

**Др Милева Анђелковић,**  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу<sup>1</sup>

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 336.2

Рад примљен: 23.09.2013.

Рад прихваћен: 07.11.2013.

## УЛОГА И ЗНАЧАЈ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У СТАБИЛИЗАЦИЈИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

**Апстракт:** У раду се разматра улога и значај фискалних правила у актуелној финансијско-економској кризи. Најпре се указује на разлоге поновног интересовања за применом фискалних ограничења као буџетских иновација. Затим се кратко наводе предуслови ефективног коришћења фискалних правила. Посебна пажња је даље посвећена приказу основних дешавања у процесу установљавања и примене фискалних критеријума конвергенције у ЕУ. Следи објашњавање предности и недостатака фискалних правила и улоге фискалних савета, као њихове допуне. Последњи део рада посвећен је анализи утицаја фискалних правила у функцији инструмента фискалне консолидације у савременим кризним условима.

**Кључне речи:** фискална правила, фискални савети, фискална консолидација.

### 1. Увод

Финансијски проблеми са којима се суочавају савремене државе од средине 80-тих година двадесетог века интензивирани су актуелном финансијском и економском кризом која је након 2008. године, захватила велики део света. Извршене реформе у јавном сектору и финансијском систему као и структурална прилагођавања нису дала очекиване резултате. Превелика јавна потрошња се у политичким круговима означава као главни генератор кризних поремећаја у данашњим привредама. Међутим, у највећем делу политичке и стручне јавности, намерно се пренебрегава чињеница да је недовољно регулисан финансијски сектор свесно изазвао крах финансијског тржишта који се због повезаности финансијских токова прелио на реални сектор. Економски развијене државе прибегле

---

1 e-mail@mevi.prafak.ni.ac.rs

су санирању последица лоше политике финансијских институција. Али то су чиниле новцем пореских обвезника што је додатно оптеретило већ хронично дефицитарне буџете и нагло увећало јавни дуг, углавном у западним развијеним државама. Због тога се вођење разборите фискалне политике поставља као приоритет у политичким програмима влада економски развијених држава. Постизање макроекономске стабилности постаје све теже и изгледа далек циљ за многе савремене владе. Решења се, између осталог, траже и у увођењу нових фискалних институција које би на неки начин ограничиле деловање извршне власти и учиниле је одговорнијом за управљање јавним финансијама. Увођење фискалних правила и њихово надгледање од стране фискалних савета уз промене у буџетској процедури постају препознатљиви трендови у савременим буџетским системима.

Ако желимо да схватимо значај фискалних правила у управљању савременим јавним финансијама потребно је да објаснимо њихову улогу, односно шта државе желе да постигну њиховом применом. Овакво сагледавање помоћи ће нам да разумемо колико у томе владе успевају и да ли је остварена сврха увођења и коришћења фискалних правила. Њихова нормативна уређеност (уставна или законска) није довољна гаранција за одговорно фискално понашање будући да њихова права вредност долази до изражаја у садејству са другим буџетским институцијама. Све ширира заступљеност фискалних правила у савременим државама намеће одређена питања. Да ли она важе само у добрим временима? Ако су сувише ригидна, угрозиће вођење адекватне фискалне политике у рецесионим условима. Да ли треба да се односе на текући или капитални део буџета? Ефективна примена фискалних правила захтева једноставност формулисања што је у супротности са могућношћу њиховог прилагођавања екстремним ситуацијама. Може се поставити и питање зашто владе прописују самоограничења с обзиром да увођење фискалних правила указује да нису биле одговорне у вођењу фискалне политике? Поштовање постављених фискалних ограничења треба да покаже њихову спремност за вођењем одговорне фискалне политике. Може ли се тако задобити поверење јавности и у којим временским интервалима-пред изборе, после избора, избијањем економске кризе или рата? Колико правила треба да буду флексибилна да би се остварило разборито управљање јавним финансијама и какве су последице непоштовања њихове примене? Да ли чврсти фискални савети могу да воде губитку фискалних овлашћења парламента, аналогно преношењу монетарног суверенитета на независне централне банке које су, у суштини, приватне или полуприватне институције?

## 2. Фискална правила као буџетска иновација

Можемо сматрати да увођење савремених фискалних правила означава прелазак од конвенционалног ка модерном буџетирању. Ради се о већ класичној дилеми везаној за начин вођења макроекономске (фискалне) политике, наиме, да ли треба примењивати правила или дискрецију. У периоду доминације либералне економске теорије буџетска равнотежа важила је као златно правило јавних финансија. После Велике економске кризе и другог светског рата примењивана је динамична (дискрециона) фискална политика (*fine tuning*) са значајним прилагођавањима основних макроекономских агрегата. Међутим, ширење јавне потрошње има своје границе тако да је неодгорно вођење фискалне и монетарне политике имало за последицу нагомилавање буџетских дефицита и раст јавног дуга у великом броју држава. Под утицајем неолибералне идеологије решења за ове проблеме почињу да се траже у „позајмљивању“ инструмената и механизма из тржишног сектора и њиховој примени у јавном сектору. Ново јавно управљање означило је промену филозофије гледања на друштвено-економске проблеме и кретања, под чијим утицајем су уведене неке иновације и у фискалној сфери. Усвојени принципи ефикасности, рационалности и транспарентности имају за циљ да реформишу структуру и да ограниче величину јавне потрошње. У том контексту, фискална правила, као политичка правила, представљају смернице за вођење жељене фискалне (буџетске) политике. Она су и добила ширу примену почетком 90-тих година прошлога века са великим очекивањима у погледу санирања стања у јавним финансијама, што подразумева обезбеђење фискалне дисциплине и постизање фискалне одрживости у дужем року.

Фискална правила се уобичајено дефинишу као стална ограничења за вођење фискалне политике, изражена преко збирних индикатора фискалних перформанси, као што су буџетски дефицит, јавни дуг, или њихове главне детерминанте. То је ужи појам док шири појам обухвата фискална правила којима се дефинишу процедуре и принципи доношења одлука о фискалној политици, без одређивања конкретних нумеричких ограничења за фискалне варијабле.

Данас се посвећује велика пажња улози фискалних правила у вођењу одговорне фискалне политике. Савремене владе посежу за коришћењем фискалних правила како би ограничиле своје деловање у домену фискалне политике. Парадокс њихове примене је у томе што од самих политичара зависи хоће ли их доследно поштовати. Основни циљ фискалних ограничења јесте постизање фискалне консолидације у веома отежаним актуелним финансијско-економским кретањима. Ова правила се, на

жалост, најчешће крше и одступа се од постављених циљева. Санкције за њихово непоштовање скоро да се не изричу а позивање на политичку одговорност изостаје у пракси. Због тога се с правом може поставити питање делотворности фискалних правила у савременим кризним условима, када је њихова практична вредност слаба. Наиме, да ли су она неопходност или само једна „декоративна“ институција? Искуство показује да инсистирање на слепој примени фискалних правила, независно од текућих макроекономских кретања, доводи у питање оправданост њиховог постојања. То значи да није довољна само политичка доследност за њихово поштовање већ и спремност за њиховим прилагођавањима, уколико је то неопходно. Потребно је процењивање фискалне ситуације која треба да обухвати допуштене оквири одступања од прописаних ограничења и нужну меру редефинисања ради повећања њихове флексибилности.

Разлози за појачано интересовање за увођењем фискалних правила изазвани су потребом да се ограничи дискрециона фискална политика и да се постигне и одржи дугорочна фискална стабилност. Сматра се да њихова примена може бити корисна за осигурање кредибилитета владе током времена. Већина правила дефинише фискални дефицит и јавни дуг. Најпопуларније је правило уравнотеженог буџета (Tanzi, Schuknecht, 2000:158). Фискална правила могу помоћи да се смањи или отклони утицај краткорочне политичке прорачунатости која води склоности ка дефициту, нарочито у окружењу где су носиоци политике изложени (посебно пре избора) снажним притисцима да релаксирају фискалну позицију државе. У теоријском смислу, фискална правила би требало да буду добро дефинисана, транспарентна, адекватна, конзистентна са другим макроекономским политикама, једноставна, флексибилна и спроводива (Kopits, Symansky, 1998:18-20).

Међутим, није довољно само постојање фискалних правила већ да ли она изазивају очекивано понашање, односно, постизање фискалне дисциплине и дугорочне макроекономске стабилности. Њихова примена мора бити подржана не само чврстом гаранцијом владе да ће поштовати фискална правила него и изградњом одговарајућег институционалног оквира, који се превасходно односи на измене у буџетској процедури.

Делотворност фискалних правила подразумева њихову једноставност како би их разумели и политичари и јавност. Истовремено, она морају бити довољно флексибилна како би се прилагодила непредвиђеним околностима, што доприноси сложености њиховог коришћења. С једне стране, фискална правила морају бити економски прикладна, у супротном губе подршку јавности и власти и постају неспроводива. С друге стране,

правила морају да буду јасна и једноставна, како не би стварала високе трошкове надгледања и простор за неслагање међу носиоцима фискалне политике, што отежава њихову примену и води нарушавању њиховог кредибилитета. Овај потенцијални *trade-off* зависи од бројних економских узрока и од правно-институционалног оквира у коме су фискална правила уграђена.

Јачање фискалног оквира подразумева увођење фискалних правила која би помогла прелазу ка снижавању актуелних високих фискалних неравнотежа док се не ојача кредибилитет консолидационог пута. За одговорно фискално управљање кључна је политичка спремност на њихово поштовање. Актуелна криза довела је у питање примену фискалних правила, тако да су у неким ситуацијама била суспендована, када је због политичке важности било потребно предузимање дискреционих мера (Price, 2010:36). У том смислу, неки аутори говоре о “следећој генерацији” фискалних правила која су дизајнирана на такав начин да постигну бољу равнотежу између циљева одрживости и флексибилности, како би се у обзир узели економски шокови и често су допуњени другим институционалним аранжманима, као што су независни фискални савети (Schaechter et al., 2012:27).

У САД правило буџетске равнотеже важи у америчким државама али не и на федералном нивоу. Номинални износ дуга се повећава сваке фискалне године. Граница задуживања од њеног увођења 1960. године подизана је 78 пута. Од 2011. године говори се о *фискалној литици* а то је средство којим Конгрес врши притисак на владу да смањи задуживање државе. Овај термин означава читав низ ставки везаних за велике резове у буџету као и повећање пореза.

Фискална правила у Србији уведена су на инсистирање ММФ, као део финансијског аранжмана, у циљу јачања фискалне одговорности владе изменама Закона о буџетском систему крајем 2010. године. Разлози за њихово увођење налазе се у релативно слабир институцијама, постојању широких коалиционих влада, изразитој процикличности фискалне политике током последње деценије, постојању ризика од претераног раста јавног дуга у наредним годинама и као део процеса европских интеграција.

### **3. Предуслови ефективне примене фискалних правила**

С обзиром да је тешко мењати политичко-институционални оквир једино због поправљања фискалне позиције земље, решења за смањење буџетских дефицита и јавних дугова траже се у побољшању фискалног управљања. Фискална правила, сама по себи, не могу побољшати буџетску дисциплину али могу бити важан елемент система фискалне одговорности. У једном

истраживању ММФ наводи се да постоје три компоненте ефективних фискалних правила које су посебно прикладне за државе са slabим јавним финансијама и појачаном неизвесношћу у погледу макроекономског и фискалног развоја. То су: једноставна и стабилна веза између нумеричких циљева и крајњег циља, као што је одрживост јавног дуга; довољна флексибилност као одговор на шокове тако да правило барем не би погоршало њихово штетно дејство и јасан институционални механизам који би указивао на одступања од нумеричких циљева ради предузимања корективних акција (Cottarelli, 2009:20).

Фискална правила могу бити делотворна само ако су подржана другим променама у буџетирању: продужењем временског оквира од једне године на средњорочни оквир, опрезним пројекцијама будућих буџетских услова, проценама утицаја политичких промена на будуће буџете, процедурама за надгледање буџетских резултата и предузимањем корективних акција када је то неопходно, и механизмима санкционисања (Schick, 2003:8-9). Овај низ институционалних аранжмана треба да омогући реализацију сврхе фискалних правила кроз стварну буџетску политику и извршење буџета.

Фискална правила се утврђују као смернице (средњорочни фискални циљеви) за период од неколико година, док их средњорочни буџетски оквир дели на годишње циљеве фискалног буџета. Она треба да обезбеде предвидивост министарствима у планирању потрошње на дужи рок, чиме се ствара већа ефикасност у пројекцији укупне јавне потрошње. Продужење временског хоризонта буџета од једне године на период од три до пет година треба да обезбеди усклађеност буџетске потрошње са постављеним фискалним правилима. Основни проблем који се овде јавља јесте поузданост макроекономских прозноза јер су кључни макроекономски индикатори често планирани сувише оптимистички. Друга новина која је важна за ефикасну примену фискалних правила односи се на *top-down* приступ у буџетској процедури. Укупна горња гранична вредност буџетске потрошње је утврђена на самом почетку поступка израде буџета која се потом дели на појединачне горње граничне вредности потрошње за свако појединачно министарство. На тај начин, ресорна министарства имају већу слободу али и већу одговорност за ефикасно трошење буџетских средстава. Ради ограничавања јавне потрошње, посебан нагласак се ставља на учинак програма јавних расхода. Целокупан процес буџетирања мора бити фискално транспарентан чинећи га доступним и разумљивим широј јавности.

#### 4. Фискална правила у ЕУ-кратак приказ стања

Уговором из Мастрихта 1992. године и Пактом о стабилности и расту 1997. године уведена су фискална правила, у оквиру земаља чланица ЕУ, ради усаглашавања националних фискалних политика и постизања буџетске дисциплине. Ови фискални захтеви постају предмет посебне пажње у литератури због њиховог значаја за остварење фискалне координације. Међутим, њихово деловање представља пример неделотворности уведених фискалних ограничења јер нису остварени жељени циљеви уравнотежења јавних финансија и макроекономске стабилности. Инсистирање на њиховој доследној примени, убрзо после увођења, показало је ригидност таквих правила и отежавање земљама чланицама да флексибилније користе инструменте јавних финансија, како би се избориле са дубљим економским проблемима. Цифарска ограничења буџетског дефицита (3% БДП) и јавног дуга (60% БДП) прилично су произвољно дефинисана и уведена су без обзира на стварни квалитет фискалног политичког процеса у појединим државама, чиме се може створити илузија о фискалној разборитости. Крајем 2003. године половина земаља чланица ЕУ имала је прекомерни буџетски дефицит, а посебно Немачка и Француска су доспеле у ситуацију када је требало покренути процедуру кажњавања (Wyplosz, 2005:75). Главне слабости Пакта о стабилности и расту испољиле су не само у недовољној флексибилности него и у сувише slabим механизмима за његово извршавање (Naan et al., 2004:251). Иако је у теоријском смислу предвиђано да максимални дефицит од 3% БДП у лошим временима омогућава да се ниво јавног дуга држи испод 60% БДП, у пракси, лимит буџетског дефицита од 3% БДП је тумачен као правило за добра времена а не као изузетак за лоша времена (Dolls et al., 2011:9).

Реформа Пакта о стабилности и расту извршена је 2005. године али те промене нису побољшале стање у јавним финансијама у већини европских држава, због избијања финансијске кризе 2008. године и њеним прерастањем у економску депресију, када је нагло увећан буџетски дефицит и јавни дуг, пре свега, у јужноевропским земљама. Референтне вредности фискалних критеријума конвергенције знатно су превазишле постављена ограничења, што је изнова ставило под сумњу делотворност њихове примене. Постоји мишљење да је Пакт о стабилности и расту опет пропао јер се заснива на погрешном схватању да суверене државе могу бити присиљене да мењају своје фискалне политике под претњом санкција (Wyplosz, 2012:33).

Дужничка криза у евро зони утицала је на доношење пакета законодавних мера децембра 2011. године тзв. „Six pack“ којима се оснажује Пакт о

стабилности и расту, односно појачава дејство фискалних правила. Други стуб недавних реформи представља нови Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, који је ступио на снагу 1. јануара 2013. године (Barnes et al., 2012:6), чији централни део чини Фискални споразум.

Од Фискалног споразума се очекује да осигура функционисање ограничења која би, као правила Пакта о стабилности и расту из 1997. године требало да функционишу већ до сада, али нису (Менцингер, 2012:34). Сматра се да је немачки систем („кочница за дугове“ уграђен у уставне одредбе) инспирисао усвајање Фискалног споразума који треба да ојача примену Пакта о стабилности и расту (Andersen, 2012:26). Фискални споразум уводи неколико нових елемената за фискална правила на националном нивоу и оснажује оквир фискалног управљања укључен у Пакт о стабилности и расту. Од земаља чланица ЕУ очекује се да усвоје најновије одредбе током 2014. године. Најважнија новина Фискалног споразума јесте захтев да се у националним законодавствима усвоји правило о годишњем структурном буџетском дефициту<sup>2</sup> који не може бити већи од 0,5% БДП, за државе код којих је удео дуга у односу на БДП већи од 60%. Предвиђена је строжија контрола поштовања „златног буџетског правила“ од стране Европског суда правде. Ово правило примењује се заједно са правилом о редуковању јавног дуга за 1/20 годишње у наредне три године за чланице еврозоне са јавним дугом преко 60% БДП, што је преузето из Уредбе 1177/2011, којом је измењен Пакт о стабилности и расту. Друга важна новина тиче се увођења квази-аутоматских санкција за државе за које се утврди да не поштују критеријуме у погледу висине дефицита. Изрицање санкција је олакшано увођењем категорије обрнутог већинског гласања (*reverse majority voting*) чиме се предвиђа квалификована већина за доношење одлуке о непримењивању санкције, за разлику од решења из Уговора о функционисању ЕУ (Голубовић, 2012:170). Ове године почео је да функционише Европски стабилизациони механизам, као стална међународна финансијска институција, који треба да помаже земљама у дужничкој кризи под условом да претходно ратификују Фискални споразум. *De facto*, укинута је забрана преузимања дугова у ЕУ (*no-bail-out clause*), што је изазвало доста оштре реакције у немачкој стручној јавности

---

<sup>2</sup> Да би се знало да ли је фискална политика исправно стабилизацијски усмерена и да ли је добро дозирана, мора се раздвојити онај део салда прихода и расхода који је резултат дискреционих одлука носилаца фискалне политике тзв. структурни дефицит од оног дела тог салда који је резултат аутоматског деловања фискалног система тзв. циклични дефицит. Треба нагласити да није увек лако издвојити циклични ефекат из буџетског дефицита. Понекад опажен пад БДП није последица пословног циклуса већ структурних промена.



а ова питања су се наша и пред Уставним судом Немачке. Фискални споразум изискује промену уговора о ЕУ али га је извршна власт уместо као европско право представила као међународни уговор. Од високо задужених земаља чланица се очекује да нагло смање буџетске дефиците што ће, врло вероватно, гурнути ове државе у још дубљу кризу, односно, депресију са тешким економским и социјалним последицама, које су већ уочљиве (стагнантан раст и висока незапосленост). На жалост, органи управљања Европском унијом одступају од парламентарне демократије и одузимају од националних држава буџетски суверенитет.

Генерално посматрано, јако мали број земаља је успео да испоштује прихваћена фискална правила што само потврђује да иста мера фискалних ограничења није погодна за државе са различитим нивоом економске развијености. Искуство европских земаља показује да нумеричка правила, предвиђена Пактом о стабилности и расту у погледу ограничења буџетског дефицита и јавног дуга, која нису подржана чврстим законодавством нити прихваћена од стране политичара нису довољна да обезбеде фискалну дисциплину. Постављене циљеве фискалне политике тешко је остварити у садашњој међународној економској кризи када се велики број земаља суочава са истим или сличним економско-социјалним проблемима. Потребно је учинити радикалан заокрет од неолибералне доктрине и окренути се подстицању економског раста и неопходној регулацији финансијског сектора. Можда је ово сувише оптимистичко виђење ствари у контексту савремених глобалних односа где су невидљиве силе тржишта „везале“ видљиве руке националних држава.

## **5. Предности и недостаци примене фискалних правила**

Фискална правила, као нови инструменти фискалног управљања, углавном су изражени у нумеричком облику постављајући специфичне лимите кључним фискалним индикаторима. Ефективност њихове примене изазива интензивне расправе међу економистима. Заједничка карактеристика свих фискалних правила јесте да дају кредибилитет вођењу макроекономске политике отклањањем дискреционе интервенције (Kopits, 2001:3). Код оних који их уводе постоје очекивања да се путем њих повећа фискална дисциплина и ограничи вођење процикличне фискалне политике. Имајући у виду да су то политичка правила и да њихова примена *de facto* зависи од стања конјунктуре, логично се намеће питање да ли она могу бити делотворна када их политичари не желе или када су економски услови неповољни? Склоност ка дефициту је право искушење за владе у добрим временима, због повећања финансијских прихода, када бирачи и интересне

групе захтевају више а политичари одговарају смањењем пореза или повећањем јавне потрошње. Да би се то спречило, треба онемогућити експанзивност фискалне политике у периоду економског просперитета, јер она не би оставила простора за неопходну контрацикличну фискалну политику током година лоших економских кретања (Прашчевић, 2012:47).

Скептици не само да доводе у питање способност нумеричких правила да стварно охрабре владу да води политику мање склону дефицитима, већ исто тако истичу да побољшање фискалне дисциплине, ако до ње уопште дође, једино може бити постигнуто на штету макроекономске стабилности (Debrun et al., 2008:300).

У литератури се указује на одређене недостатке фискалних правила. Пре свега, није вероватно да правила усвојена без довољне политичке подршке могу бити одржива чиме се подрива политички кредибилитет владе. Друго, правила (нарочито о ограничењу буџетског дефицита и дуга) могу проузроковати проциклично стање у лошим временима јер ограничавају дискрецију владе. Треће, правила могу смањити квалитет фискалне политике зато што генерално не говоре о структури евентуалних фискалних прилагођавања која треба извршити. Четврто, фискална правила могу охрабрити креативно рачуноводство и ванбуџетске операције, смањујући транспарентност фискалне политике (Cottarelli, 2009:15). Имајући у виду да до сада примењивана фискална правила (златно правило или правило о дефициту) нису онемогућила стварање прекомерног јавног дуга доста се очекује од тзв. "кочнице за дугове", примењене у Швајцарској и Немачкој, а што се намеће као обавеза и другим европским државама уградњом у њихове уставе. Кључна карактеристика овог правила јесте уравнотежење буџета током привредног циклуса, ограничавањем структурног буџетског дефицита, чиме би се избегла процикличност фискалне политике.

Досадашња искуства са применом фискалних правила показују да неоправдано крута правила имају тенденцију да буду неприменљива. Да би се избегао овај недостатак, правила морају да садрже излазну клаузулу која би омогућила дискрециону фискалну интервенцију у случају довољно великог економског шока (правило структурне буџетске равнотеже). У земљама које их предвиђају, излазне клаузуле допуштају привремено одступање од правила у случају рецесије или значајног опадања економског раста, а у другима, такви догађаји могу бити природне катастрофе или криза банкарског система.

## **6. Фискални савети као допуна фискалних правила**

Проблеми у вези са честим непоштовањем фискалних правила утицали су на установљење посебних институција које би надзирале њихову примену и допринеле одговорнијем вођењу оптималне фискалне политике, по узору на преношење монетарне политике на централне банке. Најчешће се као разлози за увођење фискалних савета наводе три оправдања: побољшање транспарентности и предвидивости јавних финансија, јачање дугорочне оријентације фискалне политике и превазилажење дистрибутивних конфликта. Међутим, најспорније питање јесте обим овлашћења која би требало пренети фискалним саветима. Меки фискални савет има само саветодавну улогу (Белгија, Данска, Холандија, Шведска). Чврст фискални савет има овлашћење доношења одлука које су обавезујуће за владу и парламент. Веома меки фискални савет врши експертске процене које се укључују у буџетски процес али само као информације (у Немачкој и САД) (Wyplosz, 2008:183-185). За сада фискални савети имају саветодавну или надзорну улогу без овлашћења одлучивања о вођењу фискалне политике. Сматра се да фискални савет који је овлашћен да врши позитивне економске анализе има посредну али потенцијално ефективну улогу у ограничавању политичке склоности ка дефициту побољшањем транспарентности и помагању да се сагледају прави трошкови фискалних одлука (Hagemann, 2010:11). Самостално одлучивање о циљевима и вођењу фискалне политике, по узору на независност централних банака, не може се у демократским друштвима ни у ком случају препустити неизабраним стручњацима. Избори између различитих врста пореза или разноврсних програма јавних расхода имају значајне дистрибутивне и алокативне ефекте (Solow, 2005:512) и у искључивој су надлежности законодавне власти, која би требало да спроводи вољу грађана као пореских обвезника али истовремено и корисника различитих јавних добара.

У литератури преовлађује мишљење да фискалне савете не треба посматрати као алтернативу усвојеним фискалним правилима већ као њихову допуну. То се остварује бар на два начина-надгледањем да ли се правила примењују и, када је то неопходно, саветовањем влади да одступи од њихове примене или како да их побољша. На тај начин би фискални савети могли да допринесу остварењу фискалне дисциплине упозоравајући владу и јавност на будуће трошкове текућих дефицита. Повећана фискална транспарентност могла би да учини владу одговорнијом и тако отежа политичарима остваривање сопствених интереса. Фискални савети би могли и да осујете покушаје креативног рачуноводства и да о томе обавесте јавност.

Имајући у виду праксу у појединим државама, надлежност фискалних савета обухвата следеће врсте послова (Calmfors, 2011:4-15): пружање објективних макроекономских предвиђања на којима се може базирати предлог буџета (Холандија, Данска, УК); процена различитих владиних иницијатива (САД, Холандија, Канада); *ex ante* процена вероватноће остваривања средњорочних циљева фискалне политике (УК); *ex post* процена да ли је фискална политика остварила постављене циљеве (Шведска); анализа дугорочне одрживости фискалне политике (Холандија, САД, Аустрија, Шведска); нормативне препоруке за вођење фискалне политике (аустријски Комитет за државне дугове, дански Економски савет и шведски Савет за фискалну политику).

Без обзира на кратак временски период примене, у литератури се указује на одређене карактеристике фискалних савета које су битне за њихово ефективно деловање (Kopits, 2011: 17-19). Прво, ове институције морају имати кредибилитет и бити у складу са националним правним оквиром и политичком културом. Друго, морају бити независне, непристрасне, технички опремљене и одговорне парламенту. Треће, њихова функција надгледања фискалне политике може имати значаја само уколико своја овлашћења обављају уз подршку техничког особља и са неограниченим приступом правовременим информацијама од владе. Четврто, овлашћења би требало да се односе на процену фискалне позиције и одрживост дуга, укључујући и контролу поштовања фискалних правила, кроз ефективне процене буџетских последица свих законодавних предлога. Пето, новоосновани савети би требало да почну са функционисањем, што пре, како би задобили поверење и заштиту од могућих сметњи у њиховом раду. На крају, фискални савети морају што раније развити ефективне канале комуникације, посебно са медијима.

У пракси има мало позитивних резултата функционисања фискалних савета јер су овлашћења ових институција углавном саветодавне природе а њихово деловање је у великој мери условљено променама у политичком циклусу. Они немају начина да обавезу власти на поштовање фискалних правила и да позову на одговорност политичаре, али би, у најбољем случају, могли повећати политичке трошкове фискалне недисциплине.

## **7. Фискална правила у функцији фискалне консолидације**

Финансијска криза у САД из 2008. године прелила се преко међународних финансијских тржишта на друге државе захватајући и остале секторе привреде. Њеним прерастањем у економску кризу јавиле су се веома неповољне последице: прекомерни буџетски дефицити, нарасли јавни

дугови, велика незапосленост, смањење економског раста, губљење поверења у финансијске институције. Интересантно је да се сви ови проблеми настоје представити у медијима али и од стране знатног броја економских теоретичара као криза финансирања савремене државе, скрећући пажњу јавности са неодговорног понашања од стране моћних финансијских институција, које су *de facto* изазвале актуелну економску кризу. Мишљења смо да величина јавне потрошње<sup>3</sup> не би довела до овако тешке економске ситуације у знатном броју земаља да се није јавила криза финансијског сектора коју су државе, супротно неолибералним принципима, похитале да реше буџетским приходима и претераним штампањем новца. Буџетски дефицити као и криза сувереног дуга у великом броју држава последице су ове дубоке финансијске кризе. Дошло је до наглог повећања спољашњег дуга а удео унутрашњег јавног дуга у неким државама је такође знатан.

Оваква ситуација се показује као својеврстан тест за проверу вредности и делотворности установљених фискалних правила. Њихово усвајање у неким државама уследило је пре започињања процеса фискалне консолидације а у другима након почетних успеха, више као сигнал финансијским тржиштима о правцу вођења одрживе фискалне политике него као ограничење буџетске политике (Eichengreen et al., 2011:24). Инсистирање на фискалној дисциплини је важно зато што недостатак дисциплине временом изазива дужничку кризу.

Осмишљавање поузданог плана за фискалну консолидацију постаје најважније и приоритетно питање за владе економски развијених држава али и оних са слабије развијеним економијама. Полазну основу представља одређивање фискалног простора за фискално прилагођавање, односно каква је фискална позиција са које државе стартују у вођењу стабилизационе фискалне политике. Фискална консолидација подразумева смањење буџетског дефицита и терета јавног дуга. Општеприхваћени приступ овом проблему у већини држава усмерен је на повећање штедње у јавном сектору кроз смањење државних расхода и/или повећање пореских прихода. Међутим, фискални простор за маневрисање држава доста је сужен због ефеката финансијске кризе. Објективно посматрано, укупна фискална позиција држава може се побољшати растом БДП док смањена јавна потрошња, уз уздржану потрошњу приватног сектора, није поуздан

---

3 Треба, ипак, имати у виду чињеницу да је послератни економски развој и изградња концепта „државе благостања“ у западним друштвима водила хроничним буџетским дефицитима и нагомилавању јавних дугова, што дугорочно посматрано, сигурно није било одрживо. Отуда се и јавила појачана потреба за увођењем фискалних правила поч. 90-тих година прошлога века.

инструментаријум који ће, сам по себи, довести до повећања производње и запослености.

Један од фактора који се у литератури наводе да одређују успешност фискалне консолидације јесу и фискална правила ( Molnar, 2012:19; Posner, Sommerfeld, 2012:43). Такво мишљење заступљено је и у оквиру ОЕЦД и ММФ који су утврдили неколико принципа за управљање процесом фискалне консолидације. Први је нужност успостављања поузданог плана смањења дефицита. Други је да су фискална правила кључна за подржавање консолидационих напора. Трећи принцип се односи на креирање независних фискалних савета који оснажује фискалну дисциплину. Четврти принцип наглашава да је адекватно одвијање буџетског процеса веома важно за успех буџетске политике (Posner, Blöndal, 2012: 1).

Влада која жели да живи са фискалним правилима кроз све успоне и падове привредних циклуса мора имати правила која стварају суфицит када је економија јака што подразумева концепт фискалне одрживости. Ако се она не поштују у фази просперитета нанеће много штете када је економија у периоду кризе. Хронична фискална неравнотежа која је после другог светског рата могла да служи као генератор економског и друштвеног благостања, данас се сматра сметњом будућем економском напретку. Томе доприноси и разликовање између структурног и цикличног дефицита што се процењује погрешним будући да циклични дефицит из једне године погоршава будуће структуралне неравнотеже.<sup>4</sup> Сматра се да циљање циклично прилагођене или структуралне равнотеже уместо номиналне равнотеже обезбеђује једноставан механизам који омогућава флексибилност као одговор на спољашње шокове. Главна карактеристика правила структуралне равнотеже јесте да пружа изричиту могућност за утицај економског циклуса кроз дејство аутоматских стабилизатора, и на приходној и на расходној страни.

Досадашње искуство показује да земље у којима постоје фискална правила воде у просеку одговорнију фискалну политику. Међутим, у великом броју држава забележени су различити облици кршења фискалних правила у виду отворених (јавни дуг и дефицити су већи од прописаног нивоа) и прикривених (коришћење рачуноводствених „трикова“, пребацивање дела расхода на агенције и државне институције за које не важе правила). Примера ради, у САД званичан дуг износи 16 трилиона \$ односно 73% БДП.<sup>5</sup>

---

4 Врло је тешко раздвојити ефекте деловања дискреционе фискалне политике од деловања аутоматских стабилизатора под утицајем цикличних кретања.

5 Према неким независним америчким истраживањима, државни дуг САД је премашио 70 трилиона \$ али Вашингтон тај податак крије од јавности.

У еврозони удео укупног државног дуга у БДП крајем првог тромесечја 2013. године износи 92,2%. Спољни дуг Србије према подацима НБС представља 85,9% процењеног БДП.

Кршење фискалних правила треба негативно да утиче на репутацију владе и њене шансе на изборима. Форсирана политике штедње у европским високо задуженим државама није смањила јавни дуг већ га је увећала будући да већи „фискални мултипликатор“<sup>6</sup> води умањењу раста, што само потврђује да је то теоријски погрешан концепт. Тако је у Грчкој од 2010. године јавни дуг порастао са 148% на 170% БДП а мања јавна потрошња и веће опорезивање у време рецесије још више је продубљују.<sup>7</sup>

У литератури углавном преовлађује мишљење да фискална правила могу подржати фискалну консолидацију али да она нису довољна, сама по себи, да врате дуг на разборит ниво. Она су више израз обавезивања владе да ће се придржавати фискалне дисциплине и да на тај начин умањи страхове финансијских тржишта од немогућности враћања дугова (Јоксимовић, 2012:93). Једна лекција која би могла да се извуче из актуелне економске кризе јесте да би фискална правила требало да буду много више обавезујућа у добрим економским временима док би остављала простор за маневар владе када је економија слаба (IMF Policy Paper, 2013.41).

## 8. Закључак

Стиче се утисак да политичка и стручна јавност очекују исувише од примене фискалних правила. Сама њихова уградња у нормативну регулативу није довољна гаранција да неће доћи до њиховог кршења. С обзиром да је реч о политичким правилима она највише обавезују изабране политичаре и подразумевају одговорност за њихово непоштовање. То може бити неуспех на следећим изборима али јавно мњење најчешће није ни упознато са стварним дешавањима у домену вођења економске (фискалне) политике па бирачи не могу на одговарајући начин да казне неодговорне политичаре. Најзначајнија фискална правила односе се на величину буџетског дефицита и висину јавног дуга имајући у виду да од ових индикатора, у највећој мери, зависи стабилност система јавних финансија. У току

---

6 Путем ове величине мери се утицај буџетских резова и повећања пореза на БДП.

7 Решавање проблема сувереног дуга Грчке током 2012. године створило је нови термин „банкрот који се може контролисати“ а оно што се дешавало на Кипру означено је као „конфискација депозита“. На жалост, и поред изведене операције реструктуризације грчког сувереног дуга он и даље расте и налази се сада под контролом Европског фонда за финансијску стабилност (од 2014. године прераста у Европски стабилизациони механизам), Европске централне банке и ММФ.

актуелне финансијско-економске кризе фискална консолидација постаје приоритетно питање у вођењу економске политике савремених влада и отуда поновљени интерес за чвршћом применом фискалних правила и надзирањем њиховог поштовања. Међутим, у рецесионим условима, када изостаје економски раст скоро је немогуће испоштовати установљена фискална правила. Потребне су дубље структурне и институционалне реформе које би подстакле већу прозводњу у реалном сектору, отварање нових радних места и раст БДП, што све олакшава придржавање ових фискалних ограничења. У међувремену, било би неопходно да се високо задужене државе изборе за организовани отпис сувереног дуга, за шта се залажу неки савремени неетаблирани економисти. Ради се о ретко коришћеној али легитимној теорији о непоштеном дугу формулисаној почетком руске октобарске револуције, што је већ применила еквадорска влада 2008. године као и Исланд. Србија је, на жалост, пропустила такву прилику после политичких промена 2000. године.

### Литература

- Andersen, T. M. (2012). Fiscal sustainability and fiscal policy targets. *Economic Working Papers-15*. Aarhus University.
- Barnes, S., Davidsson, D., Rawdanovicz, L. (2012). Europe's New Fiscal Rules. *OECD Economics Department Working Papers*. No. 972. OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5k9777md976b-en>
- Calmfors, L. (2011). The Role of Independent Fiscal Policy Institutions. *CESifo Working paper* No. 3367.
- Cottarelli, C. (2009). Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance. Dec.16. IMF.
- Debrun, X. et al. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy*. April.
- Dolls, M., Peichl, A., Zimmermann, K. (2011). A Challenge for the G20: Globally Stipulated Debt Brakes and Transnational Independent Fiscal Supervisory Councils. *IZA DP* No. 6160.
- Eichengreen et al. (2011). The Political Economy of Fiscal Consolidation. *Public Debt: Nuts, Bolts and Worries*. ICMB, CEPR.
- Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетарној унији*. СКЦ Ниш.



Naan, J., Berger, H., Jansen, D-J. (2004). Why has the Stability and Growth Pact Failed? *International Finance*. 7:2.

Hagemann, R. (2010). Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils. *OECD Economics Department Working Papers*. No. 829. OECD Publishing. doi:10.1787/5km33sqsqq9v-en

Јоксимовић, Љ. (2012). Институционални и политички фактори фискалне консолидације. *Економски хоризонти*. Год. XIV. Св.2. 88-89.

Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practice. Prepared for the 3rd Annual meeting of OECD Parliamentary Budget Officials. Stockholm. Sweden. April 28-29 (Draft for discussion). Retrieved 14, August 2013, from <http://www.oecd.org/dataoecd/77/50748089510.pdf>

Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecesssary Ornament? *IMF Working Paper* 01/145.

Kopits, G., Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF. Washington D.C.

Менцингер, Ј. (2012). Да ли штедња у јавном сектору може да спаси евро? *Изазови европских интеграција* (21). Сл. гласник. 27-42.

Molnar, M. (2012). Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? *OECD Economic Department Working Papers*. No.936. OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28mzp57h-en>

Прашчевић, А. (2012). Правила или координација монетарне и фискалне политике-теоријски аспект. *Економске идеје и пракса*. (8) Економски факултет. Београд. 35-52.

Posner, P. Sommerfeld, M. (2012). The Politics of Fiscal Austerity: Implications for the United States. *Public Budgeting & Finance*/Fall.

Posner, P., Blöndal, J. (2012). Democracies and Deficits: Prospect for Fiscal Responsibility in Democratic Nations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 25. No. 1.

Price, R. (2010). The Political Economy of Fiscal Consolidation. *OECD Economic Department Working Papers*. No. 776.

Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies. (2013). *IMF Policy Paper*. September.

Solow, R. (2005). Rethinking Fiscal Policy. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 21. No.4. 509-514.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper* 12/87.

Schick, A. (2003). The role of budget rules in budgeting. *OECD Journal on budgeting*. Vol. 3. No. 3.

Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: a global perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Wyplosz, C. (2012). The coming revolt against austerity. *Austerity: Too Much of a Good Thing?* Centre for Economic Policy Research.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. *NBER Working Paper Series* <http://www.nber.org/papers/w17884.pdf>

Wyplosz, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions versus Rules, *National Institute Economic Review* No. 191.

*Mileva Anđelković, LL.D.*

*Full Professor, Faculty of Law, University of Niš*

### ***The Role and Significance of Fiscal Rules in the Stabilization of Public Finances***

#### ***Summary***

*In a vast majority of countries, the fiscal crisis has ensued from the actual financial and economic crisis. Thus, the fiscal crisis has served as an incentive for the state governments to introduce normative limitations in the administration of fiscal policy. Their application is expected to prevent the procyclical fiscal policy and to provide for balancing the public expenditures. The efficiency of fiscal rules depends not only on the observance of these rules but also on the general economic situation and the institutional framework governing their application. As a new budgetary development, fiscal rules have certain advantages and disadvantages. Faced with the economic hardship, some states have suspended the application of these rules or introduced even stricter fiscal limitations. Fiscal rules are particularly significant in the European Monetary Union, where they are used as an instrument for coordinating the national fiscal policies and accomplishing a medium-term fiscal discipline. Considering that politicians are prone to avoiding accountability (as there are no sanction for the inobservance of fiscal rules), some states have introduced fiscal councils as special institutions which supplement the fiscal rules.*

*We believe that their activities may be useful for making the government fiscal policy more transparent.*

*Being burdened by excessive budget deficits and sovereign debts, contemporary states focus on introducing fiscal rules in an endeavour to consolidate their public expenditures. The attempts to balance the public finances prove to be a kind of reassessment of the values and efficiency of the established fiscal rules. In terms of application of these rules, experience shows that states are (on the average) involved in a more responsible administration of the fiscal policy. However, in practice, there are many infringements of fiscal rules, which ultimately shows that fiscal rules alone are insufficient to ensure the fiscal discipline.*

**Key words:** *fiscal rules, fiscal advice, fiscal consolidation*

