

*Др Милева Анђелковић,**

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

Редовни професор Правног факултета,

UDK: 336.225.2

Универзитет у Нишу

Рад примљен: 25.03.2014.

Рад прихваћен: 25.04.2014.

ФИСКАЛНИ САВЕТИ КАО МЕХАНИЗАМ УСПОСТАВЉАЊА ФИСКАЛНЕ ДИСЦИПЛИНЕ**

Апстракт: *Рад се бави анализом улоге фискалних савета у подстицању фискалне дисциплине у актуелној економској кризи. У првом делу рада објашњавају се разлози који опредељују све већи број држава да уводе овакве институције. У другом делу рада, даје се краћи преглед организације и надлежности фискалних савета. Ове институције посебан значај имају за ново економско управљање у оквиру ЕУ. Из не тако дугог искуства примене фискалних савета, ипак се уочава одређена добра пракса у њиховом функционисању. То је дало повода стручњацима у оквиру ОЕЦД да формулишу одређене принципе који би помогли државама које намеравају да уведу или су у фази увођења фискалних савета. Фискални савет Србије суочава се са проблемима непоштовања фискалних правила што ће се неповољно одразити на стање у јавним финансијама. У последњем делу рада указује се на одређене тешкоће у односима ових институција са фискалним властима које су се испољиле у пракси неких држава.*

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

1. Увод

Атрактивност фискалних савета, као буџетских иновација, све више заокупља пажњу савремених економских теоретичара, али и шире научне

* mevi@prafak.ni.ac.rs

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

и стручне јавности, посебно у земљама са развијеном демократском традицијом. Отклањање тешкоћа актуелне економске кризе захтева дубље структурне промене које на кратак рок нити је лако нити је једноставно спровести. Зато се у знатном броју држава приступа институционалним реформама са очекивањима бржег превазилажења лошег стања у јавним финансијама. Постављање фискалних правила, промене у буџетској процедури као и увођење фискалних савета (тамо где нису постојали и функционисали) усмерени су на консолидацију односа у јавној потрошњи.

Потпуно самосталних фискалних институција, по узору на независне комитете за монетарну политику у оквиру централних банака, за сада нема. То би, несумњиво, у постојећој политичкој констелацији односа представљало радикално решење (Wyplosz, 2005:79). У традиционалном смислу, тиме би се озбиљно нарушио суверенитет парламента да одлучује о буџету.¹ Зато се прибегава успостављању механизма „ограничене дискреције“ над фискалном политиком. У представничкој демократији једина поуздана опција јесте да се омогући бирачима да политичаре учине одговорним за примену поуздане фискалне политике. У томе им могу помоћи независни фискални савети кроз побољшање квалитета јавне расправе о фискалној политици. Они омогућавају смањење асиметричности информација везаних за вођење фискалне политике што се до сада показало као плодно тло за склоност ка фискалном дефициту. У том смислу, у теорији се сматра да само добро информисани бирачи могу санкционисати неодговорне политичаре на следећим изборима (Debrun, Takahashi, 2011:45). Постојећи фискални савети формално немају моћ да одлучују о вођењу фискалне политике и углавном имају саветодавну улогу. Они могу да предлажу, опомињу, упозоравају, али влада и парламент су суверени у одлучивању да ли ће поступати по њиховим препорукама или ће их игнорисати. Такво поступање може имати политичку цену у јачању одговорности фискалних власти или у опадању њиховог ауторитета. Увођење фискалних савета има посебан значај у оквиру ЕУ усвајањем правила за ново економско управљање и јачање фискалне одговорности држава чланица. Интересантно је питање да ли фискални савети могу допринети јачању улоге националних парламената у овим земљама? Сагледавање тренда увођења или оснаживања постојећих фискалних савета, посматрано не само са економског него и са правно-политичког

1 Зашто би политичари пристали на преношење фискалне власти на неизабране представнике? Да ли је то у интересу шире јавности, због тренда фискалне транспарентности, која ионако не разуме сложен свет јавних финансија и доступно јој је само оно што се званично објави о вођењу фискалне политике? Или се јавно мњење постепено припрема за прихватање независних фискалних институција које би одређивале циљеве и правце вођења фискалне политике.

становишта, треба да нам пружи одговоре на два кључна питања. Прво, у којој су мери фискални савети ефикасни механизми остварења буџетске равнотеже и стабиловања финансијских токова? Друго, да ли деловање ових институција може ојачати традиционално право парламента да одлучује о буџетској политици и да учини фискално одговорнијом извршну власт?

2. Разлози (мотиви) за увођење фискалних савета

Фискални савети постају предмет интензивнијег проучавања, посебно економских теоретичара, са појавом економске (фискалне) кризе и проистеклих последица у виду нагомиланих буџетских дефицита и нараслог јавног дуга у већини савремених држава. Оригинална идеја о фискалним саветима која потиче из средине деведесетих година двадесетог века имала је у виду стварање политички независног учесника у националном буџетском процесу, који би решио проблем склоности ка дефициту својственом савременим демократијама (Hagen, 2010:32). Озбиљност наведених проблема намеће њихово одговорно и благовремено решавање са циљем релативно брзог стабиловања стања у јавним финансијама. Због тога не чуде предлози неких теоретичара о успостављању независних фискалних институција, по угледу на монетарне савете у независним централним банкама.² То би, несумњиво, представљало радикалан захват у фискална овлашћења законодавне власти са неизвесношћу у погледу остварења жељеног циља, односно, консолидације јавних финансија и дугорочне одрживости фискалне политике. Међутим, решавање кризе јавних финансија мора се поставити у шири оквир предузимања скупа економско-политичких мера као и редефинисања односа законодавне и извршне власти. Правно-политички аспект успостављања оваквих јавних институција треба да расветли њихове предности и недостатке у контексту ширине пренетих фискалних овлашћења и функционално-оперативне независности у односу на парламент и владу.

Савремени институционални оквир за увођење оптималне (флексибилне) фискалне политике чине промене у буџетској процедури, средњорочни макроекономски оквир, фискална правила, фискални савети и фискална транспарентност. У литератури се изражава уверење да јачање фискалне одговорности владе посебно могу подржати активности независних фискалних институција кроз надгледање и процену фискалних кретања

² Током 80-тих година XX века упорност високе инфлације подстакла је интелектуалну расправу о важности давања оперативне независности централној банци од стране изабраних политичара у увођењу политике стабилности цена. Крајем 90-тих година двадесетог века многе централне банке су добиле пуну контролу над монетарном политиком у контексту изричитог мандата да обезбеђују ниску и стабилну инфлацију.

(Cottarelli, 2009:12). Институционализација фискалних савета постаје актуелна током економске кризе будући да све већи број држава, уз фискална правила, уводи посебна тела са основним циљем очувања фискалне дисциплине. Фискална правила се нису показала ефикасним механизмом за спречавање кризе јавних финансија тако да су скоро свуда била прекршена. Као последица тога, све више се јављају размишљања о корисности фискалних савета као гаранта ефикаснијег извршавања ових правила (Price, 2010:32).³ Проблеми у вези са применом фискалних правила уведених пре или током процеса фискалне консолидације (њихова ригидност, прикривање слабе фискалне позиције путем креативног рачуноводства) утицали су на неке државе да се одреде за стварање фискалних агенција са задатком да надгледају и процењују фискалну ситуацију. Њихова слабија успешност у побољшању дуговне одрживости вероватно се налази у чињеници да оне немају дискрециона овлашћења у вођењу фискалне политике. С обзиром да политичари увек имају коначну реч, склоност ка дефициту може постојати чак и када у држави делују фискалне агенције (савети) (Kamalodin, 2011:11).

Све више у академским круговима али и политичкој јавности, јача уверење да би независне фискалне институције могле да допринесу решавању горућих проблема нагомиланих буџетских дефицита и јавног дуга у великом броју земаља света. Ширење фискалне неравнотеже подстакло је неке ауторе да предложе уградњу глобалног правила о кочници за дугове у уставе економски развијених земаља које имају високе нивое јавног дуга, чију би примену надгледало независно, транснационално надзорно тело које би могло да буде лоцирано у оквиру ЕСМ (Европског Стабилизационог Механизма) и ММФ (Dolls, Peichl, Zimmermann, 2011:4). Подржавање процеса фискалне консолидације кроз успостављање нарушене фискалне дисциплине постаје важан задатак независних фискалних савета као фискалних „посматрача“ објективности и транспарентности буџетског процеса и одрживости буџетске политике (Posner, Blöndal, 2011:16). У литератури се најчешће наводе три аргумента за увођење фискалних савета (Eichengreen, Feldman, Lilbman, Hagen, Wyplosz, 2011:29-30). Прво, побољшање транспарентности и предвидивости јавних финансија, јачање дугорочне оријентације фискалне политике и превазилажење дистрибутивних конфликта. Друго, доношење одлука о фискалној политици не водећи довољно рачуна о интертемпоралним буџетским ограничењима. Треће, на фискалне савете се гледа као на инструменте за

³ Ако фискални савети треба да проверавају примену прихваћених фискалних правила а немају механизме за спречавање њиховог непоштовања, поставља се питање праве сврхе инсистирања на ширем увођењу оваквих институција, посебно у оквиру ЕУ.

постизање координације у одлукама различитих учесника у буџетском процесу.

Други аутори истичу да деполитизирањем различитих аспеката фискалне политике фискални савети могу боље да информишу бираче о актуелном стању јавних финансија и да повећају политичке трошкове фискалне недисциплине (Hagemann, 2010:5). Најшире посматрано, фискални савети могу помоћи да се ограничи политички утицај на техничке аспекте формулисања фискалне политике. Сматра се да би у неким случајевима овим институцијама могла да се додели кључна улога у надгледању фискалног учинка у оквиру договореног средњорочног оквира, укључујући и поштовање фискалних правила. Фискални савети, који су овлашћени да се баве позитивном економском анализом, имају индиректну али потенцијално ефективну улогу у ограничавању политички мотивисане склоности ка дефициту, побољшањем фискалне транспарентности и указивањем на стварне трошкове фискалних одлука. У случају нормативне улоге, предвиђањима и сугестијама, фискални савети могу помоћи задобијању јавне подршке владине фискалне политике. Нужни предуслови за ефикасност деловања ових институција, у суштини, зависе од ширине сагласности о фискалним циљевима и спремности владе да потпуно укључи фискални савет у процес доношења фискалних одлука (Hagemann, 2010:11).

У литератури се износе мишљења о потенцијалу фискалних савета да подрже фискалну консолидацију кроз њихово деловање на фискални учинак и пружањем ширих увида у захтеве овог процеса, но што је то случај са применом самих фискалних правила. У већини држава, после увођења нумеричких фискалних правила, активирани су фискални савети тамо где су постојали. Овај тренд је у складу са сазнањима да фискални савети могу допринети отклањању тешкоћа у примени фискалних правила. Уколико ове институције имају довољно кредибилитета, могле би да надгледају примену сложенијих фискалних правила, укључујући правила формулисана у структуралним изразима или оним са механизмом аутоматске корекције грешака. Поред тога, додатна привлачност везана за коришћење фискалних правила била би да фискални савет помаже политичарима у одлучивању када је кршење правила оправдано економским условима, што би чинило могућим отпочињање процеса фискалне консолидације (Sutherland, Hoeller, Merola, 2012:27-28).

3. Организација и надлежност фискалних савета

Основни проблем у вези са установљавањем фискалних савета тиче се њихове организације и делокруга рада. Један од аутора који се више бавио овим питањем наводи три варијанте ових тела мада не искључује друге моделе (Wyplosz, 2008:183-185). Меки фискални савет има само саветодавну улогу чије се препоруке јавно објављују и може своју ефективност доказати у јавној дебати (Белгија, Данска, Чиле, Холандија, Шведска). Чврсти фискални савет има овлашћења доношења одлука о буџетској равнотежи сваке године и оне су обавезне за парламент и владу. Веома мек фискални савет подразумева експертску процену која се у виду *inpruta* укључује у буџетски процес (немачки Савет академских експерата, Фискални савет у Јапану и Конгресни буџетски уред у САД).

У Извештају ММФ (The Functions and Impact of Fiscal Councils, 2013:10), у коме су презентовани резултати истраживања функционисања фискалних савета закључно са јануаром 2013. године, наводе се њихова три институционална модела. *Самосталне институције* су најближе моделу предложеном у литератури. Оне немају органске везе са креаторима политике изван процедуре постављања механизма одговорности и често су предвиђене Законом о фискалној одговорности, који садржи изричите гаранције њихове независности. *Фискални савети, формално, под извршном или законодавном влашћу*, варирају од правно одвојених тела са добро дефинисаном надлежношћу и строгим гаранцијама независности до тела која су интегрални део парламента (често познати као парламентарни буџетски одбори) или министарства. Ови други своју оперативну независност дугују погодностима везаним за аполитичну улогу у буџетском процесу и јавној дебати. *Фискални савети повезани са другим независним институцијама* могу се наћи у централним банкама, ревизорским институцијама и независним статистичким агенцијама. Овакав модел омогућава фискалним саветима стицање непосредне користи од независности њихових домаћина и од економије обима, али захтева јасне процедуре како би се избегла конфузија у погледу разграничења њихових функција.

Један од теоретичара, који се посебно залаже за постојање независних фискалних институција (Debrun, 2011:3), истиче да у литератури не постоји сагласност о задацима који би требало да буду додељени фискалним саветима, коју институционалну форму би требало да имају као и да ли би требало да буду допуна или уместо тога замена за фискални оквир заснован на правилима. Оно што се уочава као заједничка појава јесте да већина фискалних савета функционише уз фискална правила. Фискални

савети могу допуњавати фискална правила најмање на два начина. Прво, они могу пратити да ли се фискална правила примењују и ако дође до њиховог кршења обавестити о томе јавност. Друго, у сложеним економским околностима, ове институције могу саветовати владу да одступи од ових правила или како да их побољша.

У литератури (Calmfors, 2011:13-15) преовлађује схватање да би фискални савети могли да имају непосредан дисциплинирајући ефекат у мери у којој склоност ка дефициту зависи од недовољног разумевања дугорочних последица фискалне политике и међу политичарима и бирачима или када политичари делују у сопственом интересу. Повећавањем фискалне транспарентности фискални савет би могао да учини владу одговорнијом и тако да отежа политичарима да следе сопствене интересе. То би могло да се учини објективним проценама фискалног система указивањем на покушаје креативног рачуноводства, независним анализама макроекономског развоја, што би осујетило настојања политичара да бирачком телу представе предности дефинисане политике само на кратак рок кроз повећање друштвеног производа и запослености. На основу постојеће праксе и различитих предлога, задаци фискалних савета били би следећи: обезбеђење објективних макроекономских предвиђања на којима се може базирати владин предлог буџета; процена трошкова различитих владиних иницијатива; *ex ante* процена вероватноће да ће фискална политика постићи постављене средњорочне циљеве; *ex post* процена да ли је фискална политика постигла своје циљеве; анализа дугорочне одрживости фискалне политике; нормативне препоруке о финансијској политици.⁴

Главна функција фискалних савета јесте анализа и процена техничке исправности предлога буџетског акта или било ког другог законског предлога у фискалној сфери, укључујући њихову усаглашеност са фискалним правилима, пре законског усвајања. Њихово ближе назначење огледа се у вршењу реалних процена трошкова и макро-економских последица буџетских закона током краткорочног и средњорочног периода до дугорочне перспективе. У суштини, главни разлог њиховог постојања јесте подржавање буџетске дисциплине и транспарентности у јавним финансијама током политичког процеса одлучивања, што даље помаже снажење кредибилитета владе (Kopits, 2011:2).

⁴ У литератури се наилази на класификацију задатака фискалних савета у виду основних функција, међуфункција и напредних функција. Вид. више о томе: Santiso, C., Varea, M. (2013). Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process. IDB. Policy Brief No. IDB-PB-194:9

Приликом установљавања фискалног савета требало би размотрити неколико аспеката: независност, састав и утицај (Calmfors, 2011:19-23). Фискални савет би требало да има јасна овлашћења без мешања владе у његове активности. У највећој мери, томе доприноси дугорочно финансирање без могућности смањења средстава у случају политички непопуларних закључака. На политичку независност велики утицај има лоцираност фискалног савета у оквиру владе или у оквиру парламента. Чланови фискалног савета могли би да се бирају из најмање четири групе лица: академски истраживачи, експерти јавних финансија из различитих делова државне администрације, аналитичари у финансијском сектору и бивши политичари. Јасно прецизирање овлашћења фискалног „посматрача“ јесте битно за његов утицај. Дугорочно посматрано, утицај фискалног савета је одређен квалитетом његовог рада. У кратком року, став владе према фискалном савету је веома значајан. Из свега наведеног, може се закључити да је деловање фискалног савета више индиректно кроз јавну дебату припремањем јавних извештаја. Интересантно је да скоро половина фискалних савета, уведених после 2005. године, одржава редовне формалне консултације са владом или расправе у парламенту, што им омогућава директнији приступ доносиоцима економских (фискалних) одлука.

По природи посла, ефективност фискалних савета није непосредно мерљива. У одсуству појединачног индикатора учинка, анализа која је вршена у оквиру ММФ заснива се на обухватној корелацији између постојања фискалног савета и три индикатора који би били повезани са његовом ефективношћу: фискални учинак, медијски утицај и квалитет буџетских предвиђања (The Functions and Impact of Fiscal Councils, 2013:26). Фискални савети би могли допринети побољшању фискалног учинка кроз два главна начина. Прво средство јесте ограничавање политичког утицаја на формулисање и вођење фискалне политике. Информисањем јавности о стварном стању јавних финансија, фискални савети би могли повећати политичке трошкове фискалне недисциплине и подстаћи вођење одговорне фискалне политике. Други, директнији начин њиховог утицаја, јесте кроз технички допринос буџетском процесу и вођењу фискалне политике (израдом или проценом макроекономских предвиђања као и надгледањем примене фискалних правила или проценом услова за активирање излазних клаузула) (The Functions and Impact of Fiscal Councils, 2013:51).

4. Значај фискалних савета за јачање буџетске улоге парламента

Парламенти су данас много активнији у буџетској материји настојећи да поврате своју традиционалну позицију у процесу одлучивања о трошењу буџетских средстава. Како би учинили владу фискално одговорнијом, њима је потребна помоћ у разумевању сложених буџетских питања и процедура. Адекватно учешће парламената у буџетском процесу захтева поуздане и објективне информације ради конструктивног учествовања у формулисању буџета. Независне буџетске јединице могу обезбедити такве информације законодавним телима што их ставља у равноправнији положај са извршном влашћу, када се одлучује о вођењу фискалне (буџетске) политике (Anderson, 2009:3).

У савременој литератури се сматра да парламенти могу побољшати свој утицај са буџетским овлашћењима којима већ располажу, уколико ојачају њихове техничке и институционалне капацитете. Креирање парламентарних буџетских одбора унутар парламената представља институционалну иновацију која омогућава законодавцу да се ангажује у буџетском процесу на објективнији, ефективнији и одговорнији начин (Santiso, Varea, 2013:2). Улога фискалних савета усмерена је на оснажење легитимности буџетског процеса кроз ограничавање владиних покушаја да различитим креативним операцијама одступи од утврђених фискалних правила, што ће боље гарантовати и транспарентност и демократску контролу одлука о јавним рачунима (Magarò, 2013:70). На тај начин, могу се оповргнути приговори противника парламентарне надзорне функције у буџетској и финансијској материји да парламенти обично немају довољно информација или техничког капацитета како би имали активнију улогу у буџетском процесу.

5. Односи фискалног савета и парламента у новим европским фискалним оквирима управљања

Међународна финансијска криза која се брзо трансформисала у суверену кризу дуга у еврозони, натерала је ове државе да предузму дубље структурне реформе како би смањиле буџетске дефиците и оснажиле своје економије. Механизми утврђени Пактом о стабилности и расту показали су се неефикасним у обезбеђивању фискалне дисциплине. Ради ублажавања последица кризе ствара се нови институционални оквир који треба да омогући одговорно управљање јавним финансијама. Крајем 2011. године усваја се пакет законодавних мера под називом

„пакет 6“ (*Six Pack*) који обухвата пет нових уредби и једну директиву⁵. Према усвојеној Директиви, поред осталих правила у погледу буџетских оквира, предвиђају се институционални аранжмани којима се обезбеђује независна буџетска контрола и јачају елементи транспарентности у буџетском процесу. Ради ефикасније примене онога што је установљено овом буџетском Директивом (Lampreave, 2013:595), Комисија је усвојила заједничке принципе с обзиром на главне захтеве које би национални фискални савети требало да задовоље.⁶ Принцип 7 захтева независност или функционалну аутономију ових институција. Очекује се да делују као „чувари“ транспарентности и кредибилитета корективних механизма у складу са националним фискалним правилима и активирањем излазних клаузула. Дотична држава чланица биће обавезна да поступи у складу са препорукама овог тела или да јавно објасни зашто није прихватила његове савете.

Ступањем на снагу новог законодавног пакета жели се да се оснажи Пакт о стабилности и расту, односно појача дејство фискалних правила. Имајући у виду чињеницу да се ради о секундарном законодавству Европске уније, Европски савет је марта 2012. године усвојио Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, чији централни део чини Фискални споразум (ступио је на снагу 1.1.2013. године као међудржавни уговор).⁷ Фискални споразум предвиђа увођење „златног правила“ буџетске равнотеже како би се осигурала фискална дисциплина држава чланица као и успостављање фискалних институција на националном нивоу, одговорних за надгледање поступања у складу са договореним фискалним оквирима. Препознавајући домашај и потенцијалне последице ефеката преливања економске и буџетске ситуације унутар еврозоне, маја 2013. године ступио је на снагу „пакет 2“ (*Two pack*). Нове две уредбе предвиђају, између осталог, да у земљама еврозоне макроекономске пројекције на којима се базирају нацрти буџета, припремају или бар потврђују независне институције (*The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU*, 2013:81). Уредба Савета ЕУ 473/2013 нуди формалну дефиницију „независног фискалног савета“ као „тела коме је дата функционална аутономија у односу на фискалне власти државе чланице задуженог за праћење примене националних

⁵ Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *Official Journal of the European Union*, L 306/41

⁶ European Commission, *Common principles on national fiscal correction mechanisms*, COM (2012) 342, 20 June 2012.

⁷ Уградња Фискалног споразума у националне законе требало је да се заврши до краја 2013. године што ће проверавати Европски суд правде.

фискалних правила“.⁸ Европско законодавство, у суштини, покушава да заштити независност фискалних савета од фискалних власти али истовремено захтева од држава чланица да уведу најпогоднија средства како би ове институције учинили одговорним парламентима.⁹ Њихове функције су потенцијално комплементарне у буџетској и финансијској контроли јер фискални савети имају аналитичку и саветодавну активност док парламенти врше политички надзор (Griglio, Lupa, 2012:363-364). На тај начин, захваљујући вези са фискалним саветом, позиција парламента према извршној власти биће појачана у контроли буџетске и фискалне материје на националном нивоу у оквиру Европског семестра и у оквиру процедура за надзор испуњавања средњорочних буџетских циљева (Fassone, Griglio, 2013:301).

Немачка и Финска су поднеле меморандум којим предлажу оснивање нове комисије за надгледање рада званичног Брисела која би обухватала националне фискалне савете држава чланица, јер сматрају да Европска комисија користи „донекле произвољни арбитражни приступ“ у процењивању спровођења нових буџетских правила од стране појединих држава. Ова најновија иницијатива показује да је стварање фискалне уније у садашњим кризним условима веома тежак задатак за европске политичаре.

6. Принципи ОЕЦД-а о фискалним саветима

Имајући у виду повећање броја фискалних савета и потребу за њиховим ефикаснијим функционисањем, у међународној пракси се чине покушаји утврђивања добре праксе и дефинисања принципа њиховог функционисања у виду препорука, како би се превазишле тешкоће уочене у досадашњем деловању. Искуство земаља са дужом традицијом постојања фискалних савета показује да чак и кад се не слажу увек са његовим проценама, ове институције се сматрају важним партнерима министрима финансија и парламентарним буџетским комитетима у унапређењу одговорне фискалне политике. Могу се идентификовати следеће добре праксе које су критичне за ефективну независност фискалних институција (Korits, 2011:17-19).

Прво, институција мора одговарати домаћим условима у сваком погледу, наиме, домаћем правном оквиру и политичкој култури. Не би требало

8 Council Regulation (EU) No 473/2013 of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member states in the euro area, OJ L 140/11, 27 May 2013.

9 То подразумева да су државе чланице слободне у избору институционалних аранжмана независних фискалних тела.

да буде преузета из иностранства или установљена под притиском регионалних или међународних власти. Битно је да буде заснована на широком политичком консензусу.

Друго, институција мора бити независна, аполитична, технички компетентна и одговорна парламенту.

Треће, фискална институција може вршити стварни надзор над фискалном политиком обављањем својих задатака уз подршку квалификованог техничког особља и са неограниченим приступом правовременим информацијама које пружа влада.

Четврто, надлежност институције требало би да се састоји у процени фискалног стања¹⁰ и одрживости јавног дуга, укључујући надзор над поштовањем фискалних правила, кроз благовремене процене буџетских ефеката свих законских предлога.

Пето, новоосновани фискални савет мора отпочети са радом што пре.

Шесто, институција мора да развије ефективне комуникационе канале веома рано, посебно са медијима.

У оквиру ОЕЦД-а, захваљујући ангажовању стручњака из парламентарних буџетских одбора и независних фискалних институција, формулисани су одређени принципи који одражавају кључне вредности у функционисању и поштовању ових институција. У постављању принципа пошло се од доста широке дефиниције која је прилагођена различитој пракси у оквиру ОЕЦД. Као независна фискална институција сматра се *јавно финансирано независно тело, под законском влашћу владе или парламента које обезбеђује непристрасне прегледе и анализе, и у неким случајевима даје савете, о фискалној политици и учинку*. Предложена 23 принципа (OECD Principles for Independent Fiscal Institutions, 2013:5-8) груписана су у 9 широка наслова: 1. прилагодљивост локалним потребама што ће утицати на избор улоге и састава независне фискалне институције; 2. независност и одсуство политичког утицаја; 3. јасно одређена надлежност у прописима више правне снаге са прецизирањем улоге у буџетском процесу; 4. средства морају бити довољна за обављање делатности; 5. предвиђање механизма који успостављају одговорност према законодавном телу а посебно однос са парламентарним буџетским комитетом; 6. благовремени приступ свим релевантним информацијама, укључујући методологију и претпоставке на којима се заснивају фискални предлози и буџет; 7. пуна транспарентност у њиховом раду пружа највећу заштиту независности

¹⁰ Превод термина *fiscal stance* у смислу очекиваних и жељених утицаја на будућа економска кретања због опорезивања и државног трошења.

ових институција објављивањем извештаја и анализа; 8. развијање ефективних комуникационих канала, посебно са медијима, цивилним друштвом и другим заинтересованим субјектима; 9. екстерна процена.

7. Фискални савет Србије

Изменама и допунама Закона о буџетском систему октобра 2010. године у Србији је установљен Фискални савет и уведена су фискална правила, као део финансијског аранжмана са ММФ. Фискални савет је независни државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. Као независно стручно тело формиран је да би се надзирало спровођење фискалних правила, унапредила култура фискалне одговорности и да би се утицало на формирање јавног мњења у вези са фискалном политиком (Врањеш, 2011:447). Фискални савет је почео да функционише априла 2011. године. Састоји се од три члана, која на предлог председника Републике, министра финансија и гувернера Народне банке Србије, бира Народна скупштина. Чланови фискалног савета морају поседовати висока стручна знања, не могу обављати друге јавне функције и не могу бити чланови политичких странака нити се у свом раду могу водити политичким уверењима. Мандат чланова савета траје шест година и за свој рад су одговорни Народној скупштини.

Фискални савет обавља следеће функције:¹¹ (1) проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Фискалне стратегије; (2) даје независну и кредибилну оцену мера економске политике које предлаже Влада у циљу остваривања квантитативних фискалних циљева које је Влада поставила; (3) процењује основне фискалне ризике као и колика је вероватноћа да ће Влада испунити своје фискалне циљеве у будућности; (4) процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала правила која је утврдила; (5) процењује да ли има основа за активирање било које одредбе за изузетне околности и колика је вероватноћа да ће Владин план прилагођавања омогућити повратак поштовању фискалних правила; (6) проверава адекватност економских класификација, укључујући правилну класификацију капиталних издатака, како би се обезбедило исправно мерење квантитативних фискалних циљева. Фискални савет обавља и следеће задатке: (1) припрема мишљење о нацрту Фискалне стратегије; (2) припрема и доставља Народној скупштини анализу: а) ревидиране Фискалне стратегије за одговарајућу фискалну годину; б) предлога закона о буџету Србије, који подразумева и предлог ребаланса, као и анализу амандмана који су поднети у току скупштинске расправе; (3) припрема

¹¹ Чл. 92е Закона о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13и 63/13

и подноси Народној скупштини анализу предлога закона о завршном рачуну буџета Србије и консолидованог биланса општег нивоа државе; (4) припрема и доставља Народној скупштини процене о фискалним утицајима предлога других закона, као и амандмана који су поднети у току скупштинске расправе.

Фискални савет може у било ком тренутку, на своју иницијативу или на захтев, дати савет Влади о питањима која се односе на фискалну политику и управљање јавним финансијама. Све анализе, извештаји, препоруке и савети које припреми Фискални савет биће јавно доступни у року од пет радних дана од њиховог достаљања министру, Влади или Народној скупштини. Ови документи су доступни и јавности путем интернет странице Фискалног савета а по потреби се могу објављивати у „Сл. гласнику РС“. Фискални савет има овлашћења да захтева од надлежних субјеката да му се доставе подаци и информације потребни за његов рад. Током свог кратког периода постојања Фискални савет је упозоравао и саветовао Владу како би се могли превазићи проблеми у финансијском систему које извршна власт углавном није благовремено уважавала.¹² Претпостављамо да ће у будућности Фискални савет имати већу улогу будући да се законом¹³ предвиђа да ће од 2015. године ова институција одређивати нумеричку вредност коефицијената а и б као и потенцијалну стопу раста БДП и она ће важити у периоду који не може бити краћи од три године.

8. Проблеми испољени у раду фискалних савета

У току примене фискалних савета испољиле су се одређене тешкоће односно, изазови (Korits, 2011:5). Прво, у почетном периоду ове институције се суочавају са доказивањем непристрасности и техничке компетентности (оспособљености). Друго, влада може реаговати на критичке процене смањењем или претњом да ће смањити опредељена средства фискалном савету. Треће, влада може бити много мање спремна да учини доступним податке овој институцији.

12 Влада јесте прихватила предлог Фискалног савета да се 2014. године уведе привремено тзв. „солидарни порез“ у циљу смањења фискалног дефицита што *de facto* умањује нето зараде запосленим лицима у јавном сектору, чиме се изнова врши пореско дискриминисање у нашем друштву.

13 Вид. чл. 27е Закона о буџетском систему. Коефицијенти а (показује брзину прилагођавања дефицита циљном нивоу) и б (коефицијент прилагођавања дефицита стању у привреди) се користе у формули за одређивање фискалног дефицита.

Оно што је заједничко за деловање фискалних савета у процесима фискалне консолидације јесте да аргументовано указују на то да ли је фискална политика таква да стварно обезбеђује одрживост жељеног нивоа јавног дуга и висине фискалног дефицита. Сукоби између власти и фискалних савета могу да се јаве по три основа што је познато из праксе већине држава, а већ су се испољили и у краткој историји српског фискалног савета (Глигоров, 2013:46). Прво се може рећи да је савет нестручан јер или погрешно тумачи фискалне прописе и политику или греша у анализи текућих кретања у буџетским приходима или расходима. Друга уобичајена примедба је да фискални савет предлаже штедњу како се не би прекршила правила или како раст јавног дуга не би тежио да постане неодржив. То се дешава у ситуацијама када је знатно премашен планирани ниво ових фискалних индикатора и када фискални савет нема другог савета осим да је потребно смањити потрошњу како би се задуживање државе барем успорило. О рецесионим последицама такве политике мораће да брине актуелна или нека друга влада. Фискалном савету се може приговорити да је политизован због предлагања оштријих мера штедње као последица уобичајеног политичког циклуса. Тешкоће могу настати када се фискална политика и политичка стратегија и начини комуникације следеће владе разликују од оне која је креирала фискални савет. Карактеристичан је случај Мађарске у којој је после политичких промена 2010. године влада променила закон и практично обесмислила постојање фискалног савета а његов први председник (Џорџ Копич) је дао оставку. Канадско и мађарско искуство показује да фискални савет, формално одговоран парламенту, није нужно заштићен од политичког притиска (Chote, 2013:10).

9. Закључак

Фискални савети, као буџетска иновација, могу да имају значајну улогу у решавању проблема савремених јавних финансија. Од њиховог увођења и функционисања очекује се да допринесу вођењу одговорне фискалне политике и побољшању финансијске дисциплине а све са циљем консолидације стања у домену јавне потрошње. Примена фискалних правила у знатном броју држава праћена је креирањем фискалних савета тако да се њима обавезују фискалне власти на придржавање прихваћених „самоограничења“ у вођењу фискалне (буџетске) политике. Савремена економска криза утицала је на брже спровођење институционалних промена у буџетској сфери са циљем рационализације јавног сектора и редеофинисања односа у јавној потрошњи. Смањење нагомиланог буџетског дефицита и акумулираног јавног дуга, не само европских него и других држава, пре и током актуелне кризе, налази се у фокусу

разматрања и оправдања увођења посебних институција како би помогле ефикаснијем решавању ових проблема. Неки теоретичари посебно наглашавају потребу стварања независних фискалних институција, по узору на независне централне банке, које би биле задужене за самостално вођење одговорне фискалне политике. Такви предлози нису наишли на одзив ни у једној држави. У буџетској пракси јављају се посебне институције у оквиру законодавне или извршне власти најчешће под називом „фискални савети“ или „парламентарни буџетски одбори“. Њихова овлашћења углавном су саветодавне природе, наиме, указивање на пожељан правац вођења оптималне фискалне политике како би се осујетило остваривање краткорочних интереса политичара. Њихов рад је више окренут информисању јавности о проблемима (не)одрживости макроекономског (фискалног) стања у држави. С тим у вези, битно је садејство са прихваћеним фискалним правилима чије поштовање треба да омогући краткорочну флексибилност фискалне политике што, дугорочно посматрано, не би угрозило фискалну способност државе.

Литература

- Anderson, B. (2009). The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal of Budgeting*. 1. 2-10
- Calmfors, L. (2011). *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*. CESifo Working paper. No. 3367. 4-31
- Chote, R. (2013). *Britain's fiscal watchdog: a view from the kennel*. Institute and Faculty of Actuaries Spring lecture. London. 9 May. 2-23
- Cottarelli, C. (2009). *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. IMF. December 16 www.imf.org/external/np/pp/eng.../121609.pdf
- Council Regulation (EU) No 473/2013 of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member states in the euro area, OJ L 140/11, 27 May 2013
- Debrun, X. (2011). *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*. IMF Working Paper. 11/173
- Debrun, X., Takahashi, K. (2011). *Independent Fiscal Council in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?* CESifo DICE report. 3/2011. 44-49
- Dolls, M., Peichl, A., Zimmermann, K. (2011). *A Challenge for the G20: Globally Stipulated Debt Brakes and Transnational Independent Fiscal Supervisory Councils*. IZA DD No. 6160. November. 1-12

Eichengreen, B., Feldman, R., Liebman, J., Hagen, J., Wyplosz, C. (2011). *The Political Economy of Fiscal Consolidation*. Public Debt: Nuts, Bolts and Worries. ICBM. September. 15-31

The Functions and Impact of Fiscal Councils. (2013). IMF. July 16

Fasone, C., Griglio, E. (2013). *Can fiscal councils enhance the role of national parliaments in the european union? A comparative analysis*. The Euro Crisis and the State of European Democracy. European University Institute. Rober Schuman Centre for Advanced Studies. 264-306

Глигоров, В. (2013). Фискални сиренски зов. Политичке перспективе. 2(13). 43-48

Griglio, E., Lupa, N. (2012). Parliamentary Democracy and Eurozone Crisis. *Law and Economics Yearly Review*. 1 (2). 314-375

Hagen, J. (2010). *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*. CASE Network Studies & Analysis. 412. 1-52

Hagemann, R. (2010). *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*. OECD Economic Department Working papers. No. 829. OECD Publishing. doi.10.1787/5km33sqsq9v-en. 1-25

The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU. (2013). ECB Monthly Bulletin. February

Kamalodin, S. (2011). *Do we need a new sheriff in town? A case for technocrat taking over fiscal policy*. Rabobank. Economic Research Department. November. 3-20

Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal of Budgeting*. 11 (3). 33-52

Lampreave, P. (2013). The New Regulatory Framework in the European Union and the Role of the Independent Fiscal Authority. *Bulletin for International Taxation*. November. 592-599

Magarò, P. (2013). Independent Fiscal Institutions: A Comparative Analysis. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 39E. 66-90

OECD Principles for Independent Fiscal Institutions (2013). February. OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. Retrieved 15. 1.2014. from www.oecd.org/gov/budgett/pbo

Posner, P. Blöndal, J. (2012). Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations Governance. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 25 (1). January. 11-34

Price, R. (2010). *The Political Economy of Fiscal Consolidation*. OECD Economic Department Working Papers. No. 776. OECD Publishing. doi:10.1787/5kmddq798IIs-en

Santiso, C., Varea, M. (2013). *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*. IDB Policy Brief.194. 1-16

Sutherland, D., Hoeller, P., Merolo, R. (2012). Fiscal Consolidation: How much, how fast and by what means? *OECD Economic Policy Papers*. 01. 5-30

Врањеш, М. (2011). Финансијско право: фискални систем у Србији. Београд: Завод за уџбенике

Закон о буџетском систему. Службени гласник РС. Бр. 54 (2009)... 63 (2013)

Wyplosz, C. (2008). Fiscal policy councils: unlovable or just unloved? *Swedish Economic Policy Review*. 15. 173-192

Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: institutions versus rules. *National Institute Economic Review*. 191. January. 70-83

Mileva Anđelković, LL.D.

Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Fiscal Councils as a Mechanism for Establishing Fiscal Discipline

Summary

Under the impact of the global economic crisis, the contemporary budget systems have been subject to extensive reforms. There is a growing number of scholars advocating the establishment of fully independent fiscal institutions which would be in charge of administering a sustainable fiscal policy. The bodies available in hitherto practice are fiscal councils, parliament committees on budgetary control or fiscal "watchdogs". The institutionalization of fiscal councils should provide for improving the quality of the public debate on fiscal policy and make the governments more fiscally accountable. The existing fiscal councils generally have an advisory role and they are expected to contribute to strengthening the role of national parliaments in scrutinizing the national budget. In fact, the establishment of fiscal councils ensues only after introducing the fiscal rules which serve as statutory limitations on the activities of the executive branch in the budget-related matters.

The current economic crisis has substantially hindered the efficient application of these fiscal restrictions. Some states see the solution in establishing independent fiscal institutions which would control the compliance with these rules. As one of the participants in the budgetary process, fiscal councils are in a position to provide better information to the voters on the current state of affairs in public finances and (thus) increase the political costs of the government's fiscal unaccountability. In practice, there are several models for the organization of fiscal councils which primarily focus on *ex ante* or *ex post* review and assessment concerning whether the relevant institutions have observed the fiscal rules and accomplished the fiscal goals. Considering that their role is to eliminate the asymmetry of information in relations between the legislative and executive branch of government, fiscal councils should contribute to reinforcing the legitimacy of the budgetary process and strengthening the fiscal discipline. In the new European fiscal governance framework, these institutions become particularly important in the context of mending the consequences of the current economic crisis. In their hitherto activities, fiscal councils have encountered some difficulties: their competences have been challenged, their assessment and recommendations have been disregarded, and their financial resources (aimed at promoting their activities) have been significantly restricted. Relying on this analysis, we may conclude that the independence and responsibility of fiscal councils largely depends on the government's resolve to be fully accountable in administering a sustainable fiscal policy.

Keywords: fiscal councils, fiscal rules, consolidation of public finances

