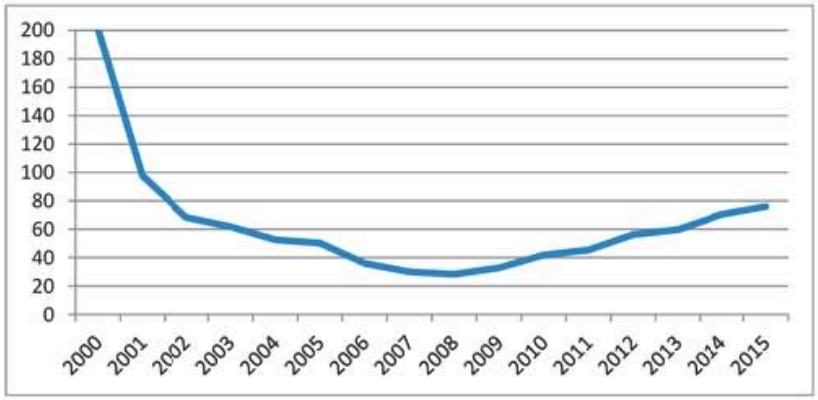
(1) visok rast BDP u evrima;

(2) značajan otpis starog jugoslovenskog duga

(3) značajni privatizacioni prihodi koji su korišćeni za finansiranje tekućeg deficita i prevremenu otplatu dela duga.

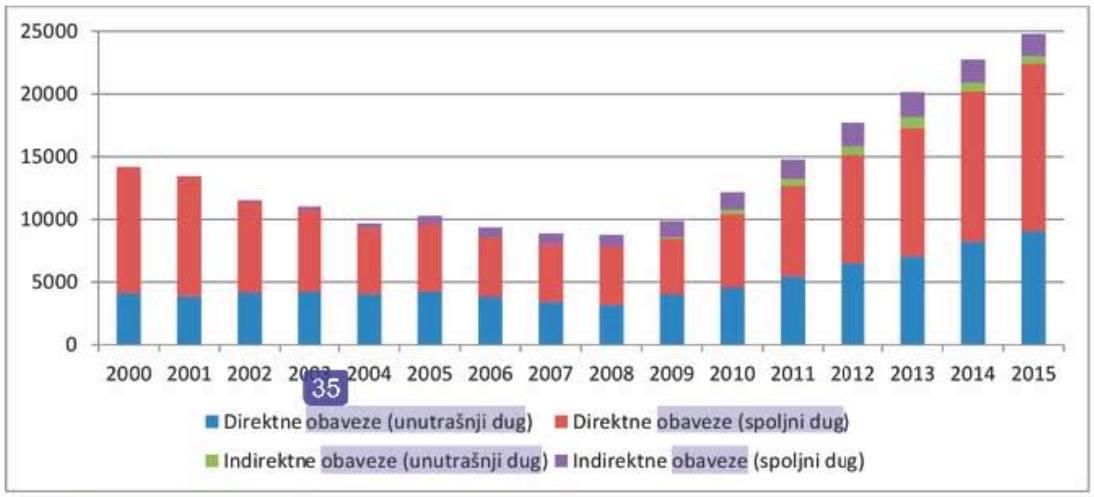
Posledica je da je udeo duga u BDP pao sa oko 200% BDP u 2000. godini na ispod 30% u 2008. U nominalnom iznosu, dug se smanjio sa oko 14.2 mlrd EUR u 2001. na oko 8,8 mlrd u 2008.

Grafikon 6.3: Udeo javnog duga u % BDP, 2000. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

Grafikon 6.4: Struktura javnog duga, 2000. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

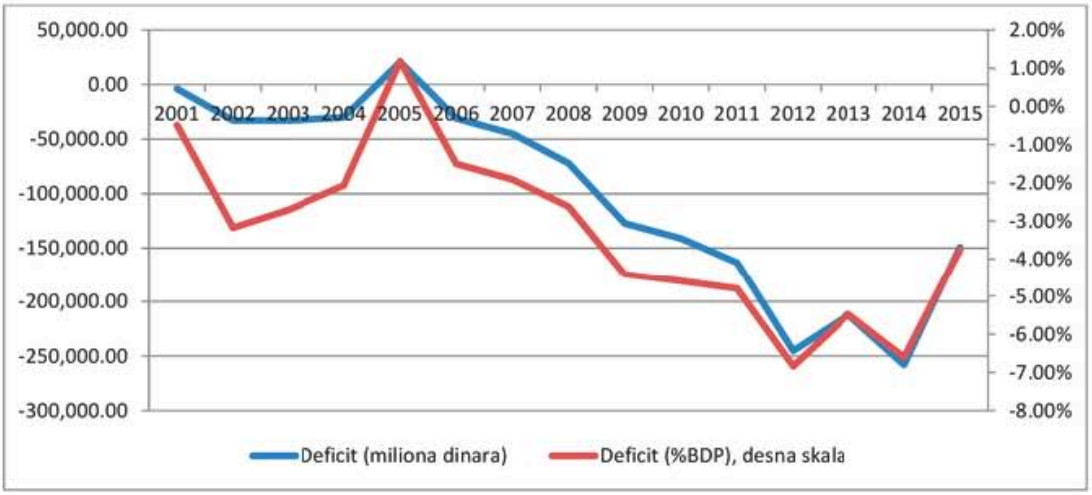
Grafikoni dobro ilustruju značajan napredak koji je Srbija ostvarila u periodu 2000.-2008. ali pokazuju i kako je kriza uticala na Srbiju – dug se povećao za skoro 50% BDP, odnosno za oko 16 mlrd EUR, za samo 7 godina.

Glavni uzroci ovog rasta duga su bili:

1) smanjeni poreski prihodi, posebno od poreza na rad i potrošnju;
2) povećani rashodi, naročito kao posledica veoma značajnog povećanja penzija 2008. godine, ali i kao posledica troškova nereformisanih javnih i državnih preduzeća, kao i problema sa državnim bankama;
3) značajno smanjeni prihodi od privatizacije;
4) nesposobnost vlasti da sprovedu strukturne reforme tokom krize
5) znatno povećanje troškova kamata

Svi ovi faktori su doveli do veoma visokih deficita u periodu nakon 2009. godine.

Grafikon 6.5: Deficit javnih finansija, 2000. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

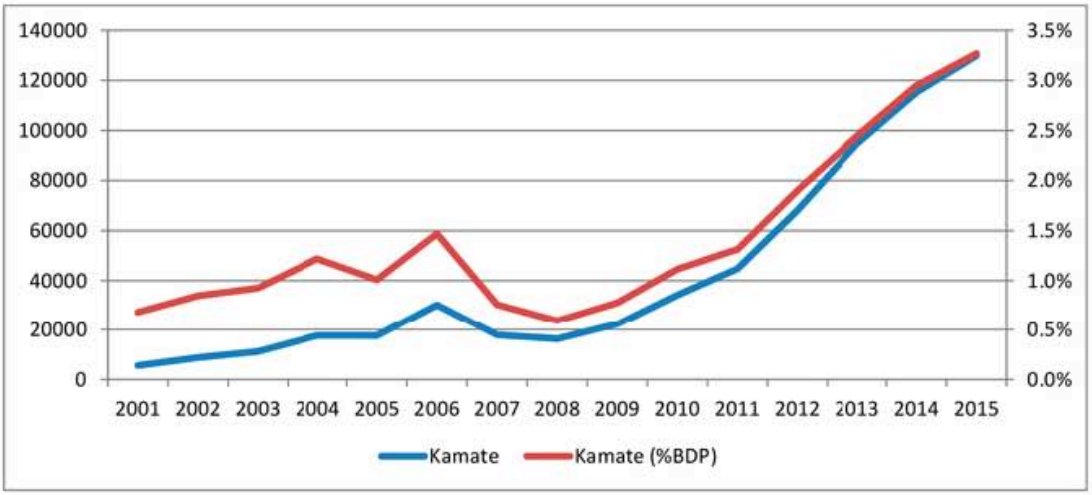
Kao što je rečeno, došlo je i do velikog rasta troškova kamata, pre svega kao posledica:

značajne depresijacije dinara, prvo u odnosu na evro, a zatim i evra u odnosu na dolar;

(2) refinansiranja starog „jeftinog" duga (pre svega obveznice po osnovu stare devizne štednje i povoljni krediti međunarodnih finansijskih organizacija) novim, „skupljim" kreditima (Srbija je tokom 2009. počela da se zadužuje na međunarodnom tržištu)

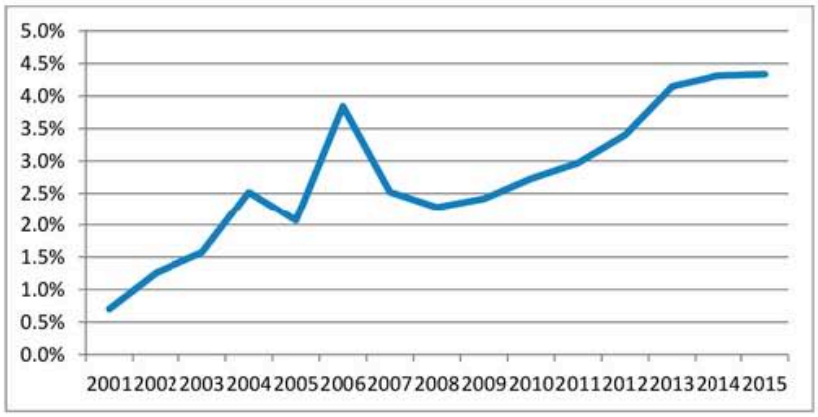
Kao udeo u BDP, troškovi kamata su porasli sa oko 0.6% BDP u 2008. na oko 3,2% u 2015. godini. Dakle, iako je udeo duga u BDP porastao za oko 2,5 puta, troškovi kamata, kao udeo u BDP su se povećali za čak 5,5 puta.

Grafikon 6.6: Kretanja troškova za kamate na javni dug, 2001. – 2015.



Izvor: Ministarstvo finansija

Grafikon 6.7: Kretanje prosečne kamatne stope na javni dug, 2001. – 2015.



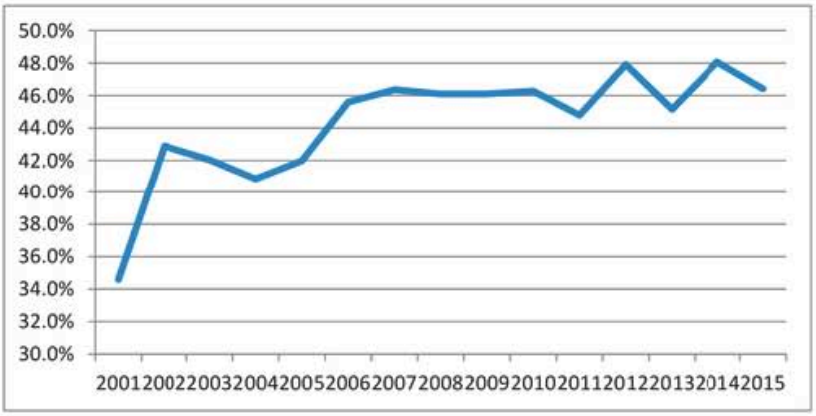
Izvor: Računica autora na osnovu podataka Ministarstva finansija

Osim jednokratnog skoka u 2006. godini (koji je u najvećoj meri posledica troškova prevremene otplate kredita iz prihoda ostvarenih prodajom Mobtela Telenoru) može se primetiti konstantan rast prosečne kamatne stope, što je, pre svega posledica promene strukture duga (tržišno umesto koncesionog, dinarsko umesto deviznog zaduživanja), a donekle i kao promena na međunarodnom finansijskom tržištu.

Veliki problem sa reformom javnih finansija u Srbiji je to što je struktura rashoda veoma rigidna i dominiraju različita stečena prava, programi socijalne zaštite i plate zaposlenih. Udeo javne potrošnje je veoma visok (preko 45% BDP još od 2006. godine). Preko 70% javne potrošnje su nediskrecioni rashodi, a najvažniji su troškovi za penzije, zdravstvo i prosvetu. Pored toga, spore reforme u sektoru državnih i društvenih preduzeća su dodatno doprinele smanjenju prostora za

diskrecione rashode. Samim tim, učešće javnih kapitalnih investicija je na veoma niskom nivou u proteklih nekoliko godina.

Grafikon 6.8: Kretanje javne potrošnje, 2001. – 2015.

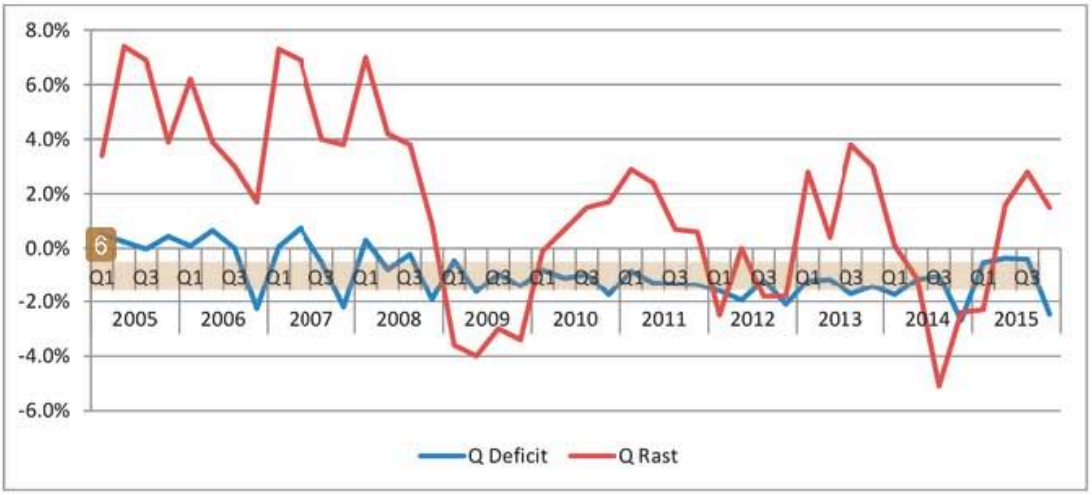


Izvor: Ministarstvo finansija

Glavni razlog za relativno tešku fiskalnu situaciju i spore strukturne reforme se verovatno krije u veoma fragmentisanoj političkoj sceni. Vlade su se, u periodu nakon 2000. godine, ili sastojale od više of 10 političkih partija, ili su zavisile od njihove podrške, što je činilo strukturne reforme veoma teškim. Dodatno, neke od ovih partija (poput Partije ujedinjenih penzionera Srbije) su u suštini partije koje zanima samo jedna tema, a imaju visok koalicioni potencijal, tako da su uspevale da utiču na povećanje nekih rashoda i spreče politički teške reforme. Takođe, sindikati zaposlenih u javnom sektoru (pre svega u zdravstvu i prosveti, ali i u pravosuđu, policiji i javnim preduzećima) su vršile jak uticaj i koristile fragmentisanu vlast da zaustave dublje reforme, čiji bi cilj bio povećanje efikasnosti i smanjenje troškova.

Takođe, bilo je pokušaja da se visoki deficiti opravdaju potrebom za vođenjem kontraciklične politike usled recesije koja je nastala kao posledica svetske ekonomske krize. Takođe, kretanje kvartalnih fiskalnih deficita i kvartalnog rasta BDP teško da može da opravda takvu politiku (Grafikon 6.9). To je naročito očigledno u periodu od početka 2009. kada je budžet bio konstantno u relativno visokom deficitu, a privreda je nakon recesije 2009. godine, imala dve godine pozitivnog rasta (2010. i 2011.), što je praćeno recesijom u 2012, pa ponovo ekspanzijom u 2013, pa recesijom u 2014. i ponovnom ekspanzijom u 2015. godini. Ukupno uzev, iako je ukupan javni dug porastao sa oko 28% BDP u 2008. godini na preko 75% BDP u 2016. godini, realni bruto domaći proizvod danas je praktično na istom nivou kao u 2008. Neki nalazi (Labus i Labus 2015) pokazuju da je fiskalna konsolidacija u Srbiji izvodljiva i poželjna, ukoliko je praćena odgovarajućom promenom monetarne politike i politike deviznog kursa.

Grafikon 6.9:: Kretanje kvartalnog BDP (% rasta u odnosu na isti kvartal prethodne godine) i kvartalnog deficita.



Izvor: Ministarstvo finansija i Republički zavod za statistiku

6.2. Evolucija fiskalne politike

Fiskalnu politiku u periodu 2001-2016 možemo podeliti u 4 perioda, u zavisnosti od fokusa fiskalne politike i makroekonomskog okruženja.

a) period 2001 – 2004, kada je akcenat bio na uspostavljanju kakvog-takvog reda u javnim finansijama kroz reformu poreskog sistema i institucionalne reforme

b) period 2004 - 2008, kada je, u uslovima povoljnog makroekonomskog okruženja i primanja od privatizacija, došlo do značajnog smanjenja duga, čak ostvaren i suficit u jednoj godini, ali i produbljeni brojni fiskalni rizici i znatno povećana ukupna javna potrošnja

c) period 2009 – 2014, kada je kriza duboko uzdrmala javne finansije, kada je došlo do ogromnog rasta javnog duga i u nekoliko navrata se pokušalo sa parcijalnom fiskalnom konsolidacijom koja uglavnom nije dala efekat

d) period 2015 – 2016 u kojem se pokušava sprovesti ambicioznija fiskalna konsolidacija.

6.2.1. Period 2001. - 2004.

Vlasti Srbije su nakon 2000. godine nasledile izuzetno tešku fiskalnu situaciju usled izgubljene dekade devedesetih, koja je bila obeležena potpunim kolapsom proizvodnje, hiperinflacijom, visokim fiskalnim i kvazi fiskalnim deficitom, hroničnim kašnjenjem u državnim plaćanjima i populističkim trošenjem novca. Takođe, institucije su bile potpuno urušene, korupcija izrazito

visoka, a tadašnja vlast se trudila da održi kakav-takav socijalni mir kroz održavanje zaposlenosti u državnom i društvenom sektoru i kroz veoma niske cene javnih usluga.

Sređivanje stanja u javnim finansijama je započelo odmah nakon promene vlasti, početkom 2001. godine, a neke od prvih mera su bile prestanak finansiranja države od strane Narodne banke, kao i neke strukturne reforme, poput potpuno nove poreske politike i otežavanja uslova za penzionisanje. Takođe, sprovedene su reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama, poput centralizacije kroz ukidanje brojnih budžetskih i vanbudžetskih fondova (preko 40% ukupnih javnih prihoda se slivalo u brojne vanbudžetske fondove, prema Bisić, 2005), povećane su cene usluga javnih preduzeća (i tako smanjena potreba za subvencionisanjem) i poboljšan je rad Poreske uprave. Nasleđeni sistem javnih finansija je bio potpuno netransparentan, postojalo je preko 20 namenskih poreza, a nove dažbine (takse, naknade) su uvođene podzakonskim aktima, dok je poreska politika korišćena za vođenje industrijske politike. Prema Bisić (2005), čak 25% prihoda budžeta su činile selektivne kompenzacije. Rezultat je bio ogroman unutrašnji dug, kašnjenja u plaćanjima penzija i drugih plaćanjima prema stanovništvu i privredi.

Dodatni problem u početku tranzicije je predstavljao veoma složen institucionalni okvir – postojanje zajednice sa Crnom Gorom (prvo kao Savezna Republika Jugoslavija, a zatim i kroz Državnu zajednicu), kao i nepostojanje nadležnosti na teritoriji pokrajine Kosovo i Metohija, što je veoma otežalo upravljanje javnim finansijama. Na primer, Uprava carina je bila u nadležnosti federalnog nivoa iako je imala nadležnost samo nad (delom) Srbije, a pitanje tretmana prometa sa Kosovom je otežavalo vođenje poreske i carinske politike. Takođe, iz Vojvodine su stalno stizali zahtevi za uređenje njenog fiskalnog položaja koje ni danas, 15 godina nakon promena, nije u potpunosti rešeno.

Tokom prvih godina (2001-2002.) tranzicije, u potpunosti je reformisan poreski sistem. Prvo su doneti novi zakoni o porezu na promet, akcizama, porezu na dohodak građana, porezu na dobit i porezima na imovinu. Zakonom o porezu na promet je uvedena jedinstvena stopa poreza od 20%, a Zakonom o porezu na dohodak građana je izmenjeno oporezivanje zarade. Takođe, uvedeni su porez na fond zarada i porez na finansijske transakcije. Novi Zakon o budžetskom sistemu je postavio procedure vezano za pripremu i izvršenje budžeta, dok je Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji osnovana Poreska uprava. Tokom 2002. godine, država je takođe na sebe preuzela obavezu otplate duga po osnovu devizne štednje (uključujući i privatne Dafiment i Jugoskandik banke), tako što su emitovane obveznice sa otplatom do 2016. godine i kamatnom stopom od svega 0,5% godišnje.

U 2004. godini su doneti Zakon o porezu na dodatu vrednost, kao i novi Zakon o doprinosima, kojima su definisane stope i osnovice svih doprinosa za socijalno osiguranje. Ove godine su ukinuti porezi na finansijske transakcije i na fond zarada. Budući da je porez na fond zarada predstavljao izvor finansiranja lokalne samouprave, kao i da je uvođenjem poreza na dodatu vrednost ukinut porez na promet, koji je takođe predstavljao izvor finansiranja lokalne samouprave, bilo je potrebno osmisliti novi način njihovog finansiranja. Novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave je usvojen tek 2006. godine, a i sa njegovom primenom je bilo mnogo problema i *ad hoc* promena, o čemu više kasnije.

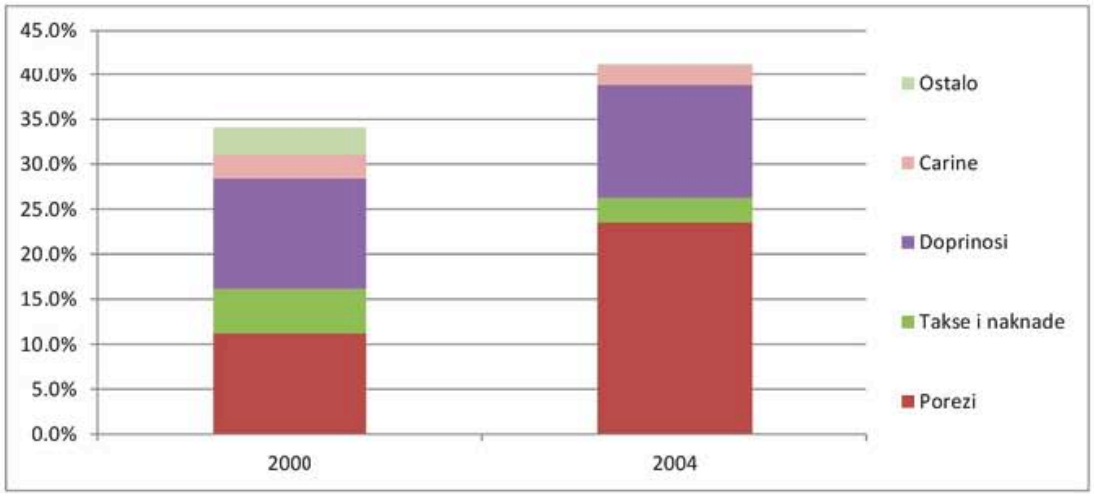
U sledećoj tabeli se može dobro videti rezultat svih tih reformi.

Tabela 6.1: Struktura prihoda opšte države, 2000. – 2004.

Udeo u BDP	2000	2001	2002	2003	2004	Promena 2000-2004 (pp)	Promena 2000-2004 (%)
Ukupno	**34.1%**	**39.0%**	**39.6%**	**39.3%**	**41.3%**	**7.2%**	**21.2%**
Porezi	11.2%	18.9%	24.4%	23.1%	23.5%	12.3%	110.1%
Porez na promet	5.5%	9.0%	10.4%	10.4%	10.8%	4.3%	66.9%
Akcize	0.5%	2.8%	4.5%	4.8%	4.8%	4.3%	878.3%
Porez na dobit	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.2%	77.6%
Porez na dohodak	3.4%	4.8%	5.1%	5.1%	5.3%	1.9%	55.4%
Porezi na imovinu	0.6%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.3%	47.7%
Ostalo	0.0%	1.2%	3.1%	1.6%	1.4%	1.4%	5647.8%
Takse i naknade	5.0%	2.3%	1.6%	2.5%	2.7%	-2.2%	-44.6%
Doprinosi	12.3%	13.9%	11.1%	11.2%	12.5%	0.3%	2.1%
PIO	7.2%	8.7%	6.7%	6.9%	8.0%	0.8%	11.5%
Zdravstvo	4.7%	4.7%	4.0%	3.9%	4.1%	-0.6%	-13.2%
Nezaposlenost	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.1%	13.3%
Carine	2.7%	2.6%	2.4%	2.4%	2.4%	-0.3%	-11.7%
Ostalo	3.0%	1.3%	0.2%	0.2%	0.2%	-2.8%	-94.5%

Izvor: Ministarstvo finansija

Grafikon 6.9: Struktura prihoda opšte države, 2000. i 2004. godina



Izvor: Ministarstvo finansija

Kao što se može videti, ukupni prihodi, kao deo BDP su porasli za 7.2%, što je u najvećoj meri posledica rasta poreza na potrošnju (porez na promet 4,3% BDP i akciza takođe 4,3%) i poreza na dohodak (rast sa 3,4% BDP na 5,3% BDP), dok se učešće taksa i naknada prepolovilo kao procenat BDP (sa 5% BDP na 2,7% BDP), a i učešće ostalih poreza je znatno smanjeno (sa 3% BDP na 0,2%

BDP). Učešće doprinosa, carina, poreza na dobit i poreza na imovinu je ostalo manje-više neizmenjeno.

Imajući u vidu da stope poreza uglavnom nisu povećavane (osim kod akciza), ovoliko povećanje naplate poreza kao procenat BDP se skoro u potpunosti treba pripisati razumnijoj poreskoj politici i unapređenoj poreskoj administraciji.

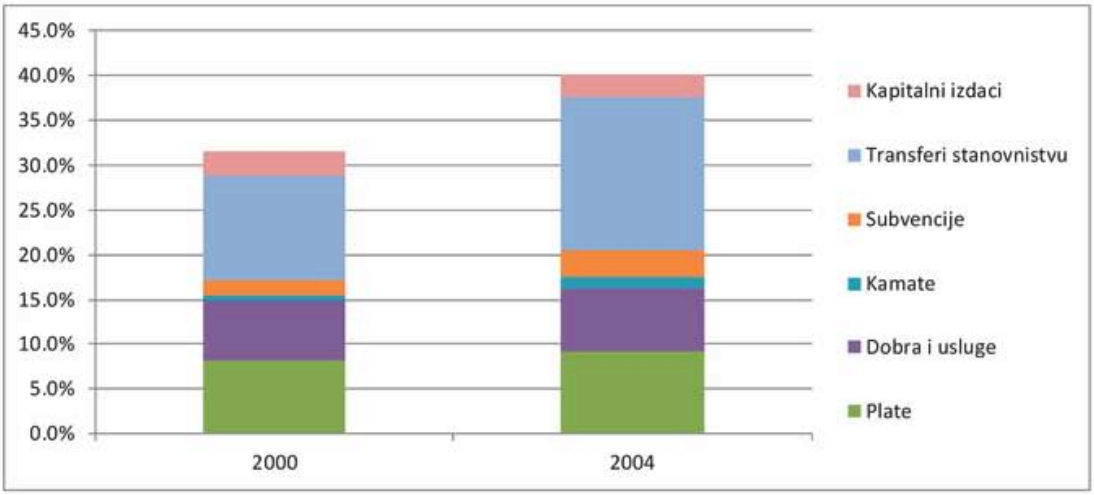
Sa rashodne strane je takođe došlo do velikih promena. Prvo, i najvažnije, došlo je do velikog rasta ukupne javne potrošnje, sa oko 31,5% BDP u 2000. godini na oko 40% u 2004 (8,5% BDP). Daleko najveći razlog je u znatnom povećanju transfera prema stanovništvu (u suštini, penzije i programi socijalne zaštite), koji su povećani za 5,4% BDP. Takođe je došlo do dupliranja učešća izdavanja za kamate, a i subvencije su značajno povećane. Ovo povećanje subvencija je u velikoj meri predstavljalo u stvari povećanje transparentnosti sistema. Umesto različitih netransparentnih kompenzacija i otpisa dugovanih poreza, država je odlučila da jasno, kroz budžet, prikaže stvarne troškove. Tako su nekim firmama davane subvencije koje su one onda koristile, između ostalog i da plate poreze državi. Takođe, povećani izdaci za socijalnu zaštitu su svakako bili opravdani u uslovima rane tranzicije u kontekstu prenošenja nadležnosti za socijalnu politiku sa preduzeća (bilo kroz održavanje veštačke zaposlenosti, bilo kroz održavanje neodrživo niskih cena) na državni budžet. Veliki deo subvencija takođe predstavlja *de facto* socijalnu pomoć, budući da su se iz njih isplaćivale plate zaposlenih u društvenim i javnim preduzećima (poput Železnica).

Tabela 6.2: Struktura rashoda opšte države, 2000. – 2004.

	2000	2001	2002	2003	2004	Promena 2000-2004 (pp)	Promena 2000-2004 (%)
Ukupno	**31.5%**	**33.8%**	**42.5%**	**40.8%**	**40.1%**	**8.5%**	**27.1%**
Tekući rashodi	**28.9%**	**32.5%**	**39.3%**	**38.5%**	**37.6%**	**8.7%**	**30.3%**
Plate	8.1%	8.0%	9.2%	9.3%	9.2%	1.0%	12.7%
Dobra i usluge	6.9%	7.1%	7.4%	7.3%	7.2%	0.3%	5.0%
Kamate	0.5%	0.7%	0.8%	0.9%	1.2%	0.7%	127.8%
Subvencije	1.7%	2.8%	4.1%	3.4%	3.0%	1.2%	71.9%
Transferi stanovnistvu	11.6%	14.0%	17.7%	17.7%	17.0%	5.4%	46.9%
Kapitalni izdaci	**2.7%**	**1.3%**	**3.2%**	**2.3%**	**2.5%**	**-0.2%**	**-7.3%**

Izvor: Ministarstvo finansija

Grafikon 6.10: Struktura rashoda opšte države, 2000. i 2004.



Izvor: Ministarstvo finansija

Budući da se najveći deo budžeta izdvajao za socijalne transfere stanovništvu, reforma penzijskog sistema i sistema socijalne zaštite su bile veoma važne za ostvarivanje dugoročne fiskalne održivosti.

Reforma penzijskog sistema je započeta 2001. godine izmenom zakona na Saveznom nivou, kojim je predviđeno podizanje starosne granice za penzionisanje za 3 godine, sa 55 na 58 godina za žene i sa 60 na 63 godine za muškarce. Istovremeno je minimalna starosna granica pomerena sa 50 na 53 godine. Druga značajna promena je podrazumevala prelazak sa usklađivanja penzija zaradama na indeksiranje kombinacijom porasta zarada i inflacije, čime je zaustavljen suviše brz rast rashoda za penzije. Ciljevi promena su bili (Matković 2005): uspostavljanje čvršće povezanosti između visine penzije i uplaćivanih doprinosa, pravedniji, podsticajniji i jednostavniji način obračuna penzija, ravnomerniji raspored tereta između obveznika (proširenje obuhvata osiguranika), smanjenje suviše liberalnih i redistributivnih elemenata u sistemu, stvaranje podsticaja za dužu participaciju starijih radnika i otvaranje mogućnosti za dobrovoljno osiguranje. Takođe je uvedena nova formula za obračun penzija, koja se zasniva na bodovima i kojom se produžava obračunski period na čitav radni vek. Što se socijalne zaštite tiče, promenjena uloga države podrazumevala je povlačenje socijalne politike iz preduzeća i prestanak, odnosno umanjenje subvencionisanja osnovnih proizvoda i usluga.

Juna 2001. godine je odobren prvi stend-baj aranžman sa MMF-om u vrednosti od 136 miliona dolara. Deo obaveza koje je Srbija prihvatila u sklopu ovog aranžmana odnosio se na održavanje predviđenih makroekonomskih proporcija, ali je MMF snažno podsticao i strukturne reforme, pre svega u bankarskom sektoru. Tokom sprovođenja ovog aranžmana MMF je insistirao na potrebi likvidacije četiri velike banke koje su činile 80% aktive tadašnjeg domaćeg bankarskog sektora, ali čiji su celokupni plasmani bili kontaminirani (Begović, 2005). Likvidacija tih banaka, obavljena januara 2002. godine, osim što je imala pozitivno dejstvo na razvoj domaćeg finansijskog sektora, omogućila je i uspešno izvršenje stend-baj aranžmana. Takođe, MMF je načinio osnovnu projekciju spoljne zaduženosti zemlje i analizu mogućnosti servisiranja spoljnog duga koja je bila osnova za donošenje odluke Pariskog kluba poverioca o otpisu duga. Maja 2002. godine je sklopljen

produženi (EFF) aranžman sa MMF-om. Za tranziciju u Srbiji su od najvećeg značaja dva elementa tog programa: 1) insistiranje na relativno restriktivnoj fiskalnoj politici koja je dovela do niskih deficita (čak i suficita) u narednom periodu i 2) insistiranje na restrukturiranju realnog sektora (naročito javnih preduzeća) koji se posmatra kao izvor budžetskog i spoljnotrgovinskog deficita.

6.2.2. Period 2005. – 2007.

Fiskalna politika je, pored relativno niskih deficita i čak suficita 2005. godine, usled veoma visokih stopa privrednog rasta u stvari bila uglavnom bila prociklična. Kao što je već spomenuto, tokom ovog perioda se nastavio trend značajnog pada javnog duga, ali je tada i posejano seme budućih fiskalnih problema. Naime, već početkom 2006. godine se osetio značajan pad reformskih napora. Kada je završen program sa MMF-om i kada je Srbija ostvarila otpis duga pariskom klubu poverilaca, fiskalna politika je olabavljena, a suficit koji je ostvaren 2005. se pretvorio u deficit u periodu 2006. – 2007. Deficiti su bili relativno niski i nije bilo problema u finansiranju putem prihoda od privatizacije i koncesionih kredita. Samim tim, nije bilo ni pritiska za daljim politički teškim reformama.

Tabela 6.2: Struktura prihoda i rashoda opšte države, 2005. – 2007.

	2005	2006	2007	Promena 2005-2008 (pp)	Promena 2005-2008 (%)
I JAVNI PRIHODI (sa donacijama)	**43.2%**	**44.1%**	**44.5%**	**1.3%**	**3.0%**
1. Tekući prihodi	43.0%	44.0%	44.4%	1.4%	3.2%
1.1.Poreski prihodi	38.2%	38.5%	38.8%	0.5%	1.4%
Porez na dohodak građana	5.4%	5.8%	4.9%	-0.5%	-8.7%
Porez na zarade	*4.5%*	*4.7%*	*3.7%*	*-0.8%*	*-17.5%*
Ostali porezi na dohodak	*0.9%*	*1.1%*	*1.2%*	*0.3%*	*36.0%*
Porez na dobit	0.6%	0.9%	1.3%	0.7%	114.2%
Porez na dodatu vrednost	12.3%	11.0%	11.3%	-1.1%	-8.6%
PDV u zemlji	*4.0%*	*3.3%*	*3.5%*	*-0.6%*	*-13.8%*
PDV iz uvoza	*6.9%*	*7.3%*	*7.6%*	*0.7%*	*9.5%*
Drugi porezi na dobra i usluge	*1.4%*	*0.3%*	*0.2%*	*-1.2%*	*-85.8%*
Akcize*	4.1%	4.2%	4.2%	0.1%	2.9%
Akcize na derivate nafte	*2.5%*	*2.5%*	*2.3%*	*-0.2%*	*-8.0%*
Akcize na duvanske prerađevine	*1.1%*	*1.3%*	*1.5%*	*0.4%*	*34.2%*
Ostale akcize	*0.5%*	*0.5%*	*0.4%*	*-0.1%*	*-11.6%*
Carine	2.2%	2.2%	2.4%	0.2%	9.5%
Ostali poreski prihodi	1.4%	1.5%	1.4%	0.0%	0.9%
Doprinosi	12.2%	13.0%	13.3%	1.1%	8.6%
1.2.Neporeski prihodi	4.8%	5.5%	5.6%	0.9%	17.9%
2. Donacije	0.2%	0.1%	0.1%	-0.1%	-66.1%

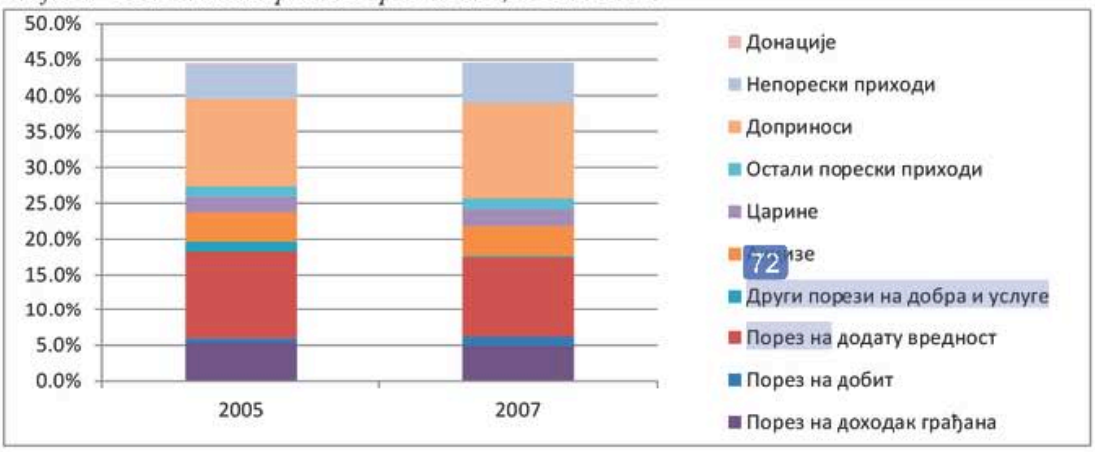
II JAVNI RASHODI	**42.0%**	**45.6%**	**46.4%**	**4.4%**	**10.4%**
1. Tekući rashodi	39.0%	41.0%	40.8%	1.8%	4.6%
15 odi za zaposlene	11.5%	11.7%	11.9%	0.4%	3.8%
Kupovina roba i usluga	6.1%	6.6%	7.1%	1.0%	16.6%
Otplata kamata	1.0%	1.5%	0.8%	-0.2%	-24.6%
Subvencije	3.1%	2.7%	2.7%	-0.4%	-13.7%
Socijalna pomoć i transferi	16.3%	17.5%	17.4%	1.1%	6.6%
od čega: Penzije	*10.6%*	*11.1%*	*11.0%*	*0.4%*	*3.8%*
Naknade nezaposlenim licima	*0.5%*	*0.6%*	*0.6%*	*0.1%*	*14.1%*
Naknade za bolovanja	*0.4%*	*0.3%*	*0.2%*	*-0.2%*	*-45.5%*
Socijalna pomoć	*5.7%*	*4.7%*	*5.0%*	*-0.7%*	*-12.4%*
13 *stali transferi domaćinstvima*	*1.3%*	*0.8%*	*0.5%*	*-0.7%*	*-59.1%*
Ostali tekući rashodi	1.0%	1.0%	0.9%	0.0%	-4.1%
2. Kapitalni rashodi	2.6%	4.0%	4.8%	2.2%	85.1%
3. Aktivirane garancije*	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
4. Budžetske pozajmice	0.3%	0.5%	0.7%	0.3%	100.5%
III KONSOLIDOVANI BILANS (I-II)	**1.2%**	**-1.5%**	**-1.9%**	**-3.1%**	**-261.5%**

Izvor: Ministarstvo finansija

Za razliku od prethodnog perioda, u kojem je došlo do relativno velike promene strukture, kako na strani prihoda, tako i na strani rashoda, u ovom periodu nije bilo velikih promena.

Najznačajniju promenu u strukturi prihoda je predstavljalo uvođenje poreza na dodatu vrednost početkom 2005. godine, a došlo je i do dupliranja relativnog značaja poreza na dobit, koji je ipak ostao na relativno niskom nivou. Nastavljen je proces ukidanja i smanjenja drugih manje važnih poreza na dobra i usluge, tako da je njihovo učešće palo sa 1,4% na samo 0,2% BDP. Prihodi od poreza na 20 hodak su smanjeni za skoro 1% bruto domaćeg proizvoda u 2007. godini, kao posledica smanjenja stope poreza na zarade (sa 14% na 12%) i uvođenja neoporezivog iznosa, kako bi se u sistem uvela izvesna progresivnost i, eventualno, podstaklo zapošljavanje pri nižem nivou zarada.

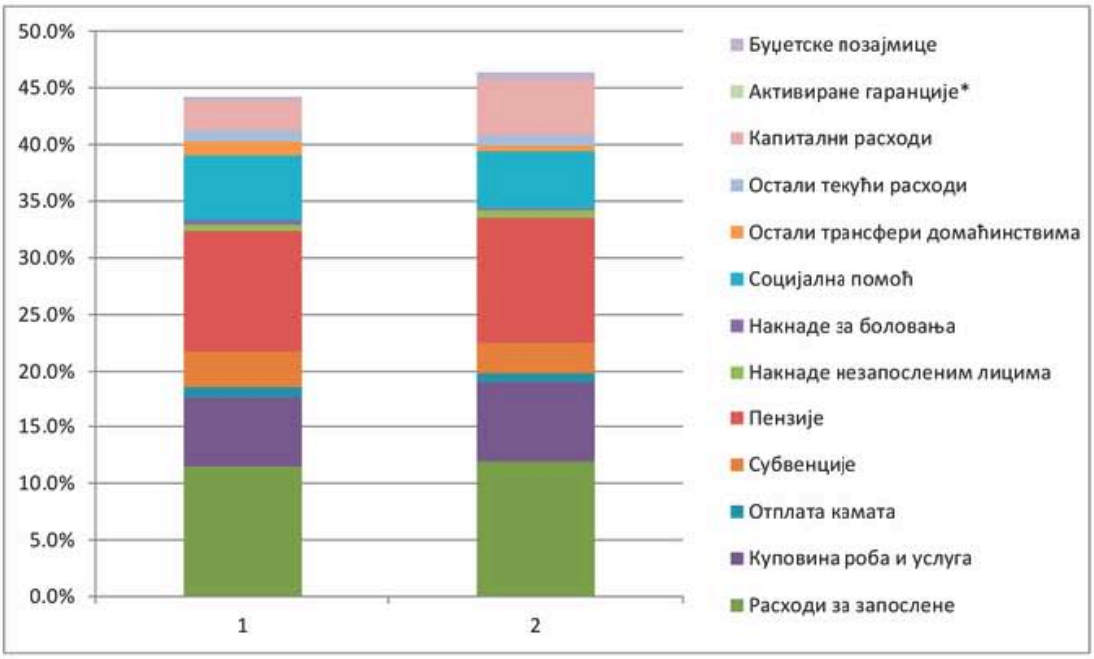
Grafikon 6.11: Struktura prihoda opšte države, 2005. i 2007.



Izvor: Ministarstvo finansija

Međutim, na strani rashoda je došlo do značajnog rasta ukupnih rashoda, sa 42% BDP na preko 46%. Budući da su se ukupni porezi kretali na nivou od oko 43% BDP, ovaj rast rashoda je doveo do značajne promene u ukupnom bilansu, sa suficita od 1,3% BDP u 2005. do deficita od 1,9% BDP u 2008. godini. Značajan rast je ostvaren kod plata (0.4% BDP), zatim penzija (povećanje od 0,4% BDP), a došlo je i do povećanja kapitalnih rashoda, od čak 2,2 % BDP, a koji su u 2007. godini iznosili čak 4,8%, što predstavlja apsolutni rekord u prethodnih 15 godina (što je uglavnom bila posledica usvajanja Nacionalnog investicionog plana koji je u velikoj meri finansiran prihodima od prodaje Mobtela Telenoru). Subvencije su se zadržale na nivou od oko 3% BDP, što potvrđuje prethodnu tezu da je u ovom periodu došlo do praktičnog zaustavljanja strukturnih reformi.

Grafikon 6.12: Struktura rashoda opšte države, 2005. – 2007.



Izvor: Ministarstvo finansija

Osnovni problem sa povećanjem javne potrošnje je što je fiskalni prostor bio zasnovan na neodrživom modelu rasta, a koji se zasnivao na rastu potrošnje i koji je samo privremeno omogućio višu privatnu potrošnju i, posledično, više poreske prihode. Dakle, stvarno, strukturno, pogoršanje fiskalne pozicije u ovom periodu je u stvari bilo mnogo više nego što nam to govori običan deficit. Takođe, budući da se deo javne potrošnje prelio i na uvoz, stanje sa već visokim spoljnotrgovinskim deficitom i rizikom finansiranja se dodatno pogoršalo. Takođe, povećanje javne potrošnje je poslalo signal da se od teških reformi suštinski odustaje. Tada dostignuti nivo javne potrošnje od oko 46% bruto domaćeg proizvoda je u najvećoj meri opstao do danas.

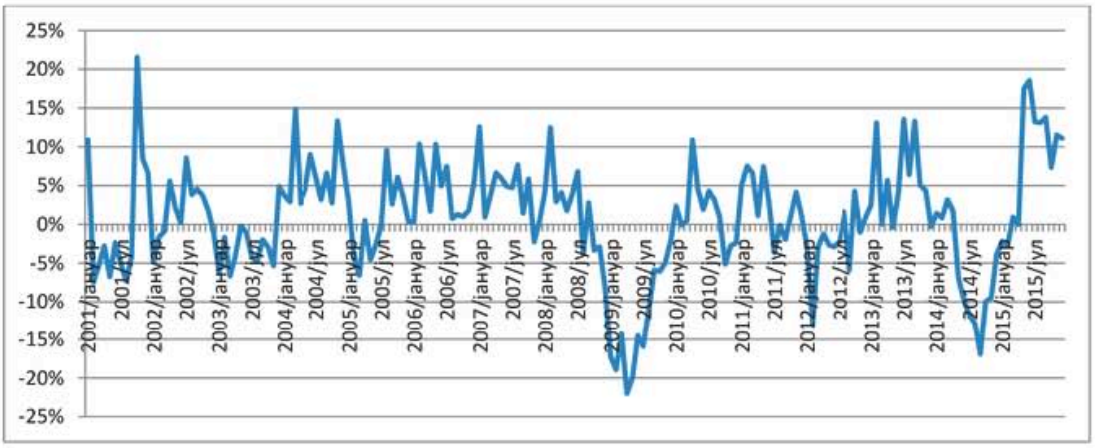
Kao što smo već spomenuli, veliki deo povećanja javne potrošnje se odnosio na povećanje plata i penzija, a deficiti su još uvek finansirani uglavnom prihodima od privatizacije. Dakle, trajno uvećanje stečenih prava je u dobroj meri finansirano jednokratnim prilivima, što se u narednim godinama pokazalo kao neodrživo. Naravno, osnovni motiv za povećanje plata i penzija je bio politički i doprineo je da vlada dobije novi mandat 2007. godine, uz uključivanje još jedne stranke. U javnom sektoru, rast realnih plata je u ovom periodu iznosio skoro 30%, dok rasta produktivnosti javnog sektora skoro da nije ni bilo, osim ograničenog otpuštanja u javnim preduzećima.

Jedna od retkih oblasti u kojima su nastavljene reforme je penzijsko osiguranje, 2005. godine, kada su 1) zaoštreni uslovi penzionisanja, odnosno podignuta je starosna granica za dve godine, kako kod starosne, tako i kod porodične penzije; ova promena je izvršena tokom četiri godine i bilo je predviđeno da 2010. budu dostignute planirane vrednosti, 2) promenjen je mehanizam indeksacije: umesto švajcarske formule (jednak ponder rasta cena i rasta zarada) prešlo se na indeksiranje troškovima života. Ovo je predstavljalo radikalnu koncepcijsku promenu na dugi rok, budući da tako rast penzija znatno zaostaje za rastom zarada pa penzioneri praktično ne učestvuju u ekonomskom napretku zemlje, a dva rešenja su predviđena za tranzicioni režim: prvo, prelaz sa švajcarske formule na troškove života se izvodi postepeno, do 2009. godine; drugo, obezbeđeno je da se prosečna penzija ne može do kraja 2008. smanjiti ispod 60% prosečne zarade i da se u tom slučaju vrše vanredne korekcije i prosečna penzija podiže na 60%.

6.2.3. Period 2008. – 2014.

Početak svetske ekonomske krize krajem 2008. godine, uz izbore u kojima su političari davali brojna nerealna obećanja, nesvesni krize koja dolazi, razotkrili su sve fiskalne slabosti. Kolaps do koga je došlo krajem 2008. i početkom 2009. godine se dobro vidi na grafikonu kretanja industrijske proizvodnje (stopa rasta u odnosu na isti mesec prethodne godine), jer je došlo do pada od preko 20%.

Grafikon 6.13: Mesečni indeks industrijske proizvodnje, u odnosu na isti mesec prethodne godine, 2001. – 2015.



Izvor: Republički zavod za statistiku

Kriza je dakle, sa jedne strane, duboko pogodila prihode, a sa druge strane je došlo do velikog rasta javnih rashoda kao posledica pregovora oko formiranja nove vlade. Naime, nakon izbora (sredinom 2008.) je načinjen kompromis o[70]e vanredno uvećaju penzije za dodatnih 10%, što je uvećalo rashode za penzije za skoro 30% u odnosu na prethodnu godinu u nominalnom iznosu.

U suštini, kriza se na srpske javne finansije prelila preko dva osnovna kanala:

(1) Kroz povećanu nezaposlenost, koja je dovela sa jedne strane do pada javnih prihoda (poreza i doprinosa), dok je sa druge strane došlo do rasta troškova za socijalne programe, poput naknade za nezaposlenost i drugih programa socijalne zaštite. Takođe, možda i najvažnije, kriza je učinila otpuštanja u javnom sektoru (uključujući državna i društvena preduzeća) politički nemogućim.

(2) Kroz smanjenje privatne potrošnje, koja je dovela do pada uvoza, odnosno prihoda od [69]znog PDV i carina. Takođe, prihodi od carina su značajno pali i kao posledica primene Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji sa Evropskom unijom. Međutim, sa druge strane, došlo je i do značajne depresijacije dinara, tako da je pad prihoda u evrima u velikoj meri kompenzovan.

Jedna od reakcija na krizu je bilo postizanje novog stend-baj aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom 2009. godine. Aranžman je predviđao fiskalnu konsolidaciju zasnovanu na smanjenju rashoda, a najvažnija mera je bila zamrzavanje plata i penzija i smanjenje diskrecionih rashoda i transfera lokalnim samoupravama. Takođe, program je predviđao parametarsku reformu penzijskog sistema, kontrolu zarada u javnom sektoru kroz kontrolu broja zaposlenih i, za ovaj rad posebno bitno, uvođenje fiskalnih pravila. Program je uglavnom uspešno sproveden, osim dela strukturnih reformi, a deficit je uglavnom održan pod kontrolom.

Međutim, odmah nakon završetka programa ponovo su porasli pritisci za dodatnim popuštanjem fiskalne politike, što je bilo pretežno motivisano očekivanim izborima 2012. godine. Između ostalog, donete su izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave (kojim su značajno povećana sredstva kojima će lokalne samouprave raspolagati, daleko iznad nivoa potrebnog da se ponište prethodna *ad hoc* smanjenja transfera). Takođe, vlasti su praktično u prvoj godini primene odustale od poštovanja fiskalnih pravila, ali su ipak zatražile novi aranžman sa MMF-om. Aranžman je odobren septembra 2011. godine, međutim već krajem 2011. godine, kada je misija MMF posetila Srbiju kako bi se postigao dogovor o budžetu za 2012. godinu, sporazum je *de facto* bio suspendovan, jer dogovor nije postignut. Konkretno, budžetom je predložen nivo državnih garancija i sprovođenje investicionih programa daleko iznad okvira koji su bili predviđeni programom, a probijen i je zakonom definisani maksimum javnog duga od 45% BDP. Iako je praktično jedina sankcija koju predviđa zakon bila da se mora usvojiti dokument pod nazivom Program za smanjenje javnog duga, vlasti čak ni to nisu uradile, već su odložile usvajanje programa za nakon izbora.

Ogromno povećanje deficita do koga je došlo 2012. godine je u velikoj meri i posledica promene vlasti. Naime, nova vlada je, znajući da će veoma loš fiskalni rezultat moći u velikoj meri da pripiše prethodnoj vladi, odlučila da ne primenjuje mere fiskalne konsolidacije u kratkom roku, osim povećanja poreskih stopa, pa je deficit prevazišao 6,5% [18]ključujući i trošak dokapitalizacije nekih državnih banaka). U 2012. su povećane opšta stopa poreza na dodatu vrednost sa 18% na 20% i stopa poreza na dobit sa 10% na 15%.

Tokom 2013. i 2014. je pokušano sa parcijalnim merama fiskalne konsolidacije. Porez na dodatu vrednost je ponovo povećan – ovaj put je i niža stopa povećana sa 8% na 10%. Takođe, nastavljeno je sa veoma blagim indeksiranjem pla penzija, a i efektivna stopa poreza na dobit je povećana ukidanjem mnogih poreskih olakšica. Međutim, sve to nije bilo dovoljno da se deficit značajnije smanji. Vanredni izbori 2014. godine su dodatno zakomplikovali već izuzetno tešku fiskalnu situaciju.

Dakle, može se zaključiti da je politička nestabilnost u ovom periodu dovela do usvajanja kratkoročnih i *ad hoc* mera, koje nisu uspele da postave Srbiju na dugoročno održivu putanju javnih finansija. Fragmentisana politička scena je konstantno odlagala sprovođenje mera kojim bi se povećala efikasnost javnog sektora (na primer, kroz reforme sistema zdravstva i obrazovanja), socijalnih trasfera i, naročito, zaposlenosti u javnom sektoru. U suštini, kvalitet fiskalnog prilagođavanja je bio veoma nizak, uz veliko oslanjanje na povećanje poreza i, na strani rashoda, kroz zamrzavanje plata, penzija i zapošljavanja u javnom sektoru, kao i smanjenje javnih investicija. Mere poboljšanja privrednog ambijenta (osim nekih izuzetaka, poput radnog i zemljišnog zakonodavstva), kao i reforme javnih preduzeća, uglavnom nisu sprovedene.

Tabela 6.3: Struktura prihoda i rashoda opšte države, 2008. – 2014.

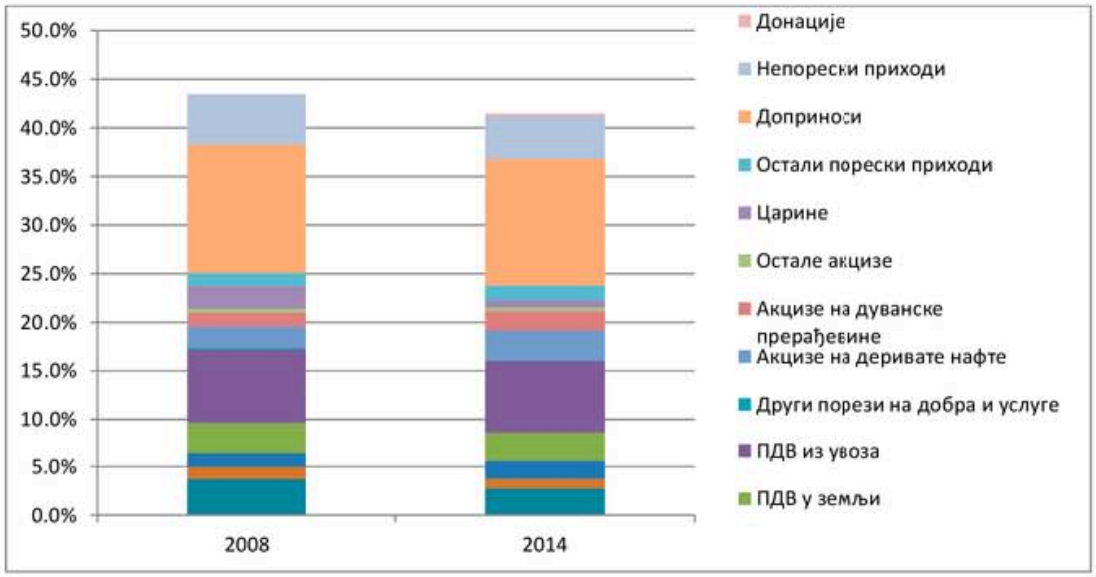
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promena 2005-2008 (pp)	Promena 2005-2008 (%)
I JAVNI PRIHODI (sa donacijama)	**43.5%**	**41.7%**	**41.7%**	**40.0%**	**41.1%**	**39.7%**	**41.5%**	**-2.0%**	**-4.6%**
1. Tekući prihodi	43.4%	41.5%	41.4%	39.9%	41.0%	39.6%	41.2%	-2.2%	-5.0%
1.1. ki prihodi	38.3%	36.6%	36.2%	35.0%	36.1%	35.3%	36.8%	-1.5%	-3.9%
Porez na dohodak građana	5.0%	4.6%	4.5%	4.4%	4.6%	4.0%	3.7%	-1.2%	-24.6%
Porez na zarade	*3.7%*	*3.6%*	*3.5%*	*3.4%*	*3.5%*	*3.0%*	*2.8%*	*-1.0%*	*-25.9%*
Ostali porezi na dohodak	*1.2%*	*1.0%*	*1.1%*	*1.0%*	*1.1%*	*1.0%*	*1.0%*	*-0.3%*	*-20.7%*
z na dobit	1.4%	1.1%	1.1%	1.1%	1.5%	1.6%	1.9%	0.4%	31.0%
Porez na dodatu vrednost	11.0%	10.3%	10.4%	10.0%	10.3%	9.8%	10.5%	-0.5%	-4.7%
PDV u zemlji	*3.2%*	*4.2%*	*3.6%*	*3.3%*	*3.2%*	*2.8%*	*2.9%*	*-0.4%*	*-11.8%*
PDV iz za	*7.6%*	*6.0%*	*6.8%*	*6.6%*	*7.0%*	*6.9%*	*7.6%*	*-0.1%*	*-0.7%*
Drugi porezi na dobra i usluge	*0.1%*	*0.1%*	*0.1%*	*0.1%*	*0.1%*	*0.1%*	*0.1%*	*-0.1%*	*-53.3%*
A e*	4.0%	4.7%	5.0%	5.0%	5.1%	5.3%	5.4%	1.4%	35.5%
Akcize na derivate nafte	*2.2%*	*2.6%*	*2.6%*	*2.6%*	*2.5%*	*2.8%*	*3.1%*	*0.9%*	*40.8%*
Akcize na duvanske prerađevine	*1.4%*	*1.8%*	*2.0%*	*2.0%*	*2.1%*	*2.2%*	*2.0%*	*0.6%*	*38.5%*
Ostale akcize	*0.4%*	*0.3%*	*0.4%*	*0.4%*	*0.4%*	*0.4%*	*0.3%*	*0.0%*	*-7.4%*
ne	2.4%	1.7%	1.4%	1.1%	1.0%	0.8%	0.8%	-1.6%	-66.4%
Ostali poreski prihodi	1.3%	1.3%	1.5%	1.3%	1.2%	1.1%	1.5%	0.2%	13.2%
Doprinosi	13.3%	13.0%	12.3%	11.9%	12.4%	12.6%	13.0%	-0.2%	-1.7%
1.2.Neporeski prihodi	5.1%	4.9%	5.2%	5.0%	4.9%	4.3%	4.4%	-0.7%	-13.5%
2. Donacije	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	310.5%

II JAVNI RASHODI	**46.1%**	**46.1%**	**46.3%**	**44.8%**	**47.9%**	**45.2%**	**48.1%**	**2.0%**	**4.3%**
1. Tekući rashodi	41.5%	42.0%	41.8%	40.7%	43.2%	41.9%	43.4%	1.9%	4.7%
Rashodi za zaposlene	12.5%	12.4%	11.8%	11.8%	12.3%	11.9%	11.7%	-0.8%	-6.7%
Kupovina roba i usluga	6.6%	6.5%	6.7%	6.4%	6.6%	6.2%	6.6%	0.0%	-0.4%
Otplata kamata	0.6%	0.8%	1.1%	1.3%	1.9%	2.4%	2.9%	2.4%	395.5%
Subvencije	2.8%	2.2%	2.5%	2.4%	3.1%	2.6%	3.0%	0.2%	5.4%
Socijalna pomoć i transferi	18.1%	19.3%	18.9%	17.9%	18.2%	17.7%	17.8%	-0.3%	-1.5%
od čega: Penzije	*12.1%*	*13.4%*	*12.8%*	*12.4%*	*13.2%*	*12.8%*	*13.0%*	*0.9%*	*7.8%*
Naknade nezaposlenim licima	*0.6%*	*0.7%*	*0.7%*	*0.5%*	*0.4%*	*0.4%*	*0.3%*	*-0.3%*	*-47.1%*
Naknade za bolovanja	*0.2%*	*0.2%*	*0.2%*	*0.2%*	*0.2%*	*0.2%*	*0.2%*	*0.0%*	*1.4%*
Socijalna pomoć	*4.5%*	*4.2%*	*4.4%*	*4.1%*	*3.5%*	*3.7%*	*3.6%*	*-0.9%*	*-20.9%*
Ostali transferi domaćinstvima	*0.7%*	*0.7%*	*0.7%*	*0.7%*	*0.9%*	*0.7%*	*0.7%*	*0.0%*	*3.4%*
Ostali tekući rashodi	0.8%	0.9%	0.7%	0.9%	1.0%	1.0%	1.4%	0.6%	71.4%
2. Kapitalni rashodi	3.9%	3.2%	3.4%	3.3%	3.5%	2.2%	2.5%	-1.4%	-35.9%
3. Aktivirane garancije*	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.8%	0.7%	1188.4%
4. Budžetske pozajmice	0.7%	0.8%	1.0%	0.7%	1.1%	0.9%	1.4%	0.7%	101.3%
III KONSOLIDOVANI BILANS (I-II)	**-2.6%**	**-4.4%**	**-4.6%**	**-4.8%**	**-6.8%**	**-5.5%**	**-6.6%**	**-4.0%**	**151.6%**

Izvor: Ministarstvo finansija

Što se strukture prihoda tiče, došlo je do značajnog smanjenja nekih kategorija, poput poreza na zarade (delimično kao posledica smanjenja stope sa 10% na 12% uz povećanje neoporezivog iznosa i preusmeravanjem 2 procentna poena ka PIO doprinosu), ali je dolazilo i do velike varijacije u naplati uvoznog PDV. U svakom slučaju, konačno učešće prihoda u BDP je bilo 2% BDP ispod onog u 2008. godini.

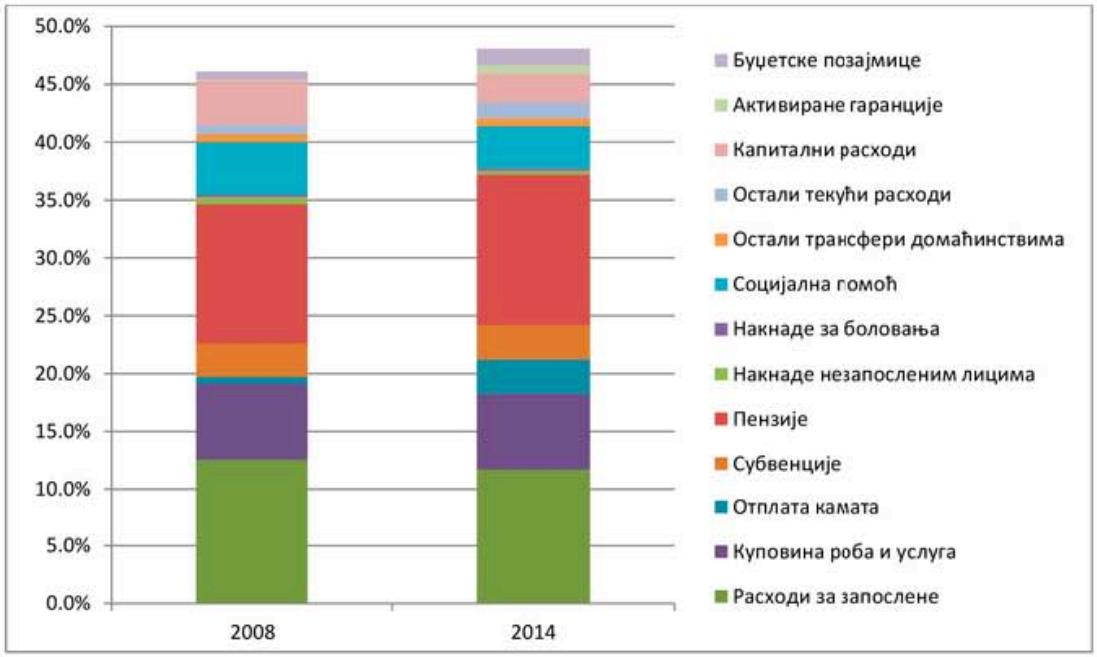
Grafikon 6.14: Struktura prihoda opšte države, 2008. – 2014.



Izvor: Ministarstvo finansija

Što se rashoda tiče, nakon inicijalnog povećanja penzija, došlo je do zamrzavanja koje je, do kraja ovog perioda opet svelo učešće penzija na oko 13% BDP. Međutim, došlo je do ogromnog rasta troškova kamata (sa 0,6% BDP na 3%), što je delom kompenzovano značajnim smanjenjem kapitalnih investicija (sa 3,9% BDP na 2,5%). Takođe je došlo de velikog rasta subvencija, doduše na linijama „Aktivirane garancije" i „Budžetske pozajmice" od oko 1,5% BDP ukupno što je posledica izuzetno lošeg poslovanja državnih preduzeća (pre svega onih vezanih za Srbijagas) tokom krize.

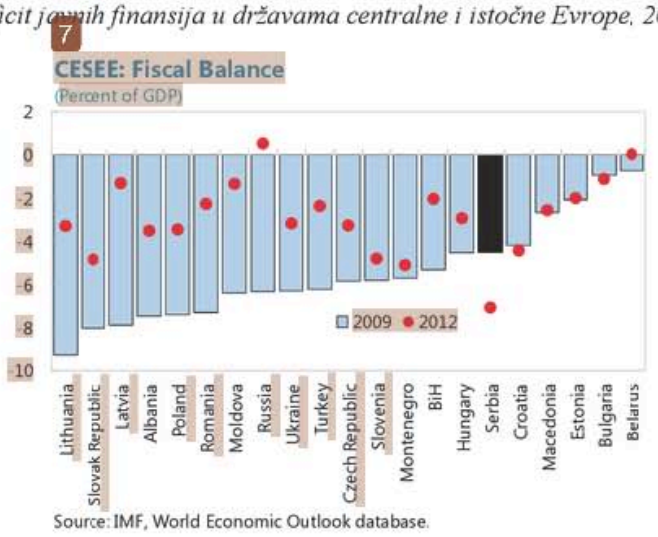
Grafikon 6:15: Struktura prihoda opšte države, 2008. – 2014.



Izvor: Ministarstvo finansija

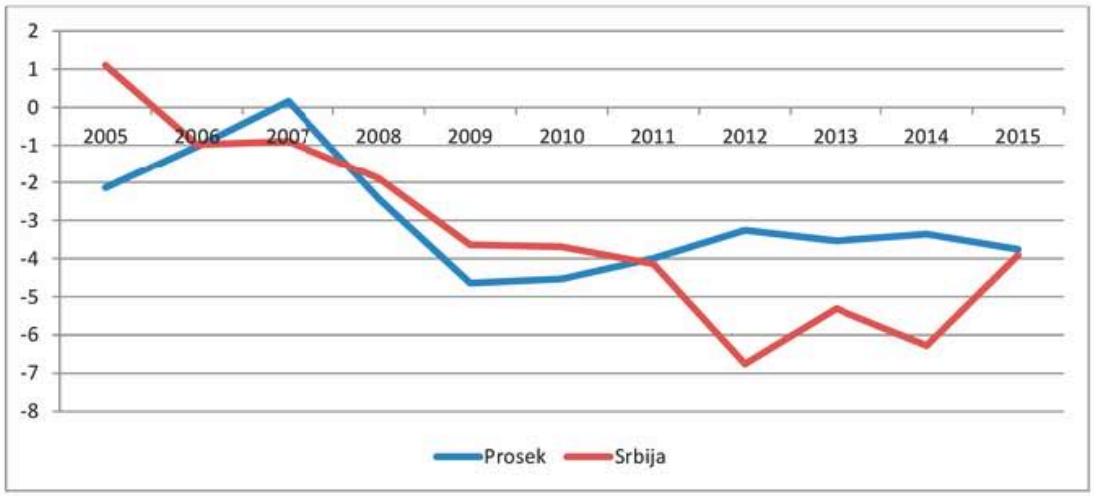
Naravno, kriza je dovela do veoma visokih deficita širom istočne Evrope. Međutim, dok je većina drugih zemalja nivo deficita smanjila nakon par godina, deficit je u Srbiji u ovim godinama konstantno rastao. Na primer, dok je 2009. godine deficit u Srbiji bio apsolutno visok, ali ipak relativno nizak u odnosu na druge zemlje regiona, do 2012. se situacija potpuno preokrenula – Srbija je imala ubedljivo najviši deficit, i praktično je bila jedina zemlja u regionu u kojoj je deficit bio viši nego 2009. godine, a takva situacija se zadržala sve do 2014. godine.

Grafikon 6:16: Deficit javnih finansija u državama centralne i istočne Evrope, 2009. i 2012. godina



Izvor: MMF, Baza podataka Svetskih ekonomskih izgleda

Grafikon 6.17: Poređenje deficita Srbija i prosek zemalja regiona (Albanija, Bosna, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Poljska, Rumunija)



Izvor:Eurostat, Ministarstvo finansija

6.2.4. Period 2015-2016

Ubrzo nakon formiranja nove vlade 2014. godine (a u kojoj su prakitčno učestvovale iste stranke kao i u prethodnoj) započeti su pregovori sa Međunarodnim monetarnim fondom o zaključenju novog sporazuma. Nakon serije misija u periodu 2012. – 2014. u kojima su vođeni pregovori, ali nikako nije mogao da se postigne sporazum o nužnim merama, konačno je novembra 2014. postignut sporazum (a koji je odobren od strane Borda MMF-a februara 2015. godine).

Najvažnije mere za smanjenje deficita su bile smanjenje zarada u javnom sektoru za 10% (linearno smanjenje svih zarada viših od 25,000 dinara), kao i progresivno smanjenje penzija (ukupna ušteda od oko 5% fonda penzija), dalje zamrzavanje rasta plata u javnom sektoru i penzija, strožija kontrola subvencija kako javnim preduzećima, tako i poljoprivredi, kao i reforma javnih preduzeća. Takođe je uvedena i *ad valorem* akciza na struju u iznosu od 7,5%. Ipak, kao najvažniju meru tokom programa, vlada se obavezala na smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za oko 15% u tri godine (5% godišnje).

Tokom prve godine sprovođenja fiskalni rezultati su bili dosta dobri, pa je ukupni deficit smanjen sa oko 250 mlrd u 2014. godini na oko 150 mlrd u 2015. godini, što je bilo znatno bolje nego što je predviđao sporazum sa MMF-om. Međutim, ostaje pitanje koliko dugo će sporazum ostati na snazi, imajući u vidu veoma sporo smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru a koje, kao što je već rečeno, predstavlja ubedljivo najvažniju meru fiskalne konsolidacije.

Tabela 6.4: Struktura prihoda i rashoda opšte države, 2014. – 2015.

	2014	2015	Promena 2005-2008 (pp)	Promena 2005-2008 (%)
I JAVNI PRIHODI (sa donacijama)	**41.8%**	**42.6%**	**0.8%**	**2.0%**
1. Tekući prihodi	41.6%	42.4%	0.9%	2.1%
1.1.Poreski prihodi	37.1%	36.8%	-0.3%	-0.8%
Porez na dohodak građana	3.8%	3.7%	-0.1%	-2.3%
Porez na zarade	*2.8%*	*2.7%*	*0.0%*	*-1.6%*
Ostali porezi na dohodak	*1.0%*	*1.0%*	*0.0%*	*-4.2%*
Porez na dobit	1.9%	1.6%	-0.3%	-16.0%
Porez na dodatu vrednost	10.6%	10.5%	-0.1%	-0.9%
PDV u zemlji	*2.9%*	*2.4%*	*-0.4%*	*-14.9%*
PDV iz uvoza	*7.6%*	*7.9%*	*0.3%*	*4.3%*
Drugi porezi na dobra i usluge	*0.1%*	*0.1%*	*0.0%*	*6.4%*
Akcize*	5.5%	5.9%	0.5%	8.2%
Akcize na derivate nafte	*3.1%*	*3.2%*	*0.1%*	*2.4%*
Akcize na duvanske preradevine	*2.0%*	*2.3%*	*0.3%*	*13.5%*
Ostale akcize	*0.4%*	*0.5%*	*0.1%*	*30.4%*
Carine	0.8%	0.8%	0.0%	4.8%
Ostali poreski prihodi	1.5%	1.6%	0.1%	7.7%
Doprinosi	13.1%	12.7%	-0.4%	-3.2%
1.2.Neporeski prihodi	4.5%	5.6%	1.2%	26.5%
2. Donacije	0.2%	0.2%	0.0%	-21.3%
II JAVNI RASHODI	**48.4%**	**46.4%**	**-2.1%**	**-4.3%**
1. Tekući rashodi	43.8%	42.7%	-1.1%	-2.5%
Rashodi za zaposlene	11.8%	10.5%	-1.3%	-10.7%
Kupovina roba i usluga	6.6%	6.5%	-0.1%	-2.2%
Otplata kamata	3.0%	3.3%	0.3%	10.0%

12 encije	3.0%	3.4%	0.4%	12.3%
Socijalna pomoć i transferi	18.0%	17.9%	-0.1%	-0.6%
od čega: Penzije	*13.1%*	*12.3%*	*-0.8%*	*-5.9%*
Naknade nezaposlenim licima	*0.3%*	*0.3%*	*0.0%*	*-2.9%*
Naknade za bolovanja	*0.2%*	*0.2%*	*0.0%*	*8.2%*
Socijalna pomoć	*3.6%*	*4.2%*	*0.5%*	*15.2%*
Ostali transferi domaćinstvima	*0.7%*	*0.8%*	*0.1%*	*14.5%*
Ostali tekući rashodi	1.4%	1.1%	-0.2%	-17.6%
2. Kapitalni rashodi	2.5%	2.9%	0.4%	15.6%
3. Aktivirane garancije*	0.8%	0.8%	0.0%	-1.0%
4. Budžetske pozajmice	1.4%	0.1%	-1.4%	-95.2%
III KONSOLIDOVANI BILANS (I-II)	**-6.7%**	**-3.8%**	**2.9%**	**-43.6%**

Izvor: Ministarstvo finansija

Dakle, nakon prve godine fiskalne konsolidacije pod nadzorom Međunarodnog monetarnog fonda, je došlo do smanjenja deficita za skoro 3% BDP – od toga je oko 0.8% BDP bilo ostvareno na strani prihoda (pre svega kao posledica veoma visokog i verovatno u dugom roku neodrživog rasta neporeskih prihoda, praktično dividendi javnih preduzeća), dok je 2,1% BDP prilagođavanja ostvareno na strani rashoda – već spomenutih zarada i penzija, ali i budžetskih pozajmica. Sa druge strane, trošak kamata i dalje raste.

6.3. Osnovni problemi sa sistemom upravljanja javnim finansijama u Srbiji

Sistem upravljanja javnim finansijama je prethodnih 15 godina dosta unapređen, ali i dalje pati od brojnih manjkavosti. Dobar deo tih manjkavosti je determinisan nekim karatkeristikama društvenog i političkog sistema u Srbiji:

- Preterana politizacija fiskalne politike

Kao što nam teorija sugeriše, partije se često ponašaju prema budžetu kao prema zajedničkom dobru, a koaliciona priroda srpskih vlada je taj problem dodatno povećala. Primeri vanrednog povećanja penzija 2008. godine pod pritiskom Partije ujedinjenih penzionera Srbija, ili značajnog povećanja transfera lokalnim samoupravama pod pritiskom Ujedinjenih regiona Srbije su dobre ilustracije ovog fenomena. Resori su između partija često podeljeni tako da ne postoji obaveza koordinacije i vođenja zajedničke politike, već svaki resor (ministar, odnosno stranka) pokušava da što više političke koristi izvuče iz resursa kojim ministarstvo upravlja, ali i da troškove politike podeli sa ostalim učesnicima u vlasti. Takva politička fragmentacija je, kao što se može videti u poglavlju koje se bavi pregledom literature i u teoriji i u praksi dokazano loša po kvalitet fiskalne politike.

- Građani imaju velika očekivanja od države

Kao i u mnogim drugim bivšim socijalističkim državama, a naročito u državama bivše Jugoslavije, veliki deo naroda očekuje da ih država podržava od kolevke pa do groba, tako da država u Srbiji podržava praktično sve društvene grupe, na ovaj ili onaj način. Zato i političari reaguju tako što obećavaju (a ponekad i ispunjavaju) razne populističke poteze, bez ozbiljnog razmatranja troška, pa

građani ne mogu ni da sagledaju ukupne efekte takvih politika. Verovatno najbolji primer toga su sredstva koja je država trošila kako bi u životu održavala nerentabilna državna i društvena preduzeća, poput Železare Smederevo, HIP Petrohemije ili Azotare Pančevo. Javni dug nastao samo po osnovu gasa koji ova preduzeća, između ostalih, nisu platila Srbijagasu iznosi oko 1 milijarde evra.

- Veoma slabe institucije

Još u vreme stare Jugoslavije, institucije su bile relativno slabe, a nezavisnih institucija naravno nije ni bilo. Tokom devedesetih je i taj slab institucionalni okvir dodatno urušen, tako da je Srbija započela tranziciju 2000. godine u izuzetno lošim institucionalnim uslovima. Na primer, Narodna skupština ima tako-reći samo ceremonijalnu ulogu potvrđivanja odluka koje je već donela Vlada.

Sve ovo je dovelo do situacije u kojoj se fiskalna odgovornost politički ne isplati – ministri imaju sve podsticaje da povećavaju javnu potrošnju, a nikakvu političku korist od štednje. Stiče se utisak da je tek poslednja vlada, u kojoj dominira jedna stranka, uspela da jednim delom internalizuje ovakvo ponašanje. Takođe, odluke se uglavnom donose isključivo na osnovu političkih kriterijuma, bez sprovođenja troškovi-koristi (ili bilo kakvih drugih) analiza.

Sam sistem upravljanja javnim finansijama je, čini se, još i slabiji od drugih državnih sistema, a uloga Ministarstva finansija na papiru relativno jaka, ali u praksi prilično slaba. Fiskalni savet je ovako rezimirao osnovne probleme (Fiskalni savet, 2014):

- Neadekvatan obuhvat institucija u okviru državnog sektora
- Potcenjen obračun deficita
- Nepostojanje sistemskog okvira za vođenje budžetskih pregovora na tehničkom nivou
- Nepostojanje sistema za praćenje osnovnih informacija poput docnji i broja zaposlenih
- Slabi kadrovski i operativni kapaciteti

U Srbiji je i dalje prilično nejasno šta se tačno smatra sektorom opšte države, odnosno ne postoji jasna definicija niti registar institucija, tela i privrednih društava koja bi se smatrala sektorom opšte države, što dovodi do različitih problema. Na primer, neka javna preduzeća, koja bi u drugim državama verovatno bila svrstana u sektor opšte države, budući da im više od 50% prihoda dolazi iz budžeta, se u Srbiji ne smatraju opštom državom. Tako Javno preduzeće Putevi Srbije po zakonu nije deo opšte države, ali se ipak uključuje u tabele koje na svom internet sajtu objavljuje Ministarstvo finansija, ali samo zato što je takav dogovor postignut sa Međunarodnim monetarnim fondom još pre deset godina. Dosledna primena međunarodnih standarda bi verovatno zahtevala uključivanje i Železnica Srbije u sektor opšte države, ali bi verovatno dovela i do toga da se neke ustanove više ne smatraju delom opšte države (na primer, neki državni fakulteti i instituti više od 50% ukupnih prihoda ostvaruju na tržištu). To znači i da je struktura javne potrošnje u izvesnoj meri iskrivljena – kada bi se Železnice Srbije svrstale u sektor opšte države, rashodi na subvencije bi bili značajno smanjeni, ali bi se znatno povećali rashodi za zarade i robe i usluge, a u određenoj meri i kapitalna ulaganja.

Jedan od problema koji je u velikoj meri otklonjen poslednjim aranžmanom sa Međunarodnim monetarnim fondom je i potcenjeni obračun deficita kroz manipulisanje transakcijama i karakterisanje nekih rashoda kao da su „finansijske transakcije". Naime, finansijskim transakcijama („ispod crte") se smatraju transakcije koje ne utiču na fiskalni rezultat. Na primer, ukoliko država

uzme novi kredit i njime otplati postojeći kredit, radi se o finansijskoj transakciji koja ne menja ukupni nivo javnog duga. Takođe, ukoliko država dokapitalizuje neku poslovnu banku može se raditi o transakciji „ispod crte" jer na ovaj način država povećava vrednost svoje finansijske imovine. Postoje, međutim, transakcije koje izgledaju kao da su „ispod crte" ali suštinski predstavljaju rashod. Na primer, ukoliko se ne radi o solventnoj banci, ili ukoliko se radi o de facto propalom privrednom društvu, dokapitalizacija u stvari predstavlja subvenciju, odnosno takvu transakciju treba evidentirati kao rashod koji uvećava deficit.

Sistemski okvir za vođenje budžetskih pregovora na tehničkom nivou (prema Fiskalni savet, 2014) "zahteva dobro pripremljenu i obučenu administraciju koja treba da postupa po jasno utvrđenim pravilima". Bitna pretpostavka je mogućnost razdvajanja državnih politika koje se trenutno sprovode i novih, planiranih, aktivnosti. Glavni razlog za ovo razdvajanje je onemogućavanje budžetskih korisnika da preuveličavaju iznos sredstva koja su im navodno nužna za postojeće aktivnosti, kako bi obezbedili što veća sredstva za nove politike. Dodatni problem je što se zakonom propisani budžetski kalendar ne poštuje u praksi. Naime, Zakon o budžetskom sistemu propisuje da bi budžetski proces trebalo da počne već sredinom februara slanjem instrukcija budžetskim korisnicima za predlaganje prioritetnih oblasti finansiranja, a da Vlada treba već tokom aprila da pripremi nacrt Fiskalne strategije za narednu godinu. Međutim, ovaj rok je probijan praktično svake godine, pa su se fiskalne strategije najčešće izrađivale tek krajem godine, zajedno s nacrtom budžeta.

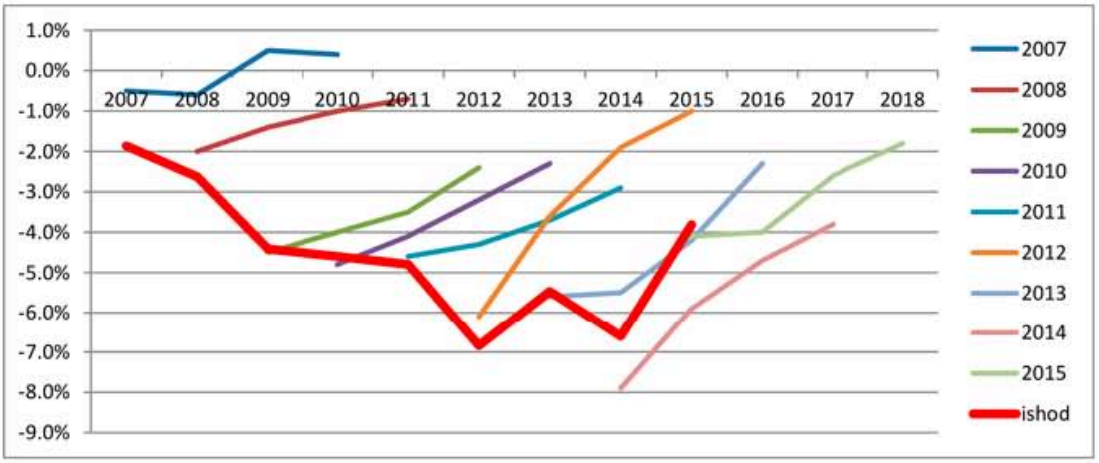
Takođe postoji i problem sa sistemom za praćenje docnji u plaćanjima budžetskih korisnika koji je direktna posledica korišćenja gotovinskog računovodstva, što znači da je ukupni deficit verovatno u određenoj meri potcenjen.

Jedan od načina ocene postojećeg sistema upravljanja javnim finansijama je analiza ostvarivanja ciljeva koje je vlada sama sebi zadavala u prethodnom periodu kroz usvajanje Fiskalnih strategija i Memoranduma o ekonomskoj i budžetskoj politici. Nažalost, u periodu 2007-2014 (2015. je izuzetak) dug i deficit su konstantno bili značajno viši nego što su srednjoročni dokumenti predviđali. Poređenje trogodišnjih planova (usvojenih u periodu 2007. - 2015.) sa stvarnim nivoima duga i deficita pokazuju veoma značajna odstupanja.

Na narednim grafikonima je (crvenom linijom) prikazano stvarno kretanje deficita i duga u periodu 2007. – 2015. godina, dok je linijama različitih boja prikazano kretanje koje je bilo projektovano odgovarajućom fiskalnom strategijom. Na primer, narandžastom bojom je prikazano kako je u Fiskalnoj strategiji usvojenoj 2012. godine bilo projektovano kretanje duga i deficita.

Lako se može videti da je stvarni deficit uvek bio (daleko) viši od onog koji je bio projektovan, kao i da se ta razlika kroz vreme povećavala. Na primer, 2012. godine je bilo projektovano da će deficit u 2013. godini iznositi 3,6%, a u 2014. 1,9%, a stvarni nivoi su bili 5,5% i 6,6% (1,9% i 4,7% BDP viši).

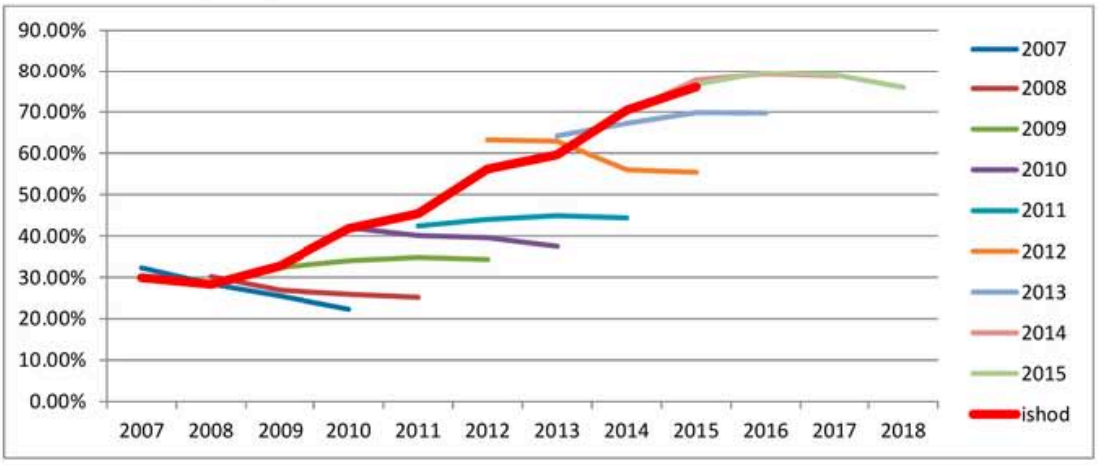
Grafikon 6.18: Deficit i trogodišnji planovi, 2007. – 2015.



Izvor: Fiskalne strategije i Memorandumi o ekonomskoj i budžetskoj politici, 2007. do 2015.

Naravno, isto se odnosi i na dug. Praktično svaka (osim poslednje dve) Fiskalne strategije je predviđala stabilizovanje javnog duga u veoma kratkom roku i početak pada duga (izraženog kao učešće u DBP) u 2. ili 3. godini sprovođenja strategije.

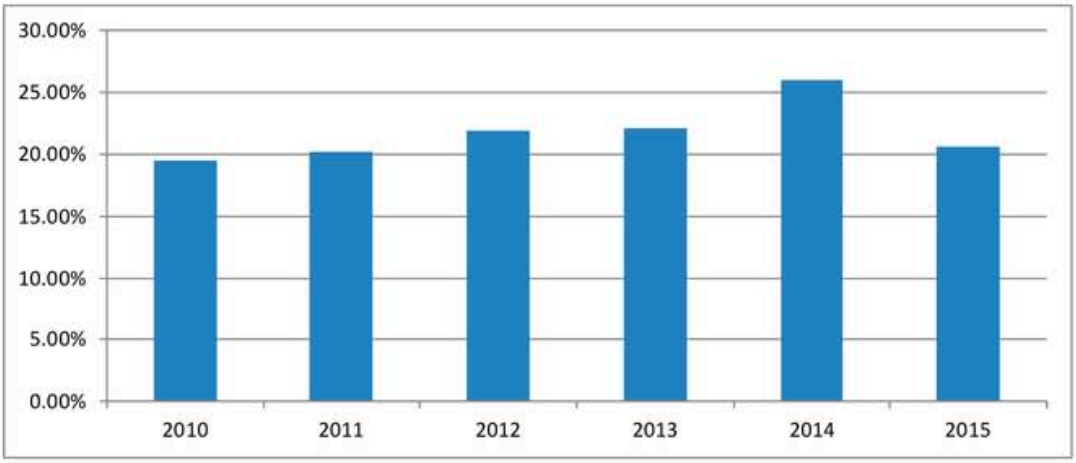
Grafikon 6.19: Dug i trogodišnji planovi, 2007. – 2015.



Izvor: Fiskalne strategije i Memorandumi o ekonomskoj i budžetskoj politici, 2007. do 2015.

To je dovelo do prosečne greške projekcije duga od preko 20% BDP za tri godine unapred (razlika u nivou duga u godini x i projekcije za godinu x u godini x-3). Na donjem grafikonu se može videti da je, na primer, stvarni nivo javnog duga u 2014. godini oko 26% BDP iznad projekcije za nivo duga u 2014. godini iz 2011. godine.

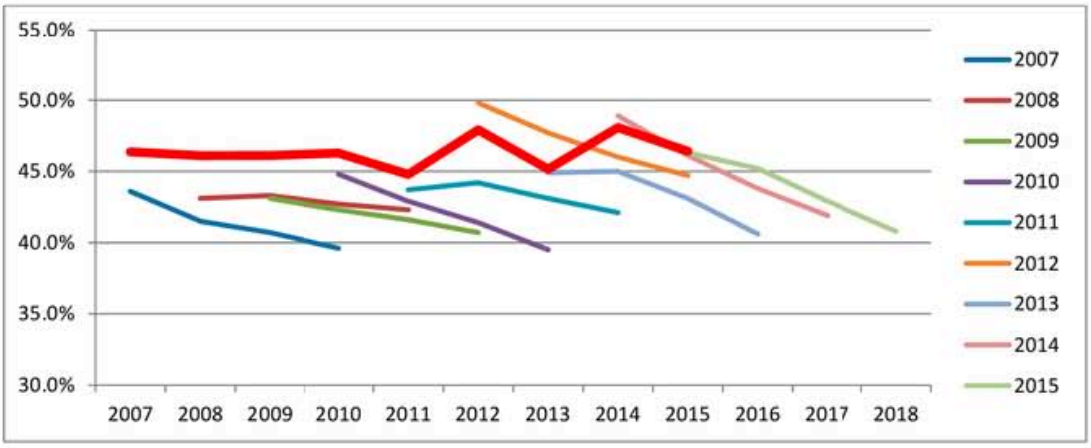
Grafikon 6.20: Greška trogodišnje projekcije duga (u % BDP), 2010 – 2015.



Izvor: Računica autora

Dominantan razlog za ovakve greške su pogrešne pretpostavke o kretanju javnih rashoda. Naime, fiskalne strategije su kontinuirano predviđale značajno smanjenje javnih rashoda u narednom trogodišnjem periodu, a do toga najčešće nije dolazilo. Čak se u nekim godinama učešće povećavalo, iako je Fiskalna strategija predviđala smanjenje.

Grafikon 6.21: Javni rashodi i trogodišnji planovi, 2007 – 2015.

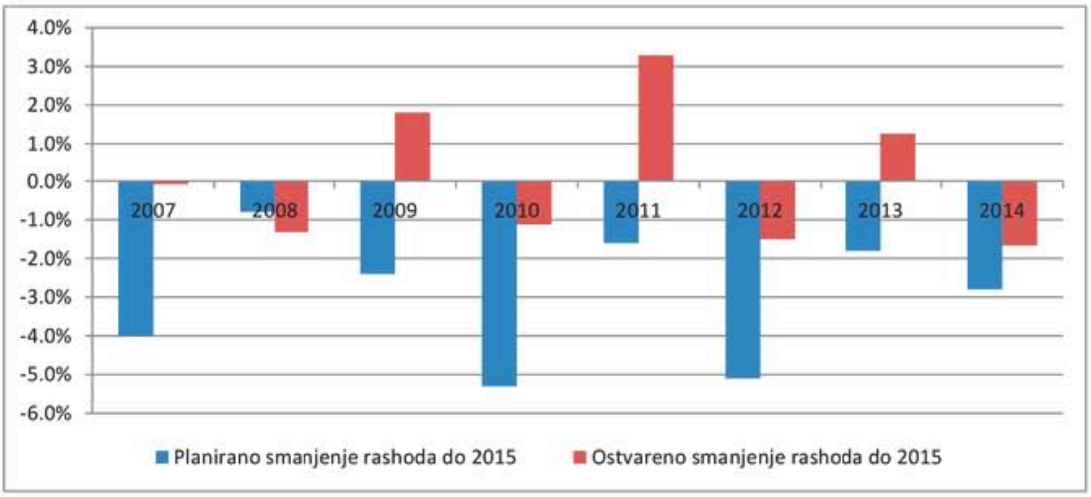


Izvor: Fiskalne strategije i Memorandumi o ekonomskoj i budžetskoj politici, 2007. do 2015.

Može se videti da su rashodi bili uglavnom daleko iznad planiranih. Na donjem grafikonu se daje uporedni pregled planiranih smanjenja rashoda i stvarno ostvarenog smanjenja. Na primer, grafikon pokazuje da je 2012. godine planirano da se javni rashodi u narednom trogodišnjem periodu smanje ukupno za oko 5% BDP, a ostvareno je smanjenje od samo oko 1,5% BDP. Takođe, 2011. je predviđeno smanjenje učešća javnih rashoda u BDP za oko 1,5%, a ostvareno je povećanje od oko 3,2% BDP. Razlika u 2013. i 2014. godini je nešto niža, ali velikim delom zbog toga što tu iz

objektivnih uslova nismo bili u mogućnosti da poredimo trogodišnji period sa stvarnim rezultatima u 2016. i 2017. godini.

Grafikon 6.22: Planirano smanjenje rashoda u narednom trogodišnjem periodu i stvarno smanjenje, 2007. – 2014.



Izvor: Računica autora

6.4. Fiskalne institucije i fiskalna pravila u Srbiji

Kao reakciju na neke od uočenih manjkavosti, 2011. godine su kroz izmene i dopune Zakona budžetskom sistemu, uvedena fiskalna pravila i osnovan Fiskalni savet. Na narednim stranicama dajemo njihov opis, poredimo ih sa međunarodnom praksom i analiziramo njihovu adekvatnost.

6.4.1. Fiskalni savet

Fiskalni savet Republike Srbije je osnovan usvajanjem izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu 2011. godine, ali je počeo sa radom tek izborom članova 2012. godine. Fiskalni savet je osnovan kao nezavisan državni organ, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini. Zakon predviđa da se Fiskalni savet sastoji od tri člana koje bira Narodna skupština, na predlog predsednika Republike (predlaže predsednika Fiskalnog saveta), ministra finansija (predlaže jednog člana) i guvernera Narodne banke Srbije (predlaže jednog člana).

Zakon takođe predviđa da:

1) član Fiskalnog saveta mora da bude državljanin Republike Srbije
2) ne sme da vrši drugu javnu funkciju i
3) mora da ima odgovarajuću magistarsku, master ili doktorsku diplomu iz oblasti ekonomskih nauka, objavljene naučne radove iz oblasti makroekonomije, fiskalne politike, javnih

finansija, računovodstva ili neke druge srodne naučne oblasti i najmanje pet godina radnog iskustva.

Članovima Fiskalnog saveta je zakonom zabranjeno da obavljaju druga zaduženja ili plaćene dužnosti, osim naučnog, obrazovnog, umetničkog, književno-publicističkog, uredničkog ili nekog drugog intelektualnog rada. Takođe im je zabranjeno da budu član političke stranke i da se u svom radu vode političkim uverenjima. Članovi se biraju na period od šest godina, a mogu da budu razrešeni isključivo ako se ispostavi da nisu sposobni da vrši funkciju zbog mentalne ili fizičke nesposobnosti, ili ako ne postupaju u skladu sa Ustavom i zakonom. Članovi Fiskalnog saveta imaju pravo na osnovnu platu u visini od 90 procenata od osnovne plate predsednika Fiskalnog saveta.

Zakon predviđa sledeće nadležnosti Fiskalnog saveta:

1) provera makroekonomskih i fiskalnih pretpostavki korišćenih za izradu Fiskalne strategije;

2) davanje nezavisne ocene mera ekonomske politike Vlada u cilju ostvarivanja kvantitativnih fiskalnih ciljeva;

3) procena osnovnih fiskalnih rizika i verovatnoće da će Vlada ispuniti svoje fiskalne ciljeve;

4) procena u kojoj meri je Vlada u prošlosti poštovala fiskalna pravila;

5) procena ima li osnova za aktiviranje bilo koje od odredbi za izuzetne okolnosti i kolika je verovatnoća da će Vladin plan prilagođavanja omogućiti povratak na poštovanje fiskalnih pravila;

6) provera adekvatnosti ekonomskih klasifikacija.

Što se konkretnih zadataka tiče, Zakon predviđa sledeće:

1) Fiskalni savet priprema mišljenje na nacrt Fiskalne strategije;

2) Fiskalni savet priprema i dostavlja Narodnoj skupštini analizu o Fiskalnoj strategiji i predlogu budžeta Republike Srbije;

3) Fiskalni savet priprema analizu predloga zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije i konsolidovanog bilansa opšteg nivoa države;

4) Fiskalni savet priprema procene o fiskalnim uticajima predloga drugih zakona, kao i amandmana koji su podneti u toku skupštinske rasprave.

Takođe, Fiskalni savet može u bilo kom trenutku, na svoju inicijativu ili na zahtev, dati savet Vladi o pitanjima koja se odnose na fiskalnu politiku i upravljanje javnim finansijama. Sve analize, izveštaji, preporuke i saveti koje pripremi Fiskalni savet moraju da budu javno dostupni putem internet stranice Fiskalnog saveta.

Zakon predviđa da Fiskalni savet ima stručnu službu sa specijalnim savetnicima i prateću službu. Takođe, Fiskalni savet može angažovati spoljne stručnjake, radi obavljanja određenih poslova iz svoje nadležnosti. Lica koja rade u službi Fiskalnog saveta imaju status državnog službenika, a sredstva za rad Fiskalnog saveta i njegovih stručnih službi obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Članovi Fiskalnog saveta na predlog sekretara utvrđuju predlog finansijskog plana Fiskalnog saveta, i dostavljaju ga nadležnom radnom telu Narodne skupštine na saglasnost.

Fiskalni savet takođe ima svoju ulogu u praćenju poštovanja fiskalnih pravila. Naime, Zakon o budžetskom sistemu, pored pravila o javnom dugu, sadrži i pravilo o deficitu, koje je dato sledećom formulom:

$$d_t = d_{t-1} - a(d_{t-1}-d^*)-b(g_t-g^*)$$

gde su sa dt i dt-1 označeni deficiti u godinama t i t-1, d* je ciljni fiskalni deficit koji je određen na nivou od 1% BDP, gt je realna stopa rasta BDP u godini t, a g* je potencijalna srednjoročna realna stopa rasta BDP. Zakon predviđa da, počev od 2015. godine numeričku vrednost koeficijenata a i b, kao i potencijalnu stopu rasta BDP određuje Fiskalni savet.

Što se pravila o dugu tiče, dug opšteg nivoa države obuhvata direktni dug opšteg nivoa države i izdate garancije opšteg nivoa države (indirektni dug), prema domaćim i stranim poveriocima. Pravilo kaže da, ukoliko dug opšteg nivoa države, bez duga po osnovu restitucije, pređe 45% BDP, Vlada je dužna da Narodnoj skupštini, zajedno sa budžetom za narednu godinu, podnese i program za smanjenje duga u odnosu na BDP. Fiskalni savet podnosi Narodnoj skupštini obrazloženo mišljenje o Vladinom programu za smanjenja duga, a predstavnik Fiskalnog saveta obrazlaže mišljenje u Narodnoj skupštini.

Fiskalni savet je od svog osnivanja uspeo relativno brzo da izgradi solidnu stručnu reputaciju, a važi za ustanovu čiji se stavovi uzimaju za ozbiljno i za čijim radom postoji interes novinara i šire javnosti. Iako je Fiskalni savet Republike Srbije postavljen tako da može da se bavi i normativnom, a ne samo pozitivnom analizom, poput nekih fiskalnih saveta u EU, ipak se stiče utisak da to nije narušilo njihov kredibilitet, odnosno uspeli su u najvećoj meri da se uzignu iznad dnevne politike, u veoma teškim uslovima..

Fiskalni savet objavljuje četiri vrste dokumenata: 1) ocene, 2) istraživačke radove, 3) analize, stavove i predloge i 4) mesečne izveštaje.

Što se ocena tiče, radi se uglavnom o zakonskoj obavezi izrade ocene dokumenata poput predloga budžeta, fiskalne strategije, ali je Fiskalni savet izradio i nekoliko ocena drugih predloga zakona, poput Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2011. godine), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o policiji (2011. godine), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit (2012. godine), zatim su dali i sumarnu ocenu seta izmena poreskih zakona 2013. godine, kao i ocenu Predloga zakona o izmenama Zakona o radu i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 2014. godine. Ocene su ponekada bile pozitivne, a ponekada negativne, dakle Fiskalni savet nije isključivo kritikovao, odnosno isključivo podržavao Vladu. Takođe, stiče se utisak da su teme dobro izabrane, u smislu da se zaista radilo o izmenama politika koje su mogle da imaju značajan fiskalni efekat, bilo pozitivan, bilo negativan.

Što se analiza, stavova i predloga tiče, tu se Fiskalni savet u suštini bavi davanjem svojih predloga (za razliku od Ocena, koje uglavnom predstavljaju reakciju na aktivnosti Vlade). Ovde se Fiskalni savet bavio analizom stanja u državnim preduzećima, a davali su i predloge kako unaprediti sistem upravljanja javnim finansijama i kako unaprediti ceo sistem upravljanja javnim investicijama.

Kao što je već rečeno, Fiskalni savet publikuje i mesečne izveštaje o kretanju javnih finansija. Sa ovom praksom su započeli od ana podataka za avgust 2014. godine. Radi se o izveštaju od 10-15 strana u kojem su rezimirana fiskalna kretanja, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani.

Budući da su narativni mesečni izveštaji Ministarstva finansija prilično šturi, smatramo da je praksa objavljivanja mesečnih izveštaja od strane Fiskalnog saveta veoma korisna za stručnu, ali i za širu javnost.

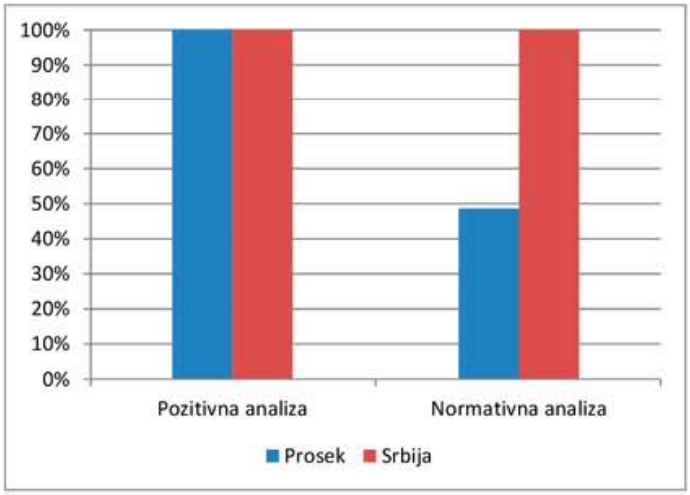
Poslednji tip izveštaja koje Fiskalni savet objavljuje su Istraživački radovi članova Fiskalnog saveta i zaposlenih. Radovi se uglavnom bave pitanjima poreske politike i politike penzija, ali između ostalog mogu se naći i radovi koji se bave demografskim projekcijama, kao i pregledom međunarodnih rešenja vezano za pitanje bankrota lokalnih samouprava.

6.4.2. Analiza usklađenosti nadležnosti Fiskalnog saveta sa međunarodnom praksom

Na narednim stranicama ćemo uporediti nadležnosti i rad srpskog Fiskalnog saveta sa sličnim ustanovama u svetu, a na osnovu baze podataka o nezavisnim fiskalnim institucijama Međunarodnog monetarnog fonda.

Što se tipa analize koju institucija sprovodi tiče, srpski fiskalni savet sprovodi kako pozitivnu, tako i normativnu analizu, odnosno bavi se i ocenjivanjem poteza vlasti i fiskalne politike. Sa druge strane, nešto manje od polovine fiskalnih saveta u svetu ima takav mandat. Mandat više od polovine nezavisnih fiskalnih institucija je „samo" da se bave pozitivnom analizom, odnosno, na primer, ne daju nikakve preporuke.

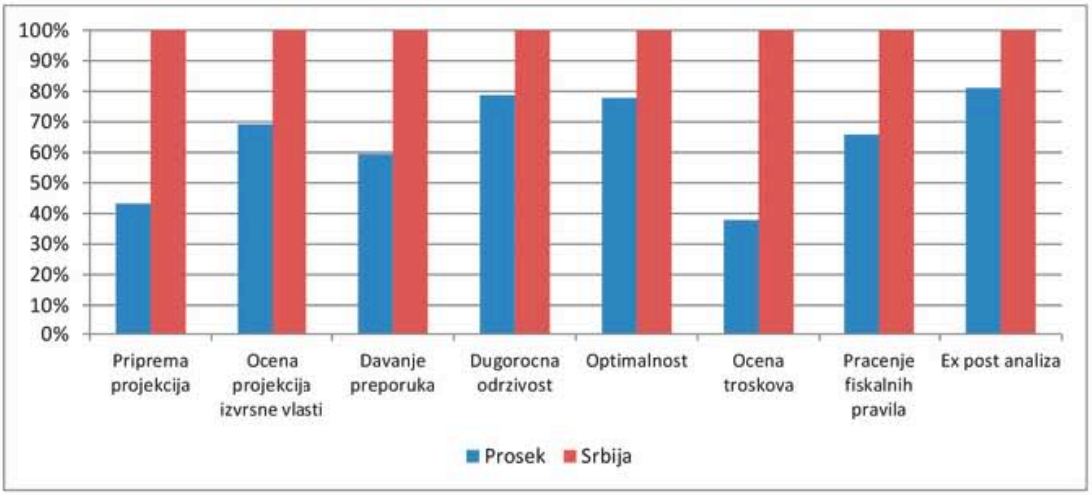
Grafikon 6.23: Vrsta analize koju sprovodi nezavisna fiskalna institucija



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Takođe, što se mandata tiče, srpski Fiskalni savet u svom mandatu ima sve osnovne nadležnosti koje treba da ima. Takođe ima i neke nadležnosti koje nezavisne fiskalne institucije u svetu imaju u relativno malom broju (poput pripreme projekcija i ocene troškova nekih vladinih politika). Doduše, u Srbiji Fiskalni savet nema obavezu ocene troškova, već samo mogućnost da to radi.

Grafikon 6.24: Nadležnosti nezavisne fiskalne institucije

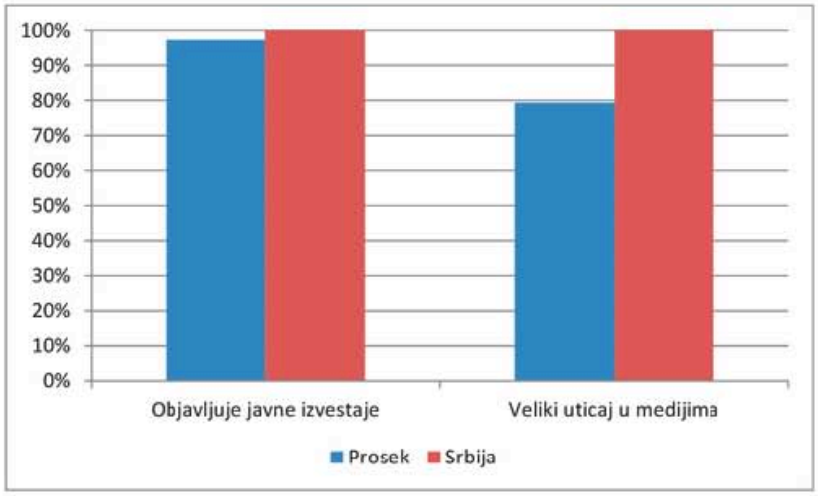


Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Što se „širih" ovlašćenja tiče, srpski fiskalni savet n[27] nadležnost nad koordinacijom fiskalne politike, niti ima mandat širi od fiskalne politike, ali je takva situacija relativno retka i u drugim zemljama (samo u 9% slučajeva nezavisna fiskalna institucija se bavi i koordinacijom fiskalne politike, a u 31% slučajeva ima mandat širi od fiskalne politike).

Srpski Fiskalni savet, u skladu sa međunarodnom praksom, objavljuje svoje izveštaje, a i uticaj u medijima se procenjuje kao visok (što je slučaj i sa oko 80% drugih nezavisnih fiskalnih institucija.

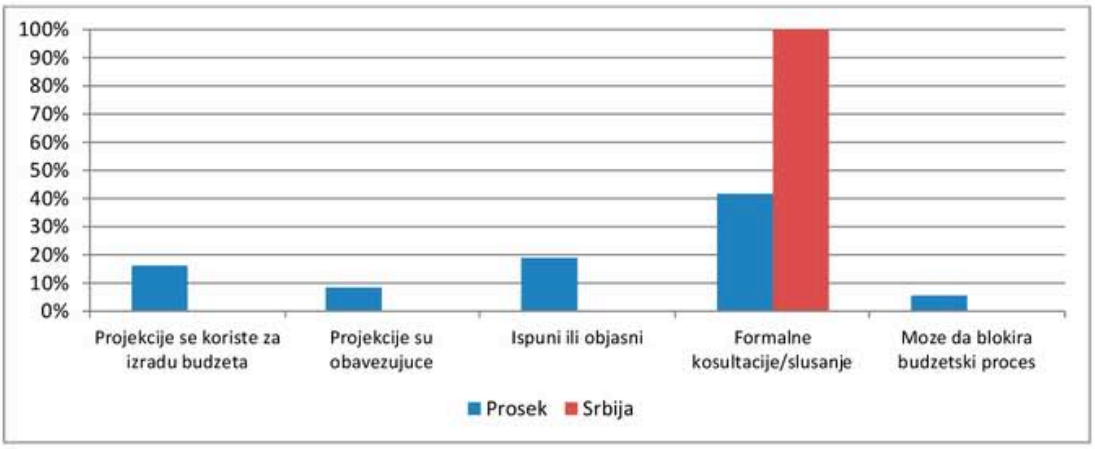
Grafikon 6.25: Odnosi sa javnošću nezavisne fiskalne institucije



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Kada govorimo o instrumentima, srpski Fiskalni savet ne raspolaže sa mnogo instrumenata (praktično jedino postoji obaveza vlasti da obavi formalne konsultacije sa Fiskalnim savetom), ali je slična situacija i u ostatku sveta. Naime, još uvek su retke zemlje gde se a) makro projekcije Fiskalnog saveta moraju prihvatiti pri pripremi budžeta, ili b) fiskalne projekcije su obavezujuće, ili c) postoji obaveza vlastima da ukoliko ne prihvate projekciju saveta moraju detaljno da obrazlože zašto, ili d) Fiskalni savet može u potpunosti da blokira budžetski proces ukoliko nije njime zadovoljan.

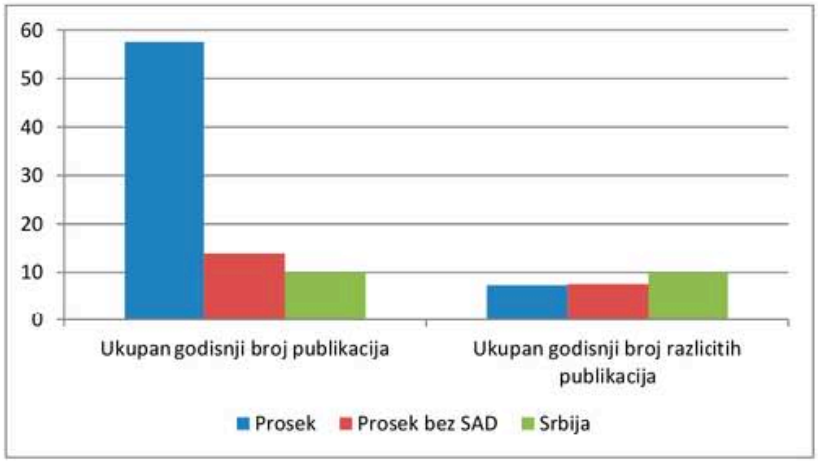
Grafikon 6.26: Instrumenti nezavisne fiskalne institucije



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Što se broja publikacija tiče, on je potpuno u skladu sa ostalim sličnim institucijama (ukoliko se iz proseka isključi američka Kancelarija za budžet Kongresa koja godišnje objavljuje više od 1.100 publikacija).

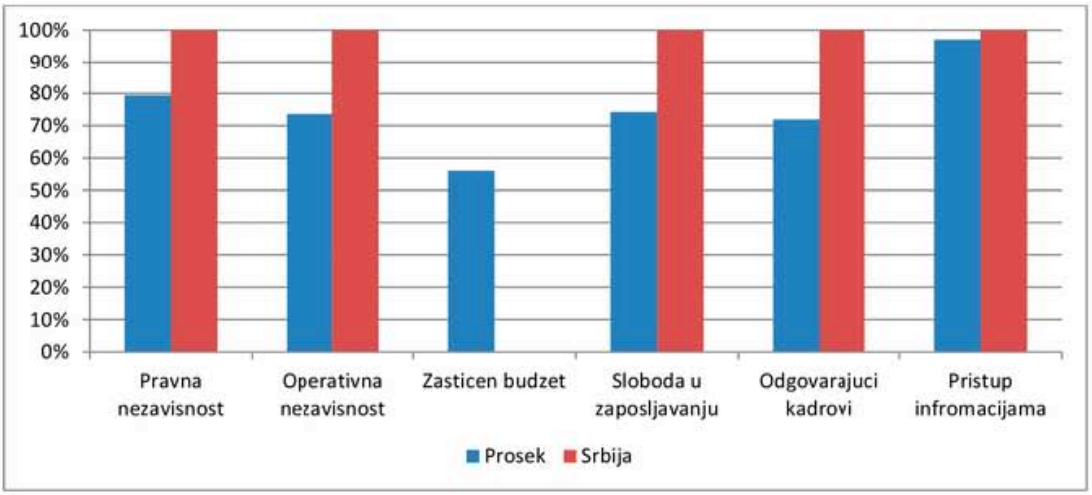
Grafikon 6.27: Publikacije nezavisne fiskalne institucije



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Što se nezavisnosti tiče, Fiskalni savet Republike Srbije je zakonom uglavnom dobro zaštićen, ali je uočljivo i to da budžet Fiskalnog saveta nije zagarantovan, što znači da izvršna vlast može da kroz proces odobravanja resursa Fiskalnom savetu na njega utiče ili da ga čak de facto i ukine (što se u suštini desilo u Mađarskoj).

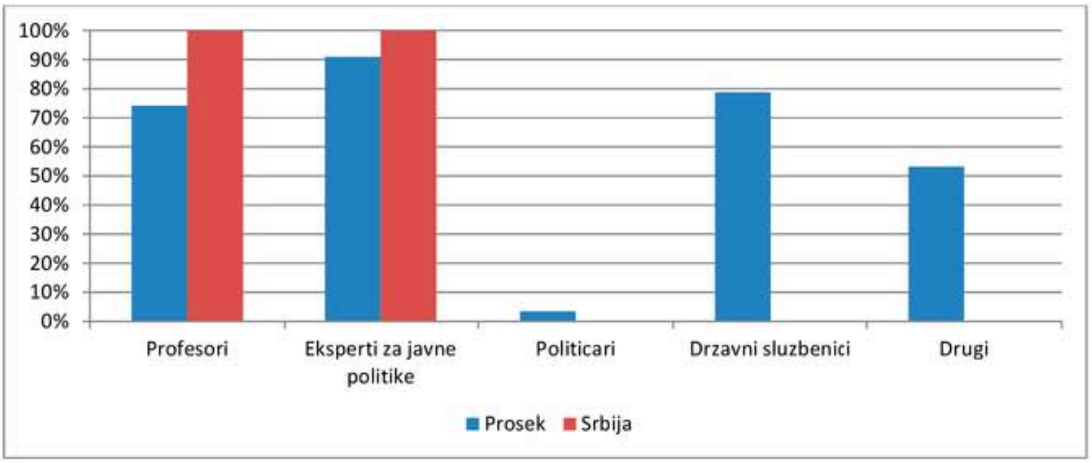
Grafikon 6.28: Mehanizmi zaštite nezavisnosti fiskalne institucije



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Članstvo u Fiskalnom savetu u Srbiji je praktično ograničeno na profesore i na eksperte za javne politike, dok je u drugim zemljama uglavnom dozvoljeno da članovi nezavisnih fiskalnih institucija budu i pojedini državni službenici ili druge profesije.

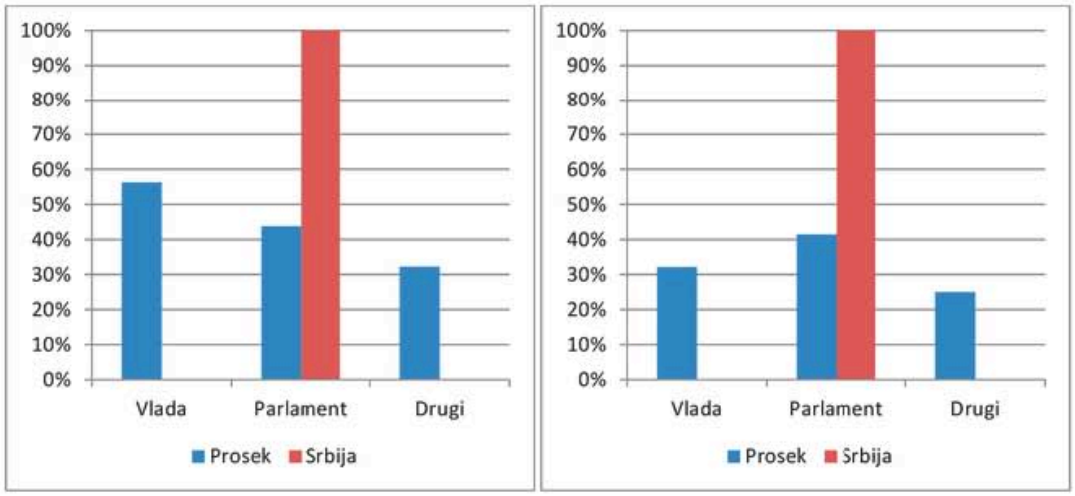
Grafikon 6.29: Članstvo u nezavisnoj fiskalnoj instituciji



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Što se imenovanja i razrešenja tiče, u Srbiji obe funkcije obavlja isključivo Narodna skupština, dok je u svetu široko rasprostranjeno i imenovanje od strane vlade i čak i drugih organa (recimo od strane predsednika, ili od strane guvernera centralne banke).

Grafikon 6.30: Ko postavlja i razrešava članove nezavisne fiskalne institucije



Izvor: Međunarodni monetarni fond, Baza podataka o fiskalnim savetima

Sve u svemu, Fiskalni savet Republike Srbije ne odstupa od svetskih standarda, kako u pogledu svog rada, tako i u pogledu zakonom definisanih nadležnosti. Jedino gde je očigledno moguće unaprediti nezavisnost ovog tela je putem garantovanja budžetskih resursa.

6.4.3. Fiskalna pravila u Srbiji

Kao što je već rečeno, tokom 2011. godine Narodna skupština je usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu kojim su uvedena numerička fiskalna pravila i predviđeno osnivanje Fiskalnog saveta. Numerička pravila su uvedena za ukupan javni dug, deficit, kao i za ukupne rashode za plate i penzije:

a) Dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći 45% BDP

U javni dug u skladu sa Zakonom, ulaze sve direktne obaveze države, kao i sve izdate suverene garancije, bez obzira na to da li su aktivirane ili ne. Zakon takođe predviđa da, ukoliko limit za visinu javnog duga bude probijen, Vlada mora Narodnoj skupštini da dostavi Program smanjenja javnog duga.

b) Što se deficita tiče, opšte pravilo je da fiskalni deficit u srednjem roku treba da iznosi 1% BDP, a da bi se obezbedilo da stvarni fiskalni deficit u srednjem roku bude jednak ciljnom, Zakon predviđa primenu sledeće formule za određivanje gornje granice fiskalnog deficita u godini t:

$$d_t = d_{t-1} - a(d_{t-1}-d^*)-b(g_t-g^*)$$

gde su sa dt i dt-1 označeni deficiti u godinama t i t-1, d* je ciljni fiskalni deficit koji je određen na nivou od 1% BDP, gt je realna stopa rasta BDP u godini t, a g* je potencijalna srednjoročna realna stopa rasta BDP.Deficit u formuli je izražen u procentima od BDP, dok su stope rasta BDP izražene u procentima.

Koeficijent prilagođavanja a pokazuje brzinu kojom se stvarni deficit približava ciljnom deficitu, a koeficijent b pokazuje koliko fiskalni deficit u godini t odstupa od ciljnog deficita usled odstupanja stope rasta BDP u godini t od potencijalne stope rasta BDP.

U periodu od 2011. do 2014. godine numerička vrednost koeficijenata je određena na nivou a=0,3 i b=0,4 dok je potencijalna stopa rasta BDP, g*=4%. Zakon takođe predviđa da, počev od 2015. godine numeričku vrednost koeficijenata a i b, kao i potencijalnu stopu rasta BDP određuje Fiskalni savet i ona će važiti u periodu koji ne može biti kraći od tri godine.

Kada sve ovo uzmemo u obzir, formula je u trenutku usvajanja Zakona glasila ovako:

$$d_t = d_{t-1} - 0.3(d_{t-1}-1\%) - 0.4(g_t - 4\%)$$

Dakle, deficit u narednoj godini treba da se smanji u odnosu na ovogodišnji u skladu sa sledećom tabelom. Zelenom bojom su obojena polja u kojima je dozvoljeno relativno značajno povećanje deficita (ukoliko je deficit u prethodnoj godini bio relativno nizak, a očekuje se slab privredni rast u narednoj godini), a narandžastom bojom su obojena polja u kojima se nalaže relativno značajno smanjenje deficita (ukoliko je deficit u prethodnoj godini bio relativno visok i ukoliko se očekuje relativno visok privredni rast. Belom bojom su označene situacije između.

Tabela 6.5: Nužno fiskalno prilagođavanje na osnovu pravila o deficit (u % BDP)

		Projektovana stopa rasta u narednog godini								
		-2%	-1%	0%	1%	2%	3%	4%	5%	6%
Deficit u prethodnoj godini (% BDP)	0.0%	2.7%	2.3%	1.9%	1.5%	1.1%	0.7%	0.3%	-0.1%	-0.5%
	0.5%	2.6%	2.2%	1.8%	1.4%	1.0%	0.6%	0.2%	-0.3%	-0.7%
	1.0%	2.4%	2.0%	1.6%	1.2%	0.8%	0.4%	0.0%	-0.4%	-0.8%
	1.5%	2.3%	1.9%	1.5%	1.1%	0.7%	0.3%	-0.2%	-0.6%	-1.0%
	2.0%	2.1%	1.7%	1.3%	0.9%	0.5%	0.1%	-0.3%	-0.7%	-1.1%
	2.5%	2.0%	1.6%	1.2%	0.8%	0.4%	-0.1%	-0.5%	-0.9%	-1.3%
	3.0%	1.8%	1.4%	1.0%	0.6%	0.2%	-0.2%	-0.6%	-1.0%	-1.4%
	3.5%	1.7%	1.3%	0.9%	0.5%	0.1%	-0.4%	-0.8%	-1.2%	-1.6%
	4.0%	1.5%	1.1%	0.7%	0.3%	-0.1%	-0.5%	-0.9%	-1.3%	-1.7%
	4.5%	1.4%	1.0%	0.6%	0.2%	-0.3%	-0.7%	-1.1%	-1.5%	-1.9%
	5.0%	1.2%	0.8%	0.4%	0.0%	-0.4%	-0.8%	-1.2%	-1.6%	-2.0%
	5.5%	1.1%	0.7%	0.3%	-0.2%	-0.6%	-1.0%	-1.4%	-1.8%	-2.2%
	6.0%	0.9%	0.5%	0.1%	-0.3%	-0.7%	-1.1%	-1.5%	-1.9%	-2.3%
	6.5%	0.8%	0.4%	-0.1%	-0.5%	-0.9%	-1.3%	-1.7%	-2.1%	-2.5%

Izvor: Računica autora

c) Zakon je takođe uveo takozvana posebna fiskalna pravila vezano za indeksaciju plata i penzija kao najvećih komponenti javne potrošnje. Inicijalno je pisalo da će se pravila primenjivati sve tok udeo penzija ne padne na ispod 10% BDP, a udeo plata u javnom sektoru na ispod 8% BDP.

Odredbe zakona kojim se definiše kretanje plata i penzija su u međuvremenu menjane 9 puta. Praktično, Zakon o budžetskom sistemu, koji je sistemski zakon, je menjan svaki put kada je donošen, ili menjan godišnji Zakon o budžetu. Time je, u velikoj meri, obesmišljen ovaj zakon.

Odredbe zakona o budžetskom sistemu koje definišu kretanje zarada

1

Pojedinačne plate i penzije u decembru 2010. godine povećaće se za 2%.

U aprilu 2011. godine, plate i penzije uskladiće se stopom rasta potrošačkih cena u prethodna tri meseca.

U oktobru 2011. godine, plate i penzije uskladiće se zbirom stope rasta potrošačkih cena u prethodnih šest meseci i polovine stope realnog rasta BDP u prethodnoj godini, ukoliko je taj rast pozitivan.

U aprilu 2012. godine, plate i penzije uskladiće se zbirom stope rasta potrošačkih cena u prethodnih šest meseci i polovine stope realnog rasta BDP u prethodnoj godini, ukoliko je taj rast pozitivan.

U oktobru 2012. godine, plate i penzije povećaće se za 2%.

U aprilu 2013. godine, plate i penzije povećaće se za 2%.

U oktobru 2013. godine plate i penzije povećaće se za 0,5%.

U aprilu 2014. godine plate i penzije povećaće se za 0,5%.

U oktobru 2014. godine plate i penzije povećaće se za 1%.

U slučaju da se do 1. jula 2014. godine ne donese propis kojim će se urediti ujednačavanje nivoa plata, odnosno zarada zaposlenih u javnom sektoru, neće se vršiti usklađivanje plata i penzija u skladu sa stavom 26. ovog člana.

Principi odgovornog fiskalnog upravljanja nalažu svođenje rashoda za plate i penzije na održiv nivo, tako da će se težiti tome da učešće plata opšteg nivoa države u BDP bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%.

Povećanje plata i penzija može se vršiti samo u godini u kojoj se na osnovu odgovarajućih planskih dokumenata nadležnih organa očekuje, odnosno procenjuje da će učešće plata opšteg nivoa države u BDP da bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da očekivano učešće plata opšteg nivoa države, odnosno penzija u BDP nakon usklađivanja ne bude iznad navedenih procenata.

Od aprila se plate, odnosno penzije mogu povećati maksimalno do zbira stope rasta potrošačkih cena u prethodnih šest meseci i dela stope realnog rasta BDP u prethodnoj godini iznad 3%, a od oktobra se mogu povećati maksimalno do stope rasta potrošačkih cena u prethodnih šest meseci.

Ukoliko su ispunjeni uslovi za usklađivanje plata, odnosno penzija iz st. 28. i 29. ovog člana,

o povećanju plata, odnosno penzija, kao i o procentu tog povećanja odlučuje Vlada, na predlog Ministarstva.

Odredbe st. 28-31. ovog člana primenjuju se nakon 2014. godine.

Usklađivanje plata i penzija primenjuje se na obračun i isplatu plata za navedeni mesec.

Primena posebnih fiskalnih pravila ne može da ugrozi opšta fiskalna pravila utvrđena u skladu sa ovim zakonom.

Izuzetno od st. 29-31. ovog člana, u 2016. godini penzije se mogu povećati za 1,25%, kao i plate zaposlenih u:

- Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane za 2%;

- ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja i učeničkog standarda za 4%;

- ustanovama visokog i višeg obrazovanja i studentskog standarda za 2%;

- predškolskim ustanovama za 4%;

- ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite za 3%.

Pored svega navedenog, Zakon o budžetskom sistemu ostavlja mogućnost da se povećaju kapitalne investicije, a da to ne naruši pravilo o deficitu. Naime, ukoliko učešće kapitalnih investicija opšte države pređe 4% (u 2011. godini) ili 5% (u periodu 2012 – 2015. godina) deo kapitalnih investicija iznad definisanog iznosa se neće računati kao deficit, ali samo do iznosa od 2% BDP.

6.4.4. Problemi sa fiskalnim pravilima u Srbiji

Postoji više problema u vezi sa načinom na koji su definisana fiskalna pravila:

a) Pravilo o deficitu je suviše komplikovano

Jedna od osnovnih karakteristika dobrog pravila je da je ono jasno i da je lako uočljivo da li se pravilo poštuje ili ne. To nije slučaj sa srpskim fiskalnim pravilom o deficitu. Naime, nužno je određeno poznavanje matematike kako bi se shvatilo šta formula uopšte znači, a kamoli da se izračuna dozvoljeni deficit. Zato su javnost, mediji i političari uglavnom potpuno ignorisali ovo pravilo u javnoj debati – sav fokus je bio na pravilu za javni dug, usled činjenice da je jednostavno.

b) Pravilo o deficitu je veoma teško sprovesti je su d_{t-1} i g_t projekcije, a ne stvarni, odnosno istorijski brojevi.

Zakon o budžetu se najčešće priprema u jesen, što znači da u trenutku kada glavni agregati za narednu godinu treba da budu definisani (poput ukupnog deficita), stvarni brojevi za tekuću godinu još uvek nisu poznati. To znači da je parametar d_{t-1} nepoznat i zato, umesto stvarnog broja Vlada mora da koristi projekciju, odnosno da Vlada ima značajan manevarski prostor u tom trenutku.

Kada bi izvršenje prihoda i rashoda bilo manje ili više stabilno tokom godine, ovo ne bi nužno predstavljalo problem. Ali, budući da se trošenje za neke kategorije rashoda (poput kapitalnih ulaganja ili nekih roba i usluga) često grupiše pred sam kraj godine, precizna procena deficita na kraju godine čak ni na centralnom nivou vlasti nije laka, a kamoli procena deficita na drugim

nivoima vlasti, poput lokalnog. Na primer, 2015. godine je deficit samo u decembru bio viši od ukupnog deficita u prvih 11 meseci, a slično se desilo i 2014. godine.

Slično tome i g_t (stopa rasta u narednoj godini) je projekcija. Budući da svaki procentni poen odstupanja od dugoročne stope rasta od 4% omogućava dodatni deficit od 0,4% BDP, vlast ima podsticaj da potceni stopu rasta. Sa druge strane, doduše, postoji suprotan podsticaj vlastima da precene stopu rasta (pri projekciji prihoda), tako da ovo u stvari može delimično da ublaži podsticaj vlastima da precenjuju stopu rasta.

c) Limit na dug od 45% BDP je bio nekredibilan u samom trenutku usvajanja Zakona, budući da je dug u tom trenutku već bio prešao 40% BDP.

Nejasno je zašto je uopšte usvojen limit od 45% BDP za javni dug u trenutku kada je dug već bio veoma blizu tog nivoa i kada je bilo uglavnom jasno da će Srbija jedan niz godina patiti od deficita i relativno niskih stopa rasta. Praktično jedino moguće objašnjenje je da je Vlada bila ubeđena u izvesnost (tada aktuelne) prodaje Telekoma i da su planirali da veliki deo prihoda od privatizacije iskoriste za otplatu duga i finansiranje već planiranog deficita, bez dodatnog uvećanja javne potrošnje. Ali, do te privatizacije nikada nije došlo, tako da je pravilo praktično prekršeno već u prvoj godini primene.

d) Dva pravila mogu lako da budu kontradiktorna.

Zakon se uopšte ne bavi potencijalnom kontradiktornošću pravila. Na primer, ukoliko je dug na nivou od 43% BDP, ali formula za deficit dozvoljava deficit of 4% BDP, da li je maksimalno dozvoljeni deficit 2% (što sugeriše pravilo o dugu) ili 4% (što nalaže pravilo o deficitu)?

U suštini, osnovni problem je što pravilo o deficitu uopšte ne uzima u obzir trenutni nivo duga, već se isto pravilo primenjuje i pri nivou duga ispod 45% i iznad 45%.

e) Lako je manipulisati podacima o deficitu

Kao što je već navedeno gore, vlasti mogu da potcene deficit. Naime, budžetsko računovodstvo u Srbiji se i dalje vodi po gotovinskom principu, uz nejasna pravila i netransparentnu praksu oko toga koje transakcije treba smatrati prihodima/rashodima (knjižiti „iznad crte", odnosno uključiti u obračun deficita), a koje transakcije treba smatrati finansijskim operacijama (i knjižiti ih „ispod crte", odnosno ne uključiti ih u obračun deficita). To znači da vlast i dalje može relativno lako da prikrije deficit knjiženjem nekih rashoda ispod crte, odnosno knjiženjem nekih priliva iznad crte. Na primer, umesto da odobri subvenciju nekoj kompaniji, vlast može da: a) preuzme dug kompanije i kasnije ga otplati knjižeći otplatu „ispod crte", ili b) izda obveznice i pokloni ih kompaniji ili banci, a kada dođe vreme isplati, vlast ponovo knjiži otplatu duga „ispod crte". Ovakve transakcije su postale daleko češće u periodu nakon usvajanja fiskalnih pravila i ove transakcije su pravilno proknjižene tek retoaktivno, od strane naredne vlasti (koja je na taj način uspela da prebaci dodatni deo krivice za tešku fiskalnu poziciju na prethodnu vlast). Dodatno, mnogi rashodi se mogu lako reklasifikovati kao kapitalne investicije i koristiti odredbe o neračunanju iznosa nakon 5% BDP u deficit.

Istina je da je sadašnja Vlada u velikoj meri prestala sa ovakvom praksom i da su danas (2016. godine) fiskalni računi mnogo transparentniji i ispravniji nego što su bili pre nekoliko godina. Međutim, praksa je poboljšana isključivo u kontekstu programa sa Međunarodnim monetarnim fondom, što sugeriše da se stara praksa može lako ponoviti nakon isteka programa. Potrebno je, naime, zakonom jasno odrediti način knjiženja različitih transakcija, jer bez pouzdanog budžetskog

računovodstva nije moguće sprovoditi ni fiskalna pravila. Takođe, u perspektivi treba prebaciti nadležnost za obračun deficita i ostale fiskalne statistike na Republički zavod za statistiku, po ugledu na države Evropske unije.

f) Pravilo o dugu ne definiše jasno u kom trenutku se računa udeo duga u BDP, kao ni koji BDP treba uzeti u obzir

Podaci o nominalnom BDP se računaju i objavljuju jednom godišnje i može proći i više od 12 meseci nakon isteka godine do objavljivanja podataka. To znači da se trenutni udeo javnog duga u BDP mora zasnivati na nekoj projekciji BDP. To je već problem sam po sebi, ali još ozbiljniji problem je u tome što Zakon ne predviđa koju projekciju treba koristiti. Pretpostavimo da se udeo duga u BDP računa u avgustu 2016. godine - koju projekciju BDP tada treba staviti u imenilac: 1) projekciju BDP za 2016. godinu, 2) projekciju BDP za prethodnih 12 meseci, ili 3) projekcitju BDP za prethodna 4 kvartala (juli 2014 – juni 2015)?

Vlasti primenjuju najlakši metod, ali je problem što taj metod i najviše obmanjuje – koristi se kalendarska godina. To konkretno znači da udeo duga uvek pada 1. januara, jer se projektovani imenilac smanjuje (jer vlasti uvek pretpostave neki ekonomski rast u narednoj godini).

g) Predviđene sankcije su suviše blage (pravilo za dug) ili nepostojeće (pravilo za deficit)

Kao što je već spomenuto, jedina sankcija u slučaju kršenja pravila o dugu je da vlada mora Narodnoj skupštini da dostavi Program smanjenja javnog duga što, u suštini, i nije sankcija. Što se pravila o deficitu tiče, nije predviđeno čak ni to. Naravno, Zakon o budžetu, kao i odluke o zaduživanju donosi Narodna skupština, tako zakonom da ne bi ni bilo moguće predvideti sankcije proitv narodnih poslanika koji su izglasali zakone kojima se krši Zakon o budžetskom sistemu, ali je bilo moguće predvideti, 43 primer, sankcije protiv Vlade (ili ministra finansija) koji Narodnoj skupštini predlaže Zakon o budžetu koji nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.

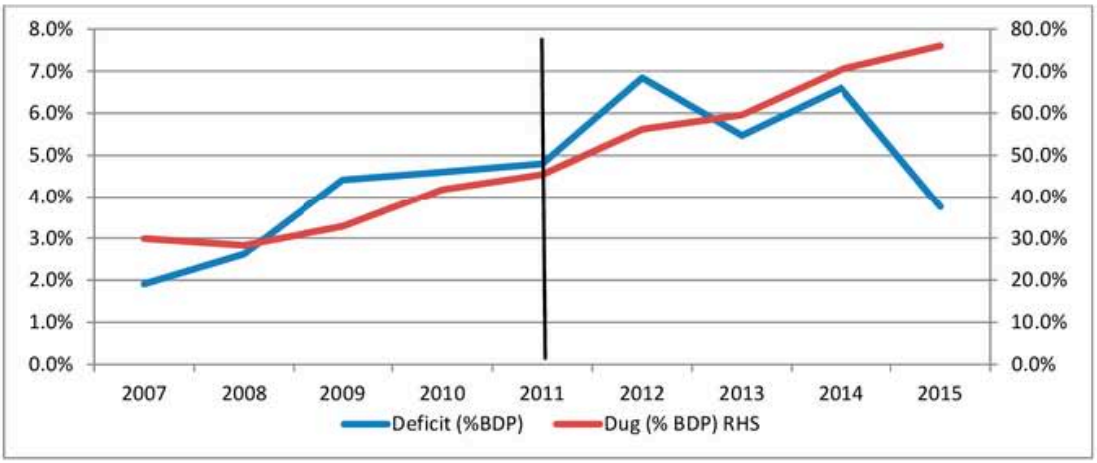
U srpskoj javnost se često može čuti da se „Zakon kojim su propisana fiskalna pravila ne poštuje" što, striktno posmatrano, nije tačno. Naime, Zakon predviđa šta se dešava u situaciji u kojoj dug pređe 45% (vlada podnosi Program smanjenja duga Narodnoj skupštini) i to se, najčešće sprovodi (mada, Program se uglavnom donosi kao posebno poglavlje Fiskalne strategije, a ne kao odvojeni dokument). U tom smislu, zakon se poštuje, ali prosto predviđena sankcija nije dovoljno delotvorna.

h) Najveći problem sa srpskim fiskalnim pravilima je što su definisana zakonom

Naime, običan zakon (kao što je to Zakon o budžetskom sistemu) jednostavno ne može da ograniči Narodnu skupštinu, budući da ona može da donese bilo koji zakon koji je u skladu sa Ustavom. Na primer, iako Zakon o budžetskom sistemu definiše da deficit ne može biti viši od nekog nivoa utvrđenog formulom (na primer, 3% BDP), Parlament može da usvoji godišnji Zakon o budžetu koji predviđa deficit od 4% i ne postoji apsolutno mehanizam kojim se takav Zakon o budžetu može osporiti, iako je očigledno suprotan drugom zakonu. Sa druge strane, čak i kada bi Ustavni sud počeo doslednije da primenjuje doktrinu jedinstva pravnog poretka (a koje primenjuje s vremena na vreme, u situaciji kada su dva zakona suprotstavljena jedan drugom), 42 ništa ne sprečava Narodnu skupštinu da zajedno sa usvajanjem Zakona o budžetu usvoji i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu u kojem bi pisalo „Izuzetno, u narednoj godini, ne primenjuje se pravilo o deficitu", budući da je ista većina u Narodnoj skupštini 13 potrebna za usvajanje oba Zakona. Upravo takvo ponašanje smo i videli u vezi sa indeksiranjem plata u javnom sektoru i penzija – Zakon o budžetskom sistemu je menjan svake godine, zajedno sa Zakonom o budžetu, kako bi se menjala i pravila o indeksiranju. U tom smislu, bilo koje fiskalno pravilo koje je

definisano zakonom jednostavno ne može biti efikasno sprovedeno i zato u suštini predstavlja samo lepu želju, ali ne i pravno obavezujuće ograničenje.

Grafikon 6.31: Kretanje deficita i javnog duga pre i nakon uvođenja fiskalnih pravila



Izvor: računica autora

Nije zato iznenađujuće da su efekti srpskih fiskalnih pravila bili zanemarljivi, ako ih je uopšte i bilo. Na prethodnom grafikonu (Frafikon 6.31) je prikazano kretanje ukupnog javnog duga i fiskalnog deficita, dok vertikalna linija pokazuje trenutak kada je fiskalno pravilo uvedeno – ne samo da deficit nije smanjenjem, već se u stvari povećao nakon usvajanja zakona, što je dovelo do stalnog povećanja javnog duga.

7. RASPRAVA O NALAZIMA I ZAKLJUČAK

7.1 Rezime osnovnih nalaza i postavljenih hipoteza

Literatura o fiskalnim pravilima i njihovom uticaju sugeriše sledeće zaključke:

1. Postoji širok konsenzus (barem među ekonomistima) da je potrebno uvesti ograničenja u vođenju fiskalne politike iz brojnih teorijski i empirijski potvrđenih razloga.

2. Oko sadržaja tih ograničenja ne postoji potpuni konsenzus. Dok neki autori smatraju da je bolje ostaviti više prostora vlastima za diskreciju u vođenju politike, drugi smatraju da je nužno što preciznije i što strožije propisati ograničenja. U tom smislu, neki se zalažu za veoma stroga, ustavnom uvedena ograničenja za zaduživanje, dok se drugi zalažu za fleksibilinija rešenja.

3. Većina autora ipak smatra da uvođenje numeričkih fiskalnih pravila, kao i osnivanje nezavisnih fiskalnih tela, može pomoći u vođenju odgovornije fiskalne politike.

Praksa uspostavljenih fiskalnih pravila u svetu ukazuje na sledeće zaključke:

1. Fiskalna pravila postaju sve češći instrument fiskalne politike. Najčešća su pravila kojima se uvode ograničenja javnog duga i deficita, a u manjem broju slučajeva postoji i ograničenje nekih komponenti rashoda, odnosno prihoda.

2. Pravila koja su na snazi u Evropskoj uniji još od Sporazuma iz Mastrihta su do sada više puta menjana i, do sada, nisu bila u potpunosti delotvorna u ograničavanju fiskalnih kriza među državama članicama EU.

3. Na osnovu primera američkih saveznih država smo videli da su detalji pravila veoma bitni. Naime, iako 46 od 50 američkih saveznih država ima ustavno propisanu zabranu zaduživanja, odnosno deficita, u praksi se većina država zapravo zadužuje usled različitih razloga.

4. Srbija, kao kandidat za članstvo u Evropskoj će morati da preuzme brojne obaveze po pitanju politike javnih finansija, uključujući i obaveze iz Fiskalnog kompakta. Te obaveze, između ostalog, znače i da će Srbija verovatno morati da promeni Ustav kako bi u njega ugradila određena fiskalna pravila.

Različita rešenja koja karkterišu nezavisne fiskalne institucije u svetu ukazuju na sledeće:

1. U poslednjih desetak godina su osnovane mnoge nezavisne fiskalne institucije širom sveta. Iako nadležnosti u određenoj meri variraju, ipak dolazi do postepenog ujednačavanja - najveći broj njih se bavi ocenom makroekonomskih projekcija na kojima je budžet zasnovan i, na primer, izradom dugoročne projekcije održivosti javnih finansija.

2. Uglavnom je prihvaćen stav da njihova uloga pretežno treba da bude u povećanju transparentnosti sistema i u praćenju aktivnosti izvršne vlasti a da, generalno gledano, ne treba da imaju izvršna ovlašćenja (poput, na primer, prava veta u budžetskom procesu).

3. Između ostalih nadležnosti, veliki broj nezavisnih fiskalnih institucija ima važnu ulogu u praćenju ispunjenosti fiskalnih pravila.

Empirijska analiza efektivnosti fiskalnih pravila i, donekle, fiskalnih institucija daje sledeće zaključke:

1. Što se država članica Evropske Unije tiče, snaga nacionalnog fiskalnog pravila je pozitivno korelisana sa fiskalnim rezultatom, što znači da je jače fiskalno pravilo korelisano sa boljim fiskalnim rezultatom.

2. Pravna osnova pravila je uglavnom statistički signifikantna, ali sa neočekivanim (negativnim) znakom, što znači da su pravila višeg pravnog stepena korelisana sa lošijim fiskalnim rezultatom. Moguće tumačenje je to da su zemlje sa višim deficitima uvele pravila višeg pravnog stepena, kako bi ih ojačala, a naročito u poslednjih nekoliko godina. Teško je ove nalaze interpretirati tako da viši pravni osnov uspostavljanja pravila uzrokuje viši deficit.

3. Osobine tela za praćenje pravila su statistički značajne u tri slučaja, sa očekivanim znakom, odnosno veća nezavisnost tela za praćenje ispunjenosti fiskalnih pravila je korelisana sa boljim fiskalnim rezultatom.

4. Što se analize podataka iz baze Međunarodnog monetarnog fonda tiče, postojanje nacionalnog pravila o deficitu je statistički signifikantno, sa očekivanim (pozitivnim) znakom, dok je postojanje ostalih vrsta pravila (nadnacionalno pravilo o deficitu i pravilo o dugu bilo da je uspostavljeno na nacionalnom ili nadnacionalnom nivou) nije statistički signifikantno korelisano sa fiskalnim rezultatom.

5. Pravni osnov pravila o dugu nije statistički signifikantan, dok signifikantnost pravnog osnova pravila o deficitu zavisi od metoda ocene (statistički signifikantan kod obične regresije, nesignifikantan kod panel ocene),

Iz analize fiskalne politike u Srbiji u proteklih 15 godina i postojećih fiskalnih pravila i nadležnosti Fiskalnog saveta mogu se izvesti sledeći zaključci:

1. Fiskalna politika u Srbiji je prošla kroz nekoliko faza, koje su u velikoj meri zavisile od statusa programa sa MMF-om.

2. Upravljanje javnim finansijama u Srbiji i dalje pati od brojnih nedostataka. Između ostalog, trogodišnji planovi, a naročito oni koji se odnose na smanjenje javne potrošnje koji su dati u Fiskalnim strategijama, se uglavnom ne sprovode.

49

3. Postojeća fiskalna pravila nisu adekvatno odgovorila na ove izazove iz više razloga, a pre svega zato što nisu dovoljno precizno postavljena, zato što je sankcija suviše blaga (ili čak nepostojeća), što, između ostalog, sugeriše i da je pravni osnov neodgovarajući.

4. Položaj i uloga Fiskalnog saveta su uglavnom postavljene na pravi način. Jedini izuzetak je nedostatak dovoljne zaštite njihovog budžeta, odnosno i dalje postoji mogućnost da izvršna vlast, preko zakonodavne vlasti, onemogući rad Fiskalnog saveta. Iako se to do sada nije dešavalo, samo postojanje takve pretnje može da ugrozi nezavisnost ovog tela.

Na osnovu svega iznetog, možemo oceniti potvrđenost iznetih hipoteza na sledeći način.

Hipoteza 1: Fiskalna pravila su uglavnom koristan mehanizam za vođenje odgovorne fiskalne politike.

Status hipoteze: Potvrđena empirijski, budući da snaga fiskalnog pravila, odnosno njegovo postojanje statistički značajno pozitivno utiče na fiskalni rezultat

Hipoteza 2: Usled tehničke kompleksnosti i brojnih mogućnosti za kreativno računovodstvo, organizacije poput fiskalnih saveta, čija je uloga da daju nezavisnu ocenu javnih finansija veoma korisna za postizanje održivih javnih finansija.

Status hipoteze: Potvrđena empirijski, imajući u vidu da u većini regresija postojanje nezavisnog tela za praćenje fiskalne politike statistički značajno pozitivno utiče na fiskalni rezultat.

Hipoteza 3: Zakonski utvrđena fiskalna pravila nemaju dovoljan kredibilitet usled relativno lake izmene zakona od strane vlasti te su stoga ustavna ograničenja superiorna.

Status hipoteze: Nije potvrđena empirijski, što može da znači da su zemlje sa već lošim fiskalnim rezultatima pokušale da ovaj problem reše većim pravnim značajem fiskalnih pravila i nezavisnog tela, odnosno da je loš fiskalni rezulta uzrok ugrađivanja ovih pravila u ustav.

7.2. Predlog uređenja fiskalnih pravila u Srbiji

Predlog se zasniva na nekoliko osnovnih zapažanja:

(1) Numerička pravila data kroz zakon imaju veoma male šanse da budu delotvorna u Srbiji, budući da (kao što je ranije već rečeno) Narodna skupština može da usvoji novi zakon kojim će podriti utvrđena pravila, ili jednostavno može izmeniti zakon kojim su pravila zadata (ukoliko je potrebna većina za usvajanje oba zakona u Narodnoj skupštini identična). Ovo je posebno relevantno jer Narodnom skupštinom dominiraju političke stranke koje upravljaju i Vladom, što je nužna posledica proporcionalnog izbornog sistema sa listom.

(2) U Srbiji ne postoji razvijena, efikasna i nezavisna javna uprava, što znači da ne postoji administrativni kapacitet da se zakonom propisana fiskalna pravila sprovedu brzo, efikasno i nepristrasno. Mada je doprinos Fiskalnog saveta odgovornoj fiskalnoj politici bio značajan u proteklih nekoliko godina, ipak se radi o relativno mladoj instituciji sa relativno ograničenim formalnim nadležnostima.

(3) Srpski birači se u mnogo većoj meri interesuju za naizgled jednostavna politička pitanja nego za izvesno komplikovana ekonomska i fiskalna pitanja. Srpski medijalni birač ima i ograničen kapacitet razumevanja svih detalja fiskalnog procesa, kao i za implikacije današnjih odluka na dugoročne trendove, što znači da je reputacioni rizik od kršenja pravila po političare relativno nizak.

(4) Srbija je u procesu pristupanja Evropskoj uniji, tako da će u nekom trenutku verovatno morati da uskladi i svoj Ustav sa zahtevima EU i Fiskalnog kompakta.

Iz ovih zapažanja sledi da bi Srbija trebalo da uvede ustavna ograničenja, odnosno da bi numerička fiskalna pravila tebalo uvesti u Ustav Srbije, dok bi tehničke detalje sprovođenja fiskalnih pravila trebalo urediti zakonom. Pravila bi trebalo da budu jednostavna, razumljiva i jasna, uz minimalni prostor za proizvoljno tumačenje. Iz toga proizlaze i ciljane varijable. Takođe, pravila bi trebalo da budu u skladu sa evropskim.

Jedna mogućnost je da pravilo o deficitu cilja strukturni deficit, budući da ograničavanje običnog deficita može biti problematično u uslovima recesije i ekspanzije jer ne omogućava lako vođenje kontraciklične fiskalne politike. Kao što smo ranije videli, neke zemlje EU, poput Nemačke, Slovenije i Španije ciljaju strukturni deficit. Međutim, za izračunavanje strukturnog deficita je ključno rešiti dva metodološka problema:

1) u kojoj fazi poslovnog ciklusa se nalazi privreda i
2) način identifikacije svih jednokratnih prihoda i rashoda.

Naravno, svaka država koja cilja strukturni deficit se suočava sa ovim problemima, ali smatramo da je manjak administrativnih kapaciteta u Srbiji koji se bave sprovođenjem fiskalne politike mnogo veći i da, samim tim, ciljanje strukturnog deficita u praksi može da dovede do velikih operativnih problema. Čak i veći problem od stručnog kapaciteta je veoma ograničena (praktično nepostojeća) operativna nezavisnost dela Ministarstva finansija koje se bavi makrofiskalnim projekcijama, što znači da postoji značajan rizik političkog uticanja na njih kako bi se odluke o dve gore navedene tačke učinile povoljnijim po vlast. Sa druge strane, Ustavni sud koji će *ex post* sprovoditi pravila će morati takođe da se oslanja na procenu istih tih institucija.

Takođe, posmatranje strukturnog deficita pati od još jednog mogućeg problema – naime, Srbija i dalje može da očekuje relativno visoke prihode od privatizacije, ukoliko se stekne politička volja za privatizacijom javnih preduzeća. Budući da ti prihodi od privatizacije ne predstavljaju budžetske prihode (već se knjiže „ispod crte"), to znači da se privatizacioni prihodi ne bi mogli koristiti za dodatne budžetske rashode (i, posledično, povećanje deficita). Dakle, ciljanje strukturnog deficita bi demotivisalo proces privatizacije jer bi se na prihode od privatizacije praktično isto gledalo kao i na prilive od zaduživanja, što verovatno nije opravdano u sadašnjoj situaciji. To znači da bi verovatno imalo smisla ograničiti upotrebu prihoda od privatizacije samo na rashode koji su po svom karakteru jednokratni (poput kapitalnih investicija).

Alternativa pravilu o deficitu je pravilo o dugu, slično onom koje primenjuju Poljska ili Slovačka. Ovo pravilo je jednostavnije i jasnije, budući da su i dug i BDP uglavnom jasno definisani indikatori. Međutim, fiskalno pravilo koje se sastoji samo od pravila koje se odnosi na javni dug stvara jedan veliki fiskalni rizik – da fiskalno neodgovorna vlast može brzo znatno uvećati javni dug pri niskom nivou duga. Zato je predlog da se i godišnje povećanje duga ograniči. Najbolji način za ovo je ograničiti neto novo zaduživanje, odnosno godišnje povećanje duga. Naravno, upravo iz ovog razloga mnoge zemlje i uvode pravilo o deficitu, ali deficit i neto novo zaduživanje ne moraju biti jednaki jer se deficit može finansirati i iz drugih izvora (recimo putem prihoda od privatizacije ili prenetim prihodima iz prethodnih godina), a ne nužno novim zaduživanjem. Uz prihode od privatizacije, neto novo zaduživanje je niže od deficita.

Smatramo da je najbolje da se ograničenje za neto novo zaduživanje direktno veže za nivo javnog duga i za udaljenost visine javnog duga od limita, umesto sadašnjeg pravila koje nivo deficit vezuje za prošlogodišnji deficit i odstupanje stope rasta BDP od poetncijalnog rasta.

Na primer, ukoliko se limit na odnos duga i BDP odredi na nivou od 80%, onda predlog može da bude u skladu sa sledećom tabelom za određivanje limita na odnos neto novog zaduživanja i BDP.

Tabela 7.1:Predlog fiskalnog pravila

Nivo javnog duga (% BDP)	Limit na godišnje neto novo zaduženje (% BDP)
Niže od 40%	4%
40-60%	3%
60-80%	2%
Preko 80% (iznad limita)	0% (Zabranjeno novo neto zaduživanje)

Ovako utvrđeni nivoi bi doveli do pune konzistentnosti pravila o dugu i pravila o deficitu – maksimalno dozvoljeni godišnji deficit, odnosno novo zaduživanje bi zavisio isključivo od nivoa duga, a ne bi se u obzir uzimao i prethodni nivo deficita i odstupanje stope rasta od potencijalne stope rasta kao što je to sada slučaj.

Konkretne vrednosti za nivo duga i novog zaduživanja naravno mogu da budu i drugačije i pre svega zavise od mogućnosti postizanja političkog konsenzusa oko izmene Ustava. Takođe, pitanje je vezano i za utvrđivanje održivosti javnog duga, koje je prilično kompleksno, budući da je potrebno uzeti više stvari u obzir. U načelu, ukoliko se limit postavi ispod trenutnog nivoa javnog duga, teret nužnog fiskalnog prilagođavanja će pasti na vladu koja je u tom trenutku na vlasti, a praktično će se zahtevati suficit (ukoliko stope rasta ostanu relativno niske). U tom slučaju bi bilo nužno Ustavom propisati i dinamiku snižavanja duga, po ugledu na rešenje u Slovačkoj, koje je detaljno objašnjeno u poglavlju 4. U zavisnosti od očekivane stope rasta, možda bi čak moralo da se uvede i pravilo o obaveznom suficitu u nekom prelaznom periodu, kako bi se dug dovoljno brzo smanjio.

Sprovođenje ovakvih pravila ostavlja otvorenim neka metodološka pitanja, od kojih je najveći broj u stvari vezan za definisanje obuhvata javnog duga. Poseban problem je što, ukoliko bi se pravilo o dugu dosledno sprovodilo, bi vlasti imale podsticaj da što više javne potrošnje skinu sa budžeta, pa je zato izuzetno važno razmisliti i o mogućnostima za zaobilaženje pravila.

Prvo, otvara se pitanje tretmana državnih garancija. Sadašnji Zakon o javnom dugu sve izdate garancije smatra javnim dugom, čak i u slučajevima kada dužnik (uglavnom neko državno preduzeće) redovno servisira dug. U nekim drugim državama, samo aktivirane garancije se smatraju javnim dugom. Predlog je da Srbija treba da nastavi sa sadašnjim, konzervativnim, pristupom i da sve izdate garancije smatra javnim dugom. Ostaje pitanje tretmana garancije po pitanju deficita – u kom trenutku garanciju treba obuhvatiti deficitom? U principu, postoji nekoliko mogućih rešenja: 1) u trenutku izdavanja garancije, kako bi se uskladilo kretanje deficita (novog zaduživanja) sa kretanjem duga; 2) u trenutku aktiviranja garancije; 3) u trenutku plaćanja od strane države u tuđe ime. Najbolje bi bilo u trenutku izdavanja garancija u odgovarajućem iznosu povećati i deficit,

odnosno smatrati izdavanje garancije „neto novim zaduživanjem", kako bi sistem bio konzistentan sa praćenjem pravila o dugu.

Takođe, postavlja se i veoma važno i potencijalno veliko pitanje tretmana osiguranja depozita, budući da se i ono može smatrati svojevrsnom državnom garancijom[5]. Uobičajena međunarodna praksa je da se ono ne uključuje u javni dug jer se smatra da, budući da banke uplaćuju premiju osiguranja Agenciji za osiguranje depozita, to ne generiše značajan fiskalni rizik. U praksi se naravno dešavalo da je bilo potrebno isplaćivati depozite iz budžeta, tako da je fiskalni rizik očigledan. Po našem mišljenju, uključiti praktično celu štednju u javni dug (pošto je, načelno posmatrano, država izdala svojevrsnu zakonsku garanciju za nadoknadu ukupne štednje) je neopravdano, ali ukoliko dođe do situacije da država mora da interveniše radi održavanja finansijske stabilnosti, nužno je u tom trenutku u odgovrajućem iznosu povećati dug i deficit. Zato je nužno pri definisanju pravila u Ustavu predvideti i jasne izuzetke u kojima se pravilo neće primenjivati. Jedan od izuzetaka treba da budu i troškovi očuvanja finansijske stabilnosti (isplata osiguranih depozita, ili eventualno neki drugi, očekivano jeftiniji, način intervencije).

Još jedna važna metodološka dilema je vezana za tretman privatno – javnih partnerstava (koncesija i sličnih poslova). Naime, možemo očekivati da bi striktna primena fiskalnih pravila podstakla vlasti da više koriste mogućnosti koje pružaju privatno – javna partnerstva, kako bi se izbeglo eksplicitno povećanje duga. U tom slučaju, ključno pitanje postaje tretman fiskalnog rizika i pitanje podele rizika između privatnog i javnog partnera. Na primer, ukoliko se putem ugovora o koncesiji gradi autoput na kojem će se naplaćivati drumarina, i ukoliko tim ugovorom država garantuje određeni minimalni saobraćaj (od, recimo, 12.000 vozila dnevno), a u suprotnom preuzima obavezu da isplati razliku ukoliko je saobraćaj niži, jasno je da je time stvorena potencijalna obaveza po državu. Međutim, za razliku od eksplicitne garancije, ovakva vrsta garancije se ne bi smatrala javnim dugom. U ovom trenutku nije moguće dati diretknu preporuku šta u ovim slučajevima treba raditi, odnosno kako ovakve obaveze tretirati po pitanju pravila o deficitu, ali je jasno da, kao minimum, ovakve ugovore treba zabraniti (smatrati protivustavnim) ukoliko je pravilo o dugu probijeno, a na nižim nivoima duga treba odlučivati od slučaja do slučaja, verovatno uz obavezno traženje mišljenja Fiskalnog saveta za projekte iznad određene veličine.

Predloženi mehanizam sprovođenja pravila se u suštini svodi na *ex post* ocenu ustavnosti zakona i drugih akata od strane Ustavnog suda, a pre svega Zakona o budžetu i svih pojedinačnih akata o zaduživanju. Predlog za ocenu ustavnosti bi mogao da podnosi Fiskalni savet, ali i druge zainteresovane strane.

Naravno, limit za povećanje javnog duga može biti probijen i iz različitih razloga koji nisu direktna posledica neke odluke vlasti, ili usvajanja nekog akta, poput:

- promene kursa dinara, ili međusobnog odnosa između valuta u kojima je javni dug izražen
- smanjenja BDP usled recesije
- smanjenja BDP usled naknadne revizije
- povećanje duga usled aktiviranja neke državne obaveze, poput osiguranja depozita, obaveze po osnovu PJP, ili po osnovu presude suda ili arbitraže

[5] Član 15. Zakona o osiguranju depozita Republike Srbije sadrži i eksplicitnu odredbu da će, ukoliko Agencija proceni da Fond za osiguranje depozita ne raspolaže dovoljnim sredstvima, Vlada doneti odluku o obezbeđenju sredstava bilo iz budžeta, bilo izdavanjem državne garancije

U ovakvim slučajevima bi se smatralo da je limit duga probijen i novo zaduživanje bi bilo zabranjeno. Ali, budući da uzrok probijanja duga nije direktna posledica neke vladine ili parlamentarne odluke, ne bi bilo ni naknadne ocene ustavnosti.

Jedna od mogućih zamerki na predloženo rešenje je da se, u slučaju kada je nivo duga blizu limita (ili kada je limit probijen), ne ostavlja dovoljno prostora za kontracikličnu fiskalnu politiku. To je uglavnom tačno, ali treba imati na umu sledeće činjenice:

1) Ovakav sistem stvara podsticaj vlastima da u vreme ekonomskog rasta ne stvaraju visoke deficite, kako bi se ostavio fiskalni prostor za periode recesije.
2) Država Srbija i dalje raspolaže imovinom relativno velike vrednosti, tako da se prodajom imovine može finansirati dodatna javna potrošnja (budući da predlog ne limitira deficit, već samo povećanje duga)
3) Konačno, kontraciklična fiskalna politika u Srbiji ima relativno mali efekat. Pokazano je (Petrović i Brčerević, 2014) da je fiskalni multiplikator u Srbiji nizak i da na stranu tražnje daleko bolje utiče rast neto izvoza nego ekspanzivna fiskalna politika. Takođe (Labus i Labus 2016) pokazuju da fiskalna konsolidacija kroz smanjenje nekih javnih rashoda (na primer, transfera stanovništvu) ima samo kratkoročne negativne efekte po BDP.

Što se sprovođenja pravila tiče, smatramo da bi Ustavom takođe trebalo ustanoviti Fiskalni savet i propisati sledeće nadležnosti Fiskalnog saveta u procesu kontrole sprovođenja fiskalnih pravila.

1. Davanje mišljenja na Predlog zakona o budžetu. Ukoliko je mišljenje negativno, jer Fiskalni savet smatra da bi se usvajanjem Predloga zakona narušilo fiskalno pravilo, pokreće se spor pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti Predloga. Pri tome bi svakako trebalo predvideti hitan postupak odlučivanja Ustavnog suda o ovim pitanjima. U slučaju neustavnosti, Predlog bi morao biti povučen, a ukoliko je usvojen bio bi stavljen van snage. U tom slučaju, za budžetsko finansiranje primenilo bi se već postojeće pravilo iz Zakona o budžetskom sistemu o privremenom finansiranju.
2. Davanje mišljenja na svaki pojedinačni akt zaduživanja, bilo da se radi o aktu Narodne skupštine (kojim se izdaje suverena garancija, ili ratifikuje ugovor o zajmu), bilo da se radi o odluci Vlade da izda obveznice. Kao i u prethodnom slučaju, ukoliko Fiskalni savet da negativno mišljenje jer smatra da se ovim aktom krši limit na godišnje zaduživanje, pokreće se ocena ustavnosti.
3. Davanje mišljenja na velike projekte (na primer, preko 50 miliona EUR) privatno-javnog partnerstva.

Što se izuzetaka od pravila tiče, svakako treba predvideti izuzetke za ratno stanje i vanredno stanje. Kao što smo ranije pomenuli, trebalo bi predvideti da moguća isplata osiguranih depozita (ukoliko se zbog nje "probije" godišnji limit) ne predstavlja kršenje pravila, ali svaku isplatu neosiguranih depozita (što je bila praksa u prethodnom periodu) treba smatrati rashodom i, posledično, kršenjem pravila.

LITERATURA

1. Alesina A, Cohen G, Roubini N. (1993), Electoral Business Cycle in Industrial Democracies, European Journal of Political Economy, Volume 9, Issue 1, March 1993, Pages 1-23
2. Alesina and Tabellini (1990), A positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, Review of Economic Studies
3. Ames, B. (1987). Political Survival. Berkeley, CA: University of California Press.
4. Ayuso-i-Casals J. et al (2007), The Role of Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes, Proceedings from the ECFIN Workshop, Brussels, November 2006
5. Barro R, (1974), Are government bonds net wealth?, Journal of Political Economy 82(6): 1095-1117.
6. Becker G, (1983), A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3. (Aug., 1983), pp. 371-400
7. Begović, (2005), "Međunarodni odnosi" u "Četiri godine tranzicije u Srbiji", Centar za liberalno-demokratske studije
8. Bergstrom, T.C. and Goodman, R.P. (1973) Private Demands for Public Goods. American Economic Review 63, 280-296.
9. Bisić M (2005), Politike javnih finansija u "Četiri godine tranzicije u Srbiji", Centar za liberalno-demokratske studije
10. Block, S. (2000). Political business cycles, democratization, and economic reform: The case of Africa. Medford, MA: Fletcher School, Tufts University. Working paper.
11. Bloom Hansen J, (2005) Renter Illusion: Fact of Fiction, Urban Stud January 2005 vol. 42 no. 1127-140
12. Bohn H, Inman R (1996), Balance Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States, BNER Working Paper 5533
13. Breeden, C.H., and Hunter, W.J., (1985), "Tax Revenue and Tax Structure", Public Finance Quarterly, Vol 13 pp 216-224
14. Buchanan J (1967), Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. Vol. 4 of The Collected Works of James M. Buchanan.
15. Buchanan J (1987), Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms. In Deficits, edited by James M. Buchanan, Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison, 180-98. New York: Blackwell.
16. Buchanan J , Wagner (1977), Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes
17. Calmors I, Wren-Lewis (2011) What Should Fiscal Councils Do?
18. Clotfelter, C.T. (1976) Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypotheses. Public Finance 31, 177-195.
19. Deficit Rule Reform Team (2009) Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany, Public Finance and Economic Affairs Directorate
20. Dilorenzo, T.J. (1982) Utility Profits, Fiscal Illusion and Local Public Expenditures. Public Choice 38, 243-252.
21. Dollery B, Worthington A (1996) The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, Journal of Economic Surveys Volume 10, Issue 3
22. Duverger, M. (1954): Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, Wiley, New York.
23. EU Independent Fiscal Institutions (2015), Position Paper to Strengthen the EU Fiscal Framework

24. Fair, R. (1978). The effect of economic events on votes for president. Review of Economics and Statistics 60:159-172.

25. Fiskalni savet (2014), Budžetski process u Republici Srbiji: nedostaci i preporuke

26. Grossman, P.J. (1990) The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of the Fiscal Illusion Hypothesis. Public Finance Quarterly 18, 313-327.

27. Hallerberg M, Rae Baerg N (2014), Rule Bending in International Organizations: Explaining Instability in the Stability and Growth Pact

28. Hallerberg M, von Hagen J, (2006), Budget Process in Poland: Promoting Fiscal and Economic Stability, Ernst and Young

29. IMF (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset, IMF Working Paper, WP/12/187

30. Institute for Truth in Accounting (2008), The Truth About Balanced Budgets: A Fifty State Study

31. Kopits G. (2001), Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper, 01/145,

32. Koptis G., Symansky S (1998), Fiscal Policy Rules, IM Occasional Paper No 162

33. Labus, Miroljub and Labus, Milica (2015): Policy Mix for Fiscal Consolidation in Serbia: Conditional Forecast Approach, *Ekonomika preduzeća*, br. 1-2, p.17-31

34. Labus, Miroljub and Labus, Milica (2016): „From Fiscal Consolidation to Fiscal Optimization", *Ekonomika preduzeća*, br. 1-2, p.37-52

35. Lerner, A. P. (1948.) "The Burden of the National Debt," in Lloyd A. Metzler et al. (eds.), Income, Employment and Public Policy, Essays in Honour of Alvin Hanson. W. W. Norton, New York. 255–275.

36. Logan, R.R. (1986) Fiscal Illusion and the Grantor Government. Journal of Political Economy 44, 1304-1318.

37. Matković (2005), Reforma penzijsko-invalidskog sistema u u "Četiri godine tranzicije u Srbiji", Centar za liberalno-demokratske studije

38. NASBO (2015), Budget Processes in the States, National Association of State budget Officers

39. Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. Review of Economic Studies 42:169-190.

40. Oates, (1975) Automatic Increases in Tax Revenues - The Effect on the Size of the Public Budget. In W.E Oates (ed) Financing the New Federalism: Revenue Sharing Conditional Grants and Taxation. Baltimore: John Hopkins University Press.

41. Persson T, Svensson L (1989), Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 104, No. 2 (May, 1989), pp. 325-345

42. Petrović and Brčerević, (2014), Fiskalna konsolidacija - preduslov za rast, Ekonomika preduzeća, 2014, vol. 62, br. 1-2, str. 21-34

43. Pommeregne WW i Schneider (1978) "Fiscal illusion, political institutions and local public spending", Kyklos, 31 (3): 381-408

44. Rogoff and Bertelsmann (2010), "The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence", Paper ro conference on independent fiscal institutions

45. Rogoff K and Bertelsmann A (2010), "The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence", Paper to conference on independent fiscal institutions

46. Rogoff, K (1990), Equilibrium political budget cycles. American Economic Review 80:21-36.

47. Savet za budžetsku odgovornost Slovačke (2013), Report on Compliance with the Fiscal Responsibility and Budget Transparency Rules for the Year 2012

48. Schuknecht L (2004), EU fiscal rules issues and lessons from political economy, ECB Working Paper Series No 421

49. Sobel, Russell S. "The Budget Surplus: A Public Choice Explanation." Working Paper 2001-05, West Virginia University, 2001.

50. Templeman J (2007), James M. Buchanan on Public-Debt Finance, The Independent Review, V XI, n. 3, Winter 2007

51. Tirole J, Maskin (2004) The Polititician and the Judge: Accountability in the government", American Economic Review

52. Von Hagen J (1992), Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Economic Papers Number 96, Commission of European Communities, Directorate General for Economic and Financial Affairs

53. Von Hagen J (2005), Political Economy of Fiscal Institutions, Governance and the Efficiencz of Economic Systems Dicussion Paper No149

54. Von Hagen J, Wolff G (2004), What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1: Studies of the Economic Research Centre No 38/2004

55. Wagner, R. E. (1976) "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice." Public Choice 25 (Spring): 30–61.

56. Wan de Valle (2007), Fungibility and the Flypaper Effect of Project Aid: Micro-Evidence for Vietnam, World Bank Workin Paper Series, No4133

57. Weingast B, Shepsle K and Johnsen C. (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* Vol. 89, No. 4 (Aug., 1981), pp. 642-664

58. Winer, S.L. (1983) Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions. Journal of Political Economy 91, 126-140.

59. Wyplosz C (2002), Fiscal Policy: Rules or Institutions?, Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR March 2002

60. Wyplosz C (2012), Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, NBER Working Paper No. 17884

61. Wyplosz C. (2005), Fiscal Policy: Institutions Versus Rules, National Institutie Economic Review, No 191 January 2005

62. Ylaoutinen, S. (2004). "Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries." Finnish Ministry of Finance, Economics Department Discussion Paper

PRAVNI DOKUMENTI

1. Sporazum iz Mastrihta

http://eur-lex.europa.eu/legal-con:ent/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026

2. Pakt o stabilnosti i rastu

http://eur-lex.europa.eu/legal-con:ent/EN/TXT/?qid=1412156825485&uri=URISERV:l25021

3. Fiskalni sporazum (Fiscal Compact)

http://www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/

4. Osnovni zakon Nemačke

https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

5. United Kindom Fiscal Responsibility Act (2010)

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/pdfs/ukpga_20100003_en.pdf

6. Ustav Republike Poljske

http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm

7. Ustav Švajcarske Konfederacije

https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf

8. Ustav Slovenije

http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/

9. Ustav Kraljevine Španije

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

10. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije

http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

11. Ustav Republike Srbije

http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution

KORIŠĆENE BAZE PODATAKA

1. Baza podataka fiskalnih pravila Međunarodnog monetarnog fonda

(IMF Fiscal Rules Dataset 1985. – 2014.)

http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

2. Baza podataka fiskalnih saveta Međunarodnog monetarnog fonda

(IMF Fiscal Council Dataset)

http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

3. Baza podataka numeričkih fiskalnih pravila Evropske unije

(Numerical Fiscal Rules in the EU Member States)

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

4. Baza podataka nezavisnih fiskalnih institucija u zemljama članicama EU

(Independent fiscal institucion in the EU member states)

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

5. Baza podataka Svetskih ekonomskih izgleda

(World Economic Outlook April 2016 Database)

https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx

INTERNET STRANICE

1. IMF (2013): Independent Watchdogs Can Improve Fiscal Performance
http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/pol093013a.htm

2. OECD (2014) Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions

http://acts.oecd.org/instruments/showinstrumentview.aspx?instrumentid=301&instrumentpid=316&lang=en&book=false

3. Austrijski fiskalni savet

https://www.fiskalrat.at/en/

4. Izveštaj o usklađenosti sa fiskalnim pravilima, Austrijski fiskalni savet

https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:78285c95-675a-46eb-9db5-9bfa6f903016/20160527-Press%20Release-Fiscal%20Rules%20Report%202016.pdf

5. Nemački savet za stabilnost

http://www.stabilitaetsrat.de/

6. Nemački savet za stabilnost (2014)

http://www.stabilitaetsrat.de/shareddocs/downloads/en/beirat/2015/20150603_independent%20advisory%20board%20of%20stability%20council.pdf?__blob=publicationfile

7. Kancelarija za budžet Kogresa (2016)

https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/45069-2015-01-budgetdataprojections2.xlsx

8. Kancelarija za budžet Kogresa (2015), Opcije za smanjenje deficit

https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/49638-budgetoptions.pdf

9. Fiskalni savet Španije

http://www.airef.es/

10. Kancelarija za budžetsku odgovornost Ujedinjenog kraljevstva

http://budgetresponsibility.org.uk/

11. Fiskalni savet Republike Srbije

http://www.fiskalnisavet.rs/

12. Švedski savet za fiskalnu politiku

http://www.government.se/government-agencies/swedish-fiscal-policy-council/

13. Fiskalni savet Rumunije

http://www.fiscalcouncil.ro/

FEFA - FISKALNA PRAVILA I INSTITUCIJE: TEORIJA I REZULTATI

ORIGINALITY REPORT

5%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	www.paragraf.rs Internet	1122 words — 2%
2	www.clds.rs Internet	162 words — < 1%
3	www.clds.org.rs Internet	115 words — < 1%
4	www.fefa.edu.rs Internet	92 words — < 1%
5	trzisnoresenje.blogspot.com Internet	82 words — < 1%
6	www.fren.org.rs Internet	59 words — < 1%
7	www.imf.org Internet	45 words — < 1%
8	www.mfin.hr Internet	41 words — < 1%
9	www.susindikat.org.rs Internet	39 words — < 1%
10	www.skgo.org Internet	36 words — < 1%

www.comparativelaw.info

11	Internet	36 words — < 1%
12	demo.paragraf.rs Internet	29 words — < 1%
13	www.parlament.gov.rs Internet	26 words — < 1%
14	Švaljek, Sandra. "Ciklički prilagođeni proračunski saldo: primjer Hrvatske", Economic Trends & Economic Policy/1330187X, 20090801 Publications	26 words — < 1%
15	www.podaci.net Internet	25 words — < 1%
16	Grubišić, Luka. "PRAVNI IZVORI FISKALNIH PRAVILA", Economics / Ekonomija, 2015. Publications	25 words — < 1%
17	www.singipedia.singidunum.ac.rs Internet	24 words — < 1%
18	www.palgo.org Internet	22 words — < 1%
19	balkans.aljazeera.net Internet	21 words — < 1%
20	srbijaueu.org Internet	21 words — < 1%
21	0025-8555, 2002 Publications	20 words — < 1%
22	www.unssa.rs.ba Internet	20 words — < 1%

23	sh.wikipedia.org Internet	19 words — < 1%
24	www.smip.sv.gov.yu Internet	18 words — < 1%
25	ec.europa.eu Internet	18 words — < 1%
26	www.sindikalizam.org Internet	17 words — < 1%
27	sindikalizam.org Internet	17 words — < 1%
28	www.cekos.co.yu Internet	16 words — < 1%
29	www.voditeracuna.rs Internet	16 words — < 1%
30	cbcg.me Internet	15 words — < 1%
31	The Encyclopedia of Public Choice, 2004. CrossCheck	15 words — < 1%
32	www.amity-yu.org Internet	14 words — < 1%
33	0353-8648, 2005 Publications	13 words — < 1%
34	www.nobelprize.org Internet	13 words — < 1%
35	www.javnidug.gov.rs Internet	12 words — < 1%
36	www.privrednakomora.me Internet	12 words — < 1%

37	"Policy Instruments for Sound Fiscal Policies", Springer Nature, 2009 CrossCheck	12 words — < 1%
38	www.mrkopalj.hr Internet	11 words — < 1%
39	www.fmpvs.gov.ba Internet	11 words — < 1%
40	univerzitetps.com Internet	11 words — < 1%
41	www.odmornadrini.info Internet	11 words — < 1%
42	javnidug.gov.rs Internet	10 words — < 1%
43	www.bos.rs Internet	10 words — < 1%
44	vlada.hr Internet	10 words — < 1%
45	www.parlament.rs Internet	10 words — < 1%
46	www.financingscience.org Internet	10 words — < 1%
47	www.bosnaislam.com Internet	10 words — < 1%
48	e-spacio.uned.es Internet	10 words — < 1%
49	helsinki.org.rs Internet	9 words — < 1%

50	www.hemofarm.co.yu Internet	9 words — < 1%
51	www.intermex.rs Internet	9 words — < 1%
52	Basarac, Martina. "Procjena Phillipsove krivulje na primjeru Republike Hrvatske: Parcijalni VEC model", Economics / Ekonomija/13300636, 20090301 Publications	9 words — < 1%
53	www.ekof.bg.ac.rs Internet	9 words — < 1%
54	www.vusb.hr Internet	9 words — < 1%
55	www.umar.gov.si Internet	9 words — < 1%
56	www.nhs.hr Internet	9 words — < 1%
57	Radošević, Dubravko. "Hrvatsko novčano tržište", Economics / Ekonomija/13300636, 20080301 Publications	9 words — < 1%
58	www.federalists.eu Internet	9 words — < 1%
59	0042-8426, 2007 Publications	9 words — < 1%
60	aimpress.ch Internet	9 words — < 1%
61	www.researchgate.net Internet	9 words — < 1%
	fiskalnisavet.rs	

62	Internet	8 words — < 1%
63	paragraflex.com Internet	8 words — < 1%
64	azil.rs Internet	8 words — < 1%
65	www.fondacija-boell.eu Internet	8 words — < 1%
66	www.komoraks.co.rs Internet	8 words — < 1%
67	www.gov.me Internet	8 words — < 1%
68	www.nasajugoslavija.org Internet	8 words — < 1%
69	www.raska.co.yu Internet	8 words — < 1%
70	www.banka-brod.hr Internet	8 words — < 1%
71	Jovic, Ivana. "EU12: DrÅ¾avne potpore prije i poslije pristupanja Europskoj uniji", Newsletter povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2012. CrossCheck	8 words — < 1%
72	www.apotekagm.rs Internet	8 words — < 1%
73	profesionalnaastrologija.com Internet	8 words — < 1%
74	hrcak.srce.hr Internet	8 words — < 1%

75	www.poreskauprava.gov.rs Internet	8 words — < 1%
76	mi2design.com Internet	8 words — < 1%
77	lokalnirazvoj.rs Internet	8 words — < 1%
78	izbornareforma.rs Internet	8 words — < 1%
79	www.sta.si Internet	8 words — < 1%
80	Markovic, Sasa. "The role of the police in combating domestic violence in misdemeanor proceedings", Nauka bezbednost policija, 2015. CrossCheck	8 words — < 1%
81	tacso.org Internet	8 words — < 1%
82	www.srbijadanas.com Internet	8 words — < 1%
83	www.holcim.hr Internet	8 words — < 1%
84	www.ubs-asb.com Internet	8 words — < 1%
85	www.tportal.hr Internet	8 words — < 1%
86	ucos.hotusa.org Internet	8 words — < 1%
87	futazh.kiev.ua Internet	8 words — < 1%

88	sh.jazz.openfun.org Internet	8 words — < 1%
89	www.pcpress.co.yu Internet	8 words — < 1%
90	www.fpn.ucg.ac.me Internet	8 words — < 1%
91	www.paragraf.co.rs Internet	8 words — < 1%
92	"Inflation Targeting in MENA Countries", Springer Nature, 2011 CrossCheck	8 words — < 1%
93	english.hitelintezetiszemle.hu Internet	8 words — < 1%
94	www.fiscalreform.net Internet	8 words — < 1%
95	Prascevic, Aleksandra. "Achievements of economic policy in overcoming the effects of the global economic crisis on Serbian economy", Ekonomski horizonti, 2013. CrossCheck	6 words — < 1%
96	0038-982X, 2000 Publications	6 words — < 1%

EXCLUDE QUOTES OFF
EXCLUDE BIBLIOGRAPHY ON
EXCLUDE MATCHES < 5 WORDS