

Pregledni članak

UDK: 336.02(4-12); 336.143(4-12)

doi: 10.5937/ekonhor1202089J

INSTITUCIONALNI I POLITIČKI FAKTORI FISKALNE KONSOLIDACIJE

Ljubinka Joksimović*

Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Finansijska kriza u nekoliko zemalja Evrope pretvorila se u otvorenu krizu suverenih dugova. Postojeći trendovi tereta javnih dugova *per capita* mogli bi se promeniti, ali ne uz primarni oslonac na ekonomski rast jer su izgledi za rast u bližoj budućnosti loši. Najbolji pristup za rešavanje krize nije kroz rast, već preko ozbiljnih i, bez sumnje, bolnih procesa fiskalne konsolidacije sa kojima bi se smanjili državni deficiti i akumuliranje dugova. Posle kratkog razmatranja novije fiskalne i dugovne pozicije u šest zemalja Jugoistočne Evrope (JIE), sa posebnim naglaskom na Srbiju, u radu se analizira koji institucionalni i politički faktori mogu dati kredibilitet konsolidacionim naporima i podupreti obavezu prema finansijskoj održivosti.

Ključne reči: fiskalna konsolidacija, kredibilnost, pravila, institucije, zemlje JIE

JEL Classification: G01, H62, H63, H68, P52

UVOD

Finansijska kriza u nekoliko zemalja Evrope pretvorila se u otvorenu krizu suverenih dugova. Banka za međunarodna poravnanja je objavila, krajem 2010. godine, da bi u slučaju najgoreg scenarija teret javnog duga *per capita* za radnu populaciju u Velikoj Britaniji i Francuskoj do 2040. godine mogao da naraste do 900.000 EUR. Ova ocena stoji ako vlade ovih zemalja ne učine ništa da smanje postojeće nivoe duga i strukturnih deficita, kao i da izdaci za starije osobe nastave postojeće trendove.

Ovaj scenario može se promeniti, ali ne uz primarni oslonac na ekonomski rast, jer su izgledi za to u bliskoj

budućnosti loši. U drugoj polovini 2011, međunarodne, a i nacionalne institucije su 2 do 3 puta revidirale naniže stope rasta BDP u velikom broju zemalja Evrope.

Najbolji način za rešavanje krize nije kroz rast, već preko serije ozbiljnih i bolnih procesa fiskalne konsolidacije kojima će se smanjiti državni deficiti i akumuliranje dugova.

U prvom delu rada obrazlaže se zašto je u Srbiji neophodno doneti održiv i kredibilni program fiskalne konsolidacije i koje pretpostavke za to bi trebalo ispuniti. U drugom delu rada analizira se u kojoj meri i pod kojim uslovima institucionalni aranžmani ili alati (fiskalna pravila, fiskalni saveti, budžetske procedure i srednjoročni budžetski okvir) mogu da obezbede snažnu podršku za fiskalnu konsolidaciju. Poslednji deo rada daje uporedni prikaz stepena razvijenosti institucionalnih aranžmana u zemljama Jugoistočne Evrope.

* Korespondencija: Lj. Joksimović, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Kamenička 6, 11000 Beograd, Srbija;
e-mail: joka@one.ekof.bg.ac.rs

NEOPHODNOST KREDIBILNE FISKALNE KONSOLIDACIJE

Zemlje Jugoistočne Evrope, koje nisu članice EU (Srbija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Albanija), a posebno Srbiju, u 2011. i početkom 2012. godine karakteriše loša fiskalna situacija i nastavljanje gomilanja dugova (Tabela 1). Mada se računalo na slab rast, tenzije na tržištima dugova sve više deluju ugušujuće na ekonomsku aktivnost zemalja JIE. Rizik finansijskih tenzija se širi i povećava i usled nerešenih problema iz krize 2008 – 2009.

Svaki dan, iz časa u čas, investitori ocenjuju fiskalnu budućnost svake zemlje. Koristan kvantitativni pokazatelj je tržište *credit-default swap*-ova. Međutim, tržišne opklade nisu sudbina. Politički lideri i glasači imaju izbor kako vlade mogu promeniti kurs i tempo finansijskog propadanja. Oni koji planiraju da se obavežu na teške izbore, najbolje je da se fokusiraju na mere kojima će se postići održiva konsolidacija, tako da njihove zemlje mogu da prebrode ne samo današnju krizu, već možda i sledeću (Cottarelli, 2010; Cullis, & Jones, 1998).

Reakcija ekonomske politike u Srbiji na usporavanje rasta i pad inflacije je bila generalno adekvatna tokom 2011. godine. Posebno treba istaći da je fiskalnim automatskim stabilizatorima bilo omogućeno da deluju; rebalans budžeta za 2011. usvojen u oktobru zadržao je nepromenjene ciljeve u pogledu potrošnje, uprkos nižim prihodima koji su prouzrokovani sporijim

rastom, što je dovelo do višeg deficita nego što je bilo predviđeno prvobitnim budžetom. Monetarna politika je, takođe, ublažena u kontesktu nižih inflacionih pritisaka; Narodna banka Srbije (NBS) je snizila repo stopu za ukupno 300 baznih poena od aprila, čime je praktično poništeno prethodno pooštavanje politike. Nakon što je početkom 2011. dostigla najviši nivo od skoro 15 %, očekuje se da se inflacija približi ciljanoj stopi NBS, uz dozvoljeno odstupanje početkom 2012.

Završetak prve revizije *Stand By* aranžmana odložen je zato što budžet za 2012. nije u skladu sa dogovorenim fiskalnim programom. Fiskalni program za 2012. oko koga je postignut dogovor između misije MMF-a i Vlade u novembru 2011. predvideo je kao cilj fiskalni deficit od 4.25 % BDP i izdavanje domaćih državnih garancija je ograničeno na oko 1 % BDP. Međutim, usvojeni budžet za 2012. uključuje i dodatno emitovanje javnog duga (uključujući državne garancije) i projekte finansirane iz domaćih izvora u iznosu od skoro 2 % BDP.

Fiskalni savet Srbije je u saopštenju od 20.02.2012. ocenio da: (1) nije ispunjeno opšte fiskalno pravilo o visini deficita konsolidovane države, koji iznosi 4.7 % BDP. Planirano je da u skladu sa pravilima iznosi 4.5 % BDP za 2011. godinu. Odstupanje je posledica velikog optimizma u planiranju prihoda, a ne porasta rashoda. Međutim, stvarnu opasnost po javne finansije Srbije predstavlja uspostavljanje i nastavljanje nepovoljnog trenda javnih prihoda i u 2012. godini; (2) narušeno je opšte fiskalno pravilo o visini javnog duga, koji na kraju

Tabela 1 Rast BDP, fiskalna ravnoteža i javni dug u zemljama JIE

Zemlje JIE - nečlanice EU	BDP realna promena u %					Fiskalna ravnoteža u % BDP			Javni dug u % BDP		
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Srbija	-3.5	1.0	1.9	0.0	1.0	-4.5	-4.6	-4.7	34.8	43.0	45.0
BiH	-2.9	0.7	2.2	0.5	1.5	-4.5	-2.5	-2.6	35.3	39.0	39.6
Makedonija	-0.9	1.8	3.5	2.3	3.0	-2.7	-2.5	-2.5	31.7	35.6	35.0
Crna Gora	-5.7	2.5	2.0	1.0	2.0	-3.6	-3.0	-3.2	38.2	41.9	44.0
Hrvatska	-6.0	-1.2	0.3	-1.2	1.0	-3.3	-4.3	...	35.1	41.3	44.0
Albanija	3.3	3.6	1.9	2.2	2.6	-7.0	-3.1	-5.0	59.7	58.2	60.0

* Prognoze revidirane 02.04.2012.

Izvor: www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=countries&value

2011. iznosi 46.7 % BDP; fiskalnim pravilom visina duga je ograničena na 45 % BDP. Fiskalni savet je upozorio da će javni dug nastaviti da raste u srednjem roku, čak iako se privreda oporavi počev od 2013. godine i da bi mogao da dostigne 55 % BDP ako se ne usvoji program fiskalne konsolidacije (Fiskalni savet Republike Srbije, 2012).

Za prvi kvartal 2012. deficit opšte države je odstupio od cilja za oko 30 milijardi dinara, a predviđene uštede programom vlade (preuzimanje sopstvenih prihoda budžetskim korisnicima i uštede na diskrecionim rashodima) od 15 milijardi dinara nisu dovoljne, čak i ako se u potpunosti ostvare. Očigledno je da je prostor za takav vid konsolidacije sve manji i da bez drugih mera štednje i kredibilnog programa fiskalne konsolidacije postoji opasnost da investitori vrlo brzo izgube poverenje u održivost javnih finansija u Srbiji (Fiskalni savet Republike Srbije, 2012).

Sve ovo ukazuje da uvođenje fiskalnih pravila, nezavisnog fiskalnog saveta i drugih zakonskih promena može dati određen kredibilitet vladinoj politici, ali da to nije dovoljan uslov. Kad vlada ne pokazuje jaku obavezu i opredeljenje da usvoji jasan program fiskalne konsolidacije, pravila i institucije su ranjive.

Srbiji je potreban kredibilni program fiskalne konsolidacije koji bi bio integrisan u sveukupnu ekonomsku politiku jer kreditori i poreske platiše traže pouzdanost u fiskalnom upravljanju, kako bi nastavili da finansiraju javne izdatke. Suočena sa pogoršanom fiskalnom pozicijom, Srbija ne bi trebalo da umiruje tržište tvrdnjama da se može računati da će je budući ekonomski rast izvući iz problema. (Kredibilnost se odnosi na sposobnost da se ulije poverenje. Kredibilna politika je ona koju je vredno sprovesti, jer je istinita i razumna. Političar, vlada, regulator je kredibilan kad tržišni učesnici veruju da će ispuniti obećanje. Kredibilnost je neophodna kad prinuda nije opcija za kreatora ekonomske politike).

Objavljivanje kredibilnog plana fiskalne konsolidacije na transparentan način promenilo bi očekivanja ključnih ekonomskih učesnika. Ta promena bi pozitivno uticala na ekonomsku aktivnost. Sa pretpostavkom da dominira smanjenje izdataka nad povećanjem poreza, fiskalna konsolidacija sa većom

verovatnoćom potpomaže oporavak nego što ga guši, posebno ako se ceni da je deficit visok i potrošnja velika. Za uspeh fiskalne konsolidacije važno je da se osmisli ne samo "defanzivna" konsolidaciona strategija, već da se ona poveže sa "ofanzivnim" elementima (infrastruktura i razvoj i istraživanje) koji mogu ojačati budući ekonomski razvoj. Postoje empirijski dokazi (Alesina & Ardagna, 1998; Acocella, N., 2005) da čak i velike fiskalne kontrakcije mogu biti ekspanzivne jer signaliziraju na permanentnu i odlučnu promenu u fiskalnoj politici.

Eliminisanje relativno visokog fiskalnog deficita za Srbiju se mora ostvariti kao "socijalni projekat", a ne kao uobičajeni budžetski proces, s ciljem da se dovede u sklad fiskalni kapacitet zemlje sa zahtevima za finansiranjem, uključujući finansiranje budućih vladinih prioriteta.

Da bi fiskalna konsolidacija bila održiva u predviđenom vremenskom rasponu, ona mora biti pravedna. Pravednost ima više dimenzija; uključuje održavanje adekvatne mreže socijalne zaštite i obezbeđenja javnih usluga uz ravnopravni pristup istima, bez obzira na startne uslove pojedinaca. Borba za umanjenje poreske evazije je takođe važna komponenta pravičnosti. Kad je u pitanju porez na dodatu vrednost (elastičan na malverzacije) prosečna poreska evazija od 15 % u razvijenijim zemljama, a u Srbiji oko 23 %, je osetljivo pitanje. Evazija kod drugih poreza je u svim zemljama još viša. Postizanje pravične konsolidacije je, takođe, stvar političke održivosti iste; posebno je važno ako se ocenjuje da je konsolidacija nametnuta od međunarodnih organizacija. Grčko iskustvo je tu ubedljivo. Paket nametnut od trojke ECB, EU i MMF u početku je bio podržan od većine stanovnika, dok krajem 2011. manje od 20 % Grka podržava reforme, jer se sa njima nije ni dotakla poreska evazija, koruptivna javna administracija i privilegije dobro povezanih grupa (Molnar, 2012).

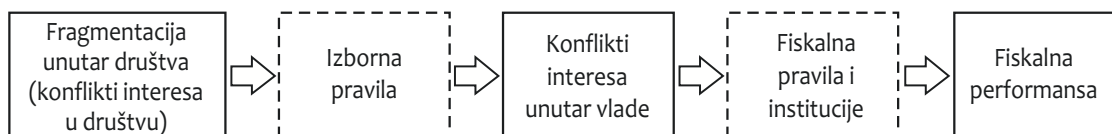
Od nove vlade u Srbiji se očekuje da što pre donese srednjoročni program fiskalne konsolidacije sa konkretnim merama kako bi rezultati što pre usledili i smanjila se neizvesnost. On bi se sprovodio u naredne tri do četiri godine i bio bi donet istovremeno sa rebalansom budžeta. Procena je da to prilagođavanje iznosi oko 4 % BDP u naredne 4 godine i da bi se trebalo

ostvariti u proporciji 3/4 na rashodnoj strani (smanjenje rashoda za 1.3 milijarde evra) i 1/4 na prihodnoj strani.

Obično se ceni da je novoizabrana vlada politički jača jer ima zaveštanje; bolje je pozicionirana da inicira velike promene, posebno ako ima jasan mandat od glasača. Zato što ne moraju da brinu o reizboru, sveži lideri imaju više mogućnosti da osmisle i implementiraju konsolidacioni plan, pa i da čine korekcije tokom sprovođenja istog. Pri tom je politička stabilnost jako važna, jer konsolidacija zahteva kooperaciju između različitih ministarstava, agencija i nivoa vlade. Teškoće zadobijanja saradnje i podrške široke grupe *stakeholder*-a, danas u Španiji, a sutra u Srbiji, mogu umanjiti sposobnost vlade da napreduje po svim neophodnim frontovima.

Zato je potreban otvoreniji i inkluzivniji pristup, s obzirom da se utvrđuje da u Srbiji politički faktori u značajnoj meri utiču na fiskalnu performansu preko sledećeg lanca (Slika 1).

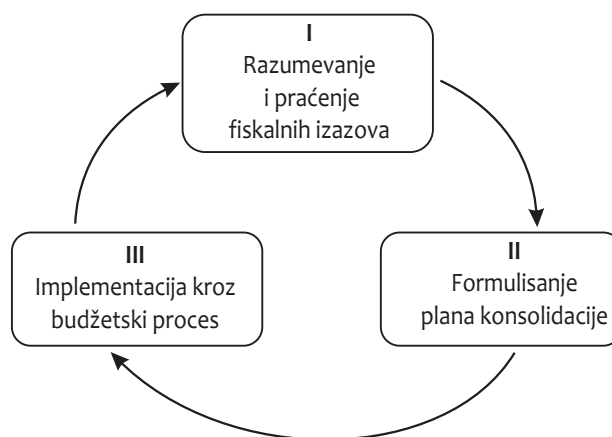
Relativno visoka politička fragmentacija unutar vlade (što se odražava u broju političkih partija i linijskih ministarstava) povezana je sa proporcionalnim izbornim sistemom koji utiče na fiskalne rezultate (obično veće *welfare* programe, ukupnu veću potrošnju i sklonost deficitu). Mada, izborna pravila mogu biti i endogeno određena, stepenom fragmentacije unutar samog društva. Ove činjenice su povezane u Slici 1, koja daje stilizovan opis agregiranja individualnih preferencija u fiskalnu performansu, prvo kroz izborna pravila, a onda kroz donošenje odluka u samoj vladi. Ukratko je pokazano da fiskalna performansa zavisi od: (1) stepena konflikata unutar društva, a pošto se oni reflektuju u vladi, takođe, i od (2) alata ili poluga za rešavanje političkih konflikata, tj. pravila prema kojima se izbori organizuju, kao i fiskalnih pravila i institucija koji uređuju budžetski proces (Besley & Case, 2003; Fabrizio & Mody, 2006; Lavigne, 2011).



Slika 1 Lanac uticaja političkih faktora na fiskalnu performansu

RAZVIJENOST INSTITUCIJA ZA KONSOLIDACIJU

Pojednostavljeno prikazano, proces fiskalne konsolidacije se odvija kroz tri faze (Slika 2).



Slika 2 Faze procesa konsolidacije

Shvatajući da je širi političko-institucionalni okvir teško, ili nemoguće, promeniti samo u svrhu popravljavanja fiskalne pozicije zemlje, rešenja koja treba da smanje deficite i dugove se traže u poboljšanju fiskalnog upravljanja u zemlji (Debrun, et al., 2009; Myles, 2002).

Istraživanje je pokazalo da Srbija i druge zemlje JIE poseduju bazične institucionalne aranžmane, alate, koji čine ono što se danas naziva domaći fiskalni okvir (numerička fiskalna pravila, nezavisne fiskalne institucije, srednjoročni budžetski okvir za višegodišnje budžetsko planiranje i budžetske procedure) koji utiče na pripremanje, odobravanje i implementaciju planova budžeta. Ali, isto tako istraživanje je ukazalo da su mnoge od tih institucija ostale nekompletne.

Na narednim stranama akcenat je stavljen na analizu institucionalnih aranžmana koji se tiču faze II i III procesa konsolidacije opisane u Slici 2.

Fiskalna pravila

Fiskalna pravila mogu podržati fiskalnu konsolidaciju, ali nisu dovoljna, sama po sebi, da vrate dug na prudencijalni nivo. Bitno obrazloženje za usvajanje fiskalnih pravila vezuje se za odbojnost vlada da se obavežu na fiskalnu disciplinu i mogućnost da napuste objavljene planove pre implementacije. U tom smislu, fiskalna pravila mogu pomoći vladama da se obavežu i umanje strahove finansijskih tržišta. Kopits & Symansky (1998) definišu numeričko fiskalno pravilo kao trajno ograničenje na fiskalnu politiku u smislu sumarnih pokazatelja fiskalne performanse, kao što su državni budžetski deficit, dug, rashodi, prihodi, ili neke od njihovih glavnih komponenata.

Dok tardžeti za dug mogu obezbediti dugoročno sidro za fiskalnu politiku, češće korišćena fiskalna pravila za plafone duga su relativno impotentna dok ne postanu obavezna. Ne postoji jedna veličina koja bi odgovarala svim pristupima, ako se imaju u vidu različiti fiskalni problemi i različita priroda privreda.

Pored svojih nameranih direktnih efekata, pravila, takođe, imaju važnu ulogu u komunikaciji sa javnošću i, s tog stanovišta, trebalo bi da budu relativno jednostavna. Međutim, kako je fiskalna politika multidimenzionalna i pritisci na fiskalnu politiku se menjaju tokom vremena, jedan ili čak set jednostavnih fiskalnih pravila, malo je verovatno da će biti optimalan za sva vremena. Tenzije koje pogađaju fiskalnu politiku uključuju respektovanje intertemporalnog budžetskog ograničenja i dugoročnu održivost, postizanje kratkoročne stabilnosti, rešavanje distributivnih pitanja i promovisanje alokativne efikasnosti. Sve ovo nameće složenija pravila, koja je teže sprovesti i saopštiti, a, istovremeno, zbog složenosti, ona smanjuju odgovornost. Očigledno je da nije lako formulisati efektna pravila na duži rok.

Izvesni empirijski nalazi (IMF, 2009), sugerišu da složenija fiskalna pravila, ona koja pokrivaju veći deo vladine aktivnosti i veći broj nivoa (opšte države, lokalni itd.) su delotvornija u stabilizovanju duga. Treba istaći i to da ocenjivanje uticaja numeričkih

fiskalnih pravila na budžetske rezultate pokreće brojna pitanja za koja ne postoji perfektan statistički odgovor. Glavno konceptualno pitanje sa značajnim statističkim implikacijama je u postojanju mogućnosti da pravila mogu da budu samo aktuelni odraz jače preferencije za fiskalnom disciplinom. Kao takva, numerička pravila potencijalno trpe od istog problema kredibiliteta kao i diskrecione politike. Prema ovom rezonovanju, jedino kredibilno pravilo bi bio sam opis onog što bi vlada učinila sa čistom diskrecijom (Debrun et al., 2008). Odnosno, kauzalnost može, takođe, da ide i drugačije, jer vlade koje su se više obavezale da stabilizuju dug, verovatnije je da će usvojiti sveobuhvatnija fiskalna pravila.

Takođe, može se ustanoviti i gruba hijerarhija fiskalnih pravila povodom njihove delotvornosti da se kontroliše dinamika duga. Fiskalna pravila bazirana na odstupanjima od ciljanih deficita, a često i kombinacija pravila bazirana na ciljanom deficitu i dugu, imaju veći efekat nego pravilo bazirano samo na dugu. Rangiranje je svakako rezultat prethodne istorije šokova duga i deficita svake zemlje pojedinačno (Wyplosz, 2011).

Ključne preporuke za delotvorno funkcionisanje fiskalnih pravila su mehanizmi za korekcije i sprovođenje sankcija i klauzule za odstupanje.

Preduzimanje akcija u slučaju narušavanja pravila moraju biti definisana *ex ante* kako bi pravilo ostalo kredibilno i sprovodljivo. U protivnom, cena narušavanja pravila je samo reputaciona, a što je nedovoljno kada postoji akutni fiskalni poremećaj i slabe budžetske institucije, kao što je sada u Srbiji. Sprovođenje korektivnih mera trebalo bi da bude osigurano od nepartizanskih institucija (sa odgovarajućim kompetencijama) i zakonski osigurano. Poželjno je da monitoring sprovodi isto nezavisno telo. U slučaju nesprovođenja pravila, unapred utvrđene sankcije mogu dopunjavati mehanizme sprovođenja. One se mogu odnositi na institucije i biti u vidu kazni, automatskog zadržavanja transfera, restrikcija na emitovanje duga, ili personalne sankcije, otpuštanja, obaveze na ostavku, kazne u vidu nižih plata.

Jasno definisane klauzule za odstupanje su važno obeležje dobrih fiskalnih pravila. Njima se određuju okolnosti u kojima je dopušteno odstupanje od pravila: obično uključuje prirodne katastrofe ili akutne ekonomske recesije; odnose se na ograničen broj

okolnosti. Precizne klauzule odstupanja pojačavaju kredibilitet, dok nejasne i nekonkretne mogu učiniti pravila neefektivnim.

Fiskalna pravila mogu podstaći kreativno računovodstvo, ali je to manje verovatno kad je društvena cena narušavanja fiskalnog cilja i mogućnost da se bude otkriven veća. Visina verovatnoće otkrivanja doprinosi istinskoj fiskalnoj konsolidaciji i pojačava transparentnost u budžetskim procedurama.

Fiskalni saveti

Fiskalni saveti, zastupanjem šireg viđenja u pogledu potrebe fiskalne konsolidacije nego što to sistem baziran na pravilima može da postigne, imaju potencijal da pomognu u fiskalnoj konsolidaciji. Zahvaljujući takvom pristupu, fiskalni saveti doprinose boljoj fiskalnoj performansi na više načina: nezavisnim viđenjem na fiskalnu politiku, bilo da se to odnosi na formulaciju politike, evaluaciju, ili monitoring; informišući glasače i druge *stakeholder-e*, tačnije o tome kad je fiskalna politika izašla iz koloseka, mogu povećati političku cenu fiskalne labavosti (Calmfors & Lewis, 2011; Mueller, 2008). Međutim, kreiranje fiskalnog saveta može biti jednostavno izraz političke obaveze za konsolidacijom. Ako nema potpunog kredibiliteta, neće biti uticaja na performansu kad javna podrška za konsolidacijom iščezne.

Fiskalni savet je komplement fiskalnim pravilima. Međutim, savet može pomoći političarima u odlučivanju kad je opravdano narušiti pravila zbog ekonomskih okolnosti i kad bi vlada morala da otpočne konsolidaciju. Puna efektivnost fiskalnog saveta podrazumeva i to da on komentariše da li su tekuće politike konzistentne sa ostvarenjem dugoročnih ciljeva i pored toga što su konzistentne sa srednjoročnim ciljevima, pogotovo ako poslednji nisu eksplicitno povezani sa dugoročnom održivošću javnih finansija (Hagemann, 2010).

Fiskalni savet može olakšati određene probleme političke ekonomije. Kad sklonost ka deficitu proizilazi iz preterano optimističkih prognoza, nezavisni fiskalni savet može ukloniti taj izvor deficita, mada, konzervativne prognoze u budžetskim procedurama mogu podstaći taj cilj. U nekim zemljama JIE, (pa i u Srbiji), potvrđeno je da postoji veza između slabih

budžetskih rezultata i sistematskog preteranog optimizma: greške u prognozama uravnoteženog budžeta su veće za zemlje koje imaju lošije budžetske pozicije. Međutim, iako nezavisno prognoziranje fiskalnog saveta može ispraviti preterano optimističko prognoziranje, sklonosti ka deficitu koje potiču iz drugih patologija, mogu se pre rešiti drugim pristupima, kao što su oprezne budžetske pretpostavke.

Uključivanje fiskalnog saveta u budžetski proces jeste važan elemenat koji određuje njegov uticaj na vođenje fiskalne politike. Delegiranje makroekonomskih prognoza za pripremu budžeta je primer jake uključenosti ovog tela u budžetski proces. Registrovana dosadašnja iskustva u Srbiji i Hrvatskoj pokazuju da nezavisne prognoze rezultiraju u realističnijim makroekonomskim scenarijima, korišćenim da se usvoje određene političke odluke.

Srednjoročni budžetski okvir (SBO)

Važnost ovog fiskalnog aranžmana, u kome je horizont fiskalnog planiranja proširen preko godišnjeg budžetskog kalendara, proističe iz činjenice da većina fiskalnih mera ima budžetske implikacije koje idu znatno preko godišnjeg budžetskog ciklusa. Dobro postavljen SBO odražava uticaj prošlih budžetskih obaveza, kao i budući trošak novih mera politike (EU Commission Assessment, 2011).

Srednjoročni budžetski ciljevi inkorporirani u SBO su slabija forma obavezivanja, nego pravilo sa obavezujućim ciljevima, ali osvetljavajući buduće troškove tekućih politika mogu povećati fiskalnu disciplinu. Srednjoročni budžetski ciljevi olakšavaju monitoring jer pružaju repere na osnovu kojih se budžetska kretanja ocenjuju u vremenu.

Komplementarnosti između višegodišnjih pravila za izdatke i SBO se moraju poštovati kako bi se održali srednjoročni budžetski ciljevi. Odgovarajuće razbijanje (raspodela) projektovanih limita na glavne oblasti izdataka je neophodno kako bi se inkorporirali prioriteta politike izdataka i predvidela prilagođavanja izdataka u srednjoročnom fiskalnom planiranju. Srbija i Crna Gora ovo ne uspevaju da naprave već duže vreme, dok su druge zemlje iz ovog regiona u tome uznapredovale. Korisno je projekcije izdataka dopuniti realnim (a ne često optimističnim) projekcijama prihoda zasnovanim

na opreznim makroekonomskim pretpostavkama. Osnovne projekcije i odgovarajuće makroekonomske pretpostavke trebalo bi dopuniti alternativnim scenarijima, jer to dopušta identifikovanje budžetskih prioriteta u slučaju nepredviđenih povećanja ili smanjenja prihoda, što opet smanjuje potrebu da se pribegava *ad hoc* rebalansima budžeta.

Preferira se usvajanje fiksne forme SBO koji se oslanja na obavezujuće limite izdataka jer fiksni okviri znače da budžetski ciljevi, na primer, za izdatke, su čvrsto postavljeni i ne menjaju se u vremenu, osim ako nastupe neočekivani, izuzetni događaji u periodu koji pokriva okvir. Fiksni okviri jesu ograničenje na diskrecionu fiskalnu politiku, suprotno fleksibilnim okvirima koji dopuštaju godišnju reviziju ciljeva prema promenama u politici.

Stvarne budžetske rezultate prethodne godine trebalo bi uporediti sa projekcijama inicijalno datim u SBO. Razlike i odstupanja potrebno je objasniti i opravdati, a mere primenjene da se neutrališu odstupanja sa srednjoročne putanje fiskalnih projekcija se moraju saopštiti. Sve ove aktivnosti u Srbiji i drugim zemljama JIE, osim Hrvatske, se ne obavljaju redovno i detaljno, jer nema ekspertskog kapaciteta za to, pa se otuda uočava da je najveći krajnji nedostatak većine SBO u njihovom slabom uticaju na godišnji budžetski zakon.

Rešenost da projekcije i ciljevi iz SBO čine bazu na osnovu kojih se priprema budžetski zakon, podrazumeva jaču ulogu parlamenta u pripremanju SBO: projektovane fiskalne putanje, posebno ciljani izdaci, trebalo bi da se prezentuju, diskutuju i odobre u parlamentu, pre podnošenja godišnjeg zakona o budžetu. U svim zemljama JIE, parlamentarne debate nemaju skoro nikakvog uticaja na formulaciju i izvršenje budžeta. Nacrti državnog budžeta, konsolidovani budžeti i zakon o izvršenju budžeta podnose se parlamentu obično sredinom novembra za odobrenje sredinom decembra, što ne ostavlja dovoljno vremena da se analizira budžet i formuliše potpunije mišljenje o njemu. Amandmani predloženi od članova parlamenta se retko prihvataju. U Srbiji i Crnoj Gori je uočeno da postoji sklonost da napred pomenuta veza ide suprotnim smerom (na primer, ciljevi razmatrani u prvoj godini SBO se godišnje menjaju prema pokazateljima godišnjeg budžetskog zakona). Ova patologija vodi kreiranju fiskalne politike kratkog

daha, pa otuda se i ne može govoriti o implementaciji vremenski konzistentne budžetske strategije.

Budžetske procedure

Kad se radi u uticaju budžetskih procedura na formulisanje i implementaciju fiskalne konsolidacije bitne su sledeće stvari: (1) transparentnost i (2) realistične ekonomske pretpostavke. Transparentnost podrazumeva pouzdane i blagovremene budžetske podatke, standardizovane računovodstvene prakse i sveoguhvatno pokrivanje budžetskog zakona. Transparentnost je krucijalna za odgovornost fiskalnih vlasti. Kad se radi o ekonomskim pretpostavkama, bitno je da postoje neki nezavisni pregledi istih (u Srbiji su veoma korisni u tu svrhu Kvartalni Monitor i Mesečne Analize i Prognoze), kao i da nezavisna tela ponude svoja ekonomska scenarija za pripremu budžeta.

Budžetska centralizacija u fazi planiranja i odobravanja je najvažnija dimenzija budžetskog procesa, jer bitno utiče na fiskalni rezultat. Fragmentirana priprema budžeta od strane puno aktera rezultira u sklonosti deficitu zbog *common pool* problema. Otuda, viši stepen centralizacije u pripremi budžeta posebno bi se preporučio za zemlje koje imaju nedovoljnu centralnu kontrolu nad budžetskim procesom (Srbija, Crna Gora i Albanija). Jača centralizacija može se postići jačanjem fiskalnih pravila i SBO, ili jačanjem uloge ministra finansija, ili premijera koji će imati konačnu reč u rešavanju sporova između različitih ministarstava.

U pravcu veće centralizacije može da deluje i *top-bottom* budžetiranje. Uspešna implementacija *top-bottom* budžetiranja je usko povezana sa efektivnim obavezujućim limitima na izdatke i postojanjem jakog ministra finansija; uvodi veću fiskalnu disciplinu nego tradicionalni *bottom-up* pristup, u kome se ukupni izdaci (potrošnja) dobijaju kao suma individualnih izdataka zahtevanih od svih ministarstava i agencija.

Budžetiranje za performansu je praksa koja se zasniva na evaluaciji programa potrošnje u odnosu na ostvarenja njihovih političkih ciljeva: alokacija resursa u pripremi budžeta je tada bazirana na efikasnosti prošle potrošnje. Srbija i druge zemlje JIE, osim Hrvatske, nisu učinile gotovo nikakav napredak u ovom području. Kao poseban nedostatak uočava se

odsustvo redovnog praćenja ciljeva/troškova i redovnih pregleda o izdacima.

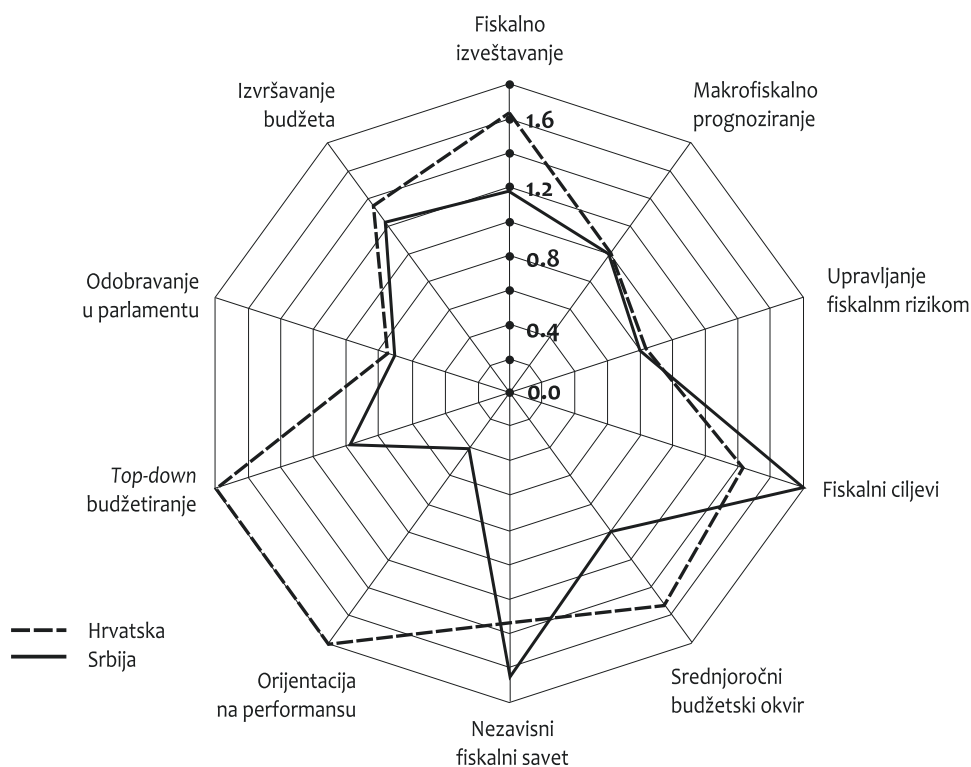
U Tabeli 2 date su preliminarne ocene o ispunjenosti institucionalnih pretpostavki za fiskalnu konsolidaciju za zemlje JIE po fazama procesa konsolidacije kojima

smo se bavili u istraživanju; formulisanje plana konsolidacije i implementacija kroz budžetski proces. Uporedni pregled razvijenosti institucija po sve tri faze procesa konsolidacije za Srbiju i Hrvatsku dat je na Slici 3.

Tabela 2 Ocena ispunjenosti institucionalnih pretpostavki za fiskalnu konsolidaciju (opadajuće od A)

	Srbija	Crna Gora	BiH	Makedonija	Hrvatska	Albanija
<i>Postavljanje plana konsolidacije</i>						
a. Srednjoročni fiskalni ciljevi	B	D	E	D	C	C
b. Srednjoročni budžetski okvir	C	E	B	C	B	B
c. Nezavisni fiskalni savet	B	F	E	F	C	D
d. Orijentacija na performansu	E	C	D	C	A	B
<i>Implementacija strategije</i>						
1. Top-down budžetiranje	C	D	B	B	A	C
2. Odobranje u parlamentu	D	D	F	B	D	D
3. Izvršenje budžeta	C	D	C	C	C	C

Izvor: Prikaz na osnovu preliminarne rezultata Fiscal Affairs Department, IMF i sopstvenih procena



Slika 3 Poređenje razvijenosti institucija u Srbiji i Hrvatskoj

ZAKLJUČAK

Analizirajući relevantne političke faktore i razvijenost institucionalnih aranžmana potrebnih za fiskalnu konsolidaciju, rad je na tragu prioritarnih istraživanja koja se bave iznalaženjem načina za ponovno uspostavljanje stabilnosti i održivosti javnih finansija u zemljama JIE.

Uspješna fiskalna konsolidacija zahteva transparentne i kredibilne planove i proaktivne komunikacijske strategije, jer će se samo tako promeniti očekivanja ključnih ekonomskih i finansijskih učesnika u vreme krize duga.

Ističe se i to da eksplicitni institucionalni aranžmani, kao što su fiskalna pravila i srednjoročni budžetski okvir ne mogu biti supstitut za političku obavezu za fiskalnom disciplinom. Jaka politička volja o potrebi da se vodi zdrava fiskalna politika je nužna kad se uvode nove institucije i procedure, ili reformišu postojeće, kako bi se osigurao uspeh u upravljanju javnim finansijama. U Srbiji, pa i drugim zemljama JIE, fiskalna pravila i institucije su nedavno uvedeni i još uvek je malo relevantnog materijala o njihovom punom efektu na politiku. Iskustva drugih zemalja mogu pomoći u kreiranju adekvatnog domaćeg fiskalnog okvira, ali istovremeno je neophodno uvek uvažiti specifične ekonomske i političke karakteristike u određenoj zemlji.

ZAHVALNICA

Ovaj rad je deo Projekta osnovnih istraživanja (br. 179065), koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

REFERENCE

- Acocella, N. (2005). *Počela ekonomske politike – vrijednosti i tehnike*. Zagreb, Hrvatska: Mate.
- Alesina, A., & Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustments. *Economic Policy Journal*, October, 48-53.
- Besley, T., & Case, A. (2003). Political Institutions and Policy Choices: Evidence from US. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 28-38.
- Calmfors, L., & Lewis, W. (2011). What Should Fiscal Councils Do? *Oxford Discussion Papers*, 37, 3-37.
- Cottarelli, C. (2010). Strategies for Fiscal Consolidation in the Post Crisis World. *IMF Working Papers*, 693, 10-43.
- Cullis, J., & Jones, Ph. (1998). *Public Finance and Public Choice*. New York, NY: Oxford University Press.
- Debrun, X. et al. (2008). Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the EU. *Economic Policy Journal*, April, 18-24.
- Debrun, X. et al. (2009). Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Survey*, 23(1), 48-56.
- EU Commission Assessment. (2011). Economic and Fiscal Programmes of Potential Candidate Countries. *Occasional Papers*, 81, 3-27.
- Fabrizio, S., & Mody, A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline. *IMF Working paper*, 123 2-18.
- Fiskalni savet Republike Srbije. (2012). http://fiskalnisavet.rs/images/dokumenti/ocena_ispunjenosti_fiskalnih_pravila_u_2011.pdf (pp. 1-3, pp. 5).
- Hagemann, R. (2010). Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils. *OECD Economics Department Working Papers*, 829, 15-25.
- Hardwick, Ph., Khan, B., & Langmead, J. (1999). *An Introduction to Modern Economics*. UK: Longman Group.
- IMF. (2009). Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance, 8-22.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper*, 162, 2-40.
- Lavigne, R. (2011). The Political and Institutional Determinants of Fiscal Adjustments: Entering and Exiting Fiscal Distress. *European Journal of Political Economy*, 27, 2-22.
- Molnar, M. (2012). Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? *OECD Economics Department Working Papers*, 936, 18-25.
- Mueller, D. C. (2008). *Javni izvor III*. Zagreb, Hrvatska: Masmedia.
- Myles, G. D. (2002). *Public Economics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wyplosz, Ch. (2011). Fiscal Discipline: Rules Rather than Institutions. *National Institute Economic Review*, August, 3-11.
- www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=countries&value

Primljeno 12. juna 2012,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 9. jula 2012.

Ljubinka Joksimović je redovni profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, na predmetima Savremeni privredni sistemi, Ekonomika Evropske unije, Ekonomika javnog sektora, Institucije i privredni razvoj, Teorija i analiza javnog izbora i Politika konkurentnosti. Doktorirala je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Oblasti njenih naučnih istraživanja su: komparativni privredni sistemi, ekonomika tranzicije, institucionalna ekonomija.