

ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА – ЛЕКЦИЈЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ

Биљана Станивук

Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије Бијељина,
Република Српска, Босна и Херцеговина
biljana.stanivuk@fpe.unssa.rs.ba

Чланак је излазан на VIII Интернационалном научном скупу „ЕконБиз: Управљање промјенама у условима глобализације“, Бијељина 18. и 19. јун 2020. године

Апстракт: Фискална консолидација представља један од најчешће коришћених инструмената фискалне политике у циљу „оздрављења“ привредног и економског амбијента једне државе. Успешним спровођењем плана фискалне консолидације постиже се смањење буџетског дефицита и јавног дуга, уз експанзивне ефекте, који се првенствено односе на раст БДП-а. Међутим, за успех фискалне консолидације није довољно имати добар и јасан план и прецизну стратегију. Комплексност фискалне консолидације захтева познавање целокупног макроекономског система. Циљ рада јесте да, на основу претходних искустава, дефинише који су то предуслови који опредељују успешну фискалну консолидацију. Исто тако, у раду ће бити наглашене најчешће грешке због којих консолидација не иде у жељеном правцу. Треба нагласити да не постоји јединствена фискална политика и да свака земља има могућност да на основу својих предиспозиција формулише стратегију фискалне консолидације, за коју верује да ће донети најбоље резултате.

Кључне ријечи: Фискална консолидација, фискална политика, смањење буџетског дефицита, раст БДП-а, стратегија фискалне консолидације

УВОД

Фискална консолидација представља процес побољшања фискалног „здравља“ државе и њен приоритетни циљ, у већини држава које је спроводе, јесте смањење фискалног дефицита на економичан и рационалан начин по економску стабилност. Фискални дефицит производи бројне негативне ефекте, како за владу једне земље (већи трошак плаћања камате), тако и за економске прилике у земљи (он значи пораст каматних стопа и води ка

инфлаторном ефекту). Јасном, прецизном и конкретном стратегијом фискалне консолидације могуће је зауставити негативне трендове у средњем и дугом року, иако велики број фискалних консолидација у кратком року има негативне ефекте (Philippopoulos et al., 2016).

Стратегија фискалне консолидације коју ће нека земља одабати зависи од великог броја фактора. Међутим, емпиријска литература налази да навећи број аутора сматра да је макроекономско окружење изузетно значајан фактор фискалне консолидације (Leigh et al., 2010; Luca Agnello, 2013; Yang et al., 2015). Конкретно, већи БДП по глави становника, ниже реалне каматне стопе и већа отвореност трговине помажу у скраћивању времена процеса консолидације.

1. Типови фискалне консолидације

Најпростија дефиниција фискалне консолидације наводи да је то процес усклађивања јавних прихода и јавних расхода. Сходно томе, консолидацију можемо вршити прилагођавањем на страни прихода или прилагођавањем на страни расхода. Тако посматрано, добијамо два основна типа фискалне консолидације. Неретко, фискалне консолидације представљају и комбинацију наведена два вида прилагођавања (Alesina, Azzalini, et al., 2017).

Анализом водећих часописа и студија из ове области, намеће се закључак да се највећи број фискалних консолидација водио на страни јавних расхода и да су, управо тако имплементирани фискалне консолидације, имале дугорочне позитивне ефекте (Alesina, Barbiero, et al., 2017; Alesina & Ardagna, 2009; Bosworth, 2010). Мере су се, углавном, односиле на: смањење и/или замрзавање плата

и пензија, смањење запослености, смањење административних трошкова и слично. Супротно наведеном, постоје и државе које су имале успешне планове фискалних консолидација заснованих на повећању пореза и осталих намета. Услов за успешност ових консолидација односио се на то да је учешће пореских прихода у БДП релативно ниско и да се повећање пореских стопа уводи постепено (Tsibouris et al., 2006). Заговорници фискалних консолидација на страни расхода, као основни аргумент за своје ставове, наводе да повећање пореза смањује доходак становништва, тиме и њихову приватну потрошњу, што се касније одражава на приватне инвестиције и покреће целу спиралу негативних ефеката.

Смањење владине потрошње и трансфера има мање негативних ефеката од повећања пореза. Стандардни нови кејнзијански модели одговарају овим резултатима, уколико су ефекти фискалних шокова трајни. Ефекти богатства на укупну потражњу ублажавају утицај трајног смањења потрошње. Планови консолидације засновани на повећању пореза одликују се највећом међувременом корелацијом, што указује на то да порески планови обично садрже низ пореских промена које су распоређене током времена. Све у свему, чини се да су фискалне консолидације на страни расхода успешније и имају повољније ефекте на дугорочни економски раст, него фискалне консолидације на страни прихода.

2. Предуслови за успешну фискалну консолидацију

Када говоримо о фискалној консолидацији, судећи по емпијској и теоријској литератури, неопходно је водити рачуна о времену спровођења плана консолидације. Наиме, велики број консолидација уводи се након одређене економске кризе, а све у циљу бржег изласка из исте. Истраживања показују да се консолидације врше углавном у рецесивним периодима и да то води њеном процикличном карактеру.

Успешна фискална консолидација, поред доброг плана и стратегије, зависи од низа других фактора и околности које могу бити интерног или екстерног карактера: састава програма консолидације, њене величине и трајности, тежине дужничке ситуације, утицаја међународног макроекономског окружења и доприноса претходне девалвације. Вероватноћа успеха консолидације повећава ако се консолидација: одвија у повољном међународном макроекономском окружењу са високим економским растом и ниским реалним

каматним стопама, ако подразумева смањење трансфера и уколико се не ослања на повећање пореза који се односе на домаћинства и радну снагу, нити на смањење државних инвестиција (Heylen & Everaert, 2015).

Фискалне консолидације засноване на реформама расхода, поспешују раст производње, посебно у комбинацији са структурним реформама. С обзиром на то да су пореска оптерећења већ велика, обим консолидације на основу прихода може бити ограничен за већи број земаља еврозоне (ЕСВ, 2010). Епизоде фискалног прилагођавања обично прате велика смањења јавних инвестиција, тако да реформе у оквирима фискалних правила, који имају за циљ заштиту ставки расхода прилагођених расту привреде, треба да буду подржане са заштитним мерама, које имају за циљ ефикасно управљање јавним инвестицијама у свим фазама циклуса.

Већина успешних фискалних консолидација биле су експанзивне и вишегодишње. Фискална консолидација је успешна уколико је смањење јавног дуга у БДП-у веће од 4,5% БДП-а, у периоду након три године од увођења мера фискалне консолидације. Alesina et al (2015) показали су да спровођење вишегодишњих мера упућује на постојање не-кејнзијанских ефеката. То подразумева да смањење јавне потрошње, са циљем умањења буџетског дефицита, може имати позитивне ефекте на приврдни раст. Смањење јавне потрошње је повезано са повећањем ефикасности у јавном сектору, а то може бити сигнал финансијским тржиштима у вези са побољшаном дугорочном фискалном одрживошћу.

Фискална консолидација зависи од канала очекивања. Наиме, имплементација плана фискалне консолидације доводи до очекивања да ће у будућности порези бити нижи. Треба имати у виду да, уколико су нивои јавног дуга релативно ниски, а потрошачи не очекују значајно мање порезе у будућности, долази до кејнзијанских ефеката (смањује се текућа потрошња, па у кратком року долази до негативних ефеката на производњу). Међутим, у случају високих нивоа јавног дуга и већих редукација у јавној потрошњи, појединци се понашају у складу са не-кејнзијанским ефектима (очекујући да ће у будућности плаћати мање порезе, појединци повећавају текућу потрошњу и на тај начин индукују раст).

Поред „традиционалних“ кејнзијанских и не-кејнзијанских ефеката, фискална политика утиче на поверење и потражњу кроз „фискално-финансијски“ канал. Консолидација

може имати позитивне ефекте на потрошњу или повећати колатералну вредност имовине што, заузврат, користи финансијском посредовању, потрошњи и инвестицијама. Правовремена консолидација надокнађује потенцијалне грешке које се тичу процењене величине излазних гапова и основних буџетских позиција (Rother et al., 2010).

Велики допринос процесу вођења успешне фискалне консолидације може имати и успостављање информационог система јавних финансија, који би омогућио правилно прикупљање детаљних података о приходима државног буџета, као и контролу извршења прихода и расхода владиног сектора. Тиме би се гарантовало боље управљање ликвидношћу и прецизнијим плановима у будућности, које се односе на процену и управљање стабилношћу јавних финансија. Савремена литература све чешће истражује на који начин владе и њихово организовање имају утицај на фискалну консолидацију, али и на њихов поновни резултат на изборима. Генерални закључак је да нису сва фискална прилагођавања рецесивна. Постоје примери где су оштра смањења буџетског дефицита праћена сталним растом, а не рецесијама, чак и у врло кратком року. Ово су најчешће консолидације која су се догодиле на страни потрошње и биле су ригорозне. Владе ових земаља, без обзира на оштре резове, поново су изабране (Alesina, 2010).

3. Фактори који умањују могућност успеха фискалне консолидације

Већ је наведен значај плана фискалне консолидације. Међутим, без обзира на квалитет плана, уколико постоји недоследност у имплементацији, фискална консолидација има велике шансе за неуспех. Уочено је значајно смањење државних инвестиција, нарочито када је дуг висок и када се земља налази у рестриктивној фази економског циклуса. У том случају, фискална консолидација усмерена на краткорочну стабилизацију може дугорочно да наштети економији.

Фискална консолидација може имати нежељене последице за привредни раст. Када се смањују потрошња и инвестиције, и то глобално, додатна јавна штедња може имати веће негативне последице од уобичајених. Опет, из тога се може извести закључак да је фискалну консолидацију препоручљиво одложити или ублажити, док се не крене путем привредног опоравка. У ствари, на врхунцу кризе је боље не само одложити штедњу, него повећати јавну потрошњу и финансирати је додатним

задуживањем у земљама где то фискални простор дозвољава.

Постоји значајан број истраживања у којима је доказано да релативно висок удео неструктурне ригидне потрошње доприноси вероватноћи неповољних фискалних токова и смањује вероватноћу за успех фискалне консолидације. Штавише, чини се да је ефекат ригидних трошкова релевантнији за економије са већом неједнакошћу, нижим маржама и земље са нижим институционалним квалитетом. Поред тога, када се сагледа састав мера ригидних расхода, постоје и неки докази да већи издаци за пензије смањују вероватноћу успеха фискалне консолидације снажније од већих расхода на плате (World Bank, 2019). Уколико би се систематизовале грешке које доводе до неуспеха фискалне консолидације, могло би се навести следеће: одлагање процеса консолидације, прецењена способност за смањење јавне потрошње, недоследност приликом имплементације процеса фискалне консолидације, недостатак структурних реформи које би требало да прате овај процес, неповољна политичка ситуација у земљи и окружењу, неадекватна улога буџетских институција и слично.

ЗАКЉУЧАК

Фискална консолидација која се ослања на смањење текућих расхода обично је трајнија од консолидације на страни прихода. Већа стабилност владе и бољи институционални квалитет су, такође, повезани са успешним фискалним консолидацијама. Што се тиче макроекономских ефеката фискалне консолидације на економску активност, доказано је да, иако консолидације имају тенденцију да умерено утичу на раст у кратком року, ефекти нису били изражени онолико колико се генерално очекивало. Поред тога, фискална консолидација може имати позитивне дугорочне ефекте, посебно када се већи фискални простор, након смањења дуга, користи за смањење пореза на капитал. Међутим, ове дугорочне добити се можда неће догодити ако консолидација укључује смањење јавне потрошње за инфраструктуру. Значајно веће смањење владиних инвестиција у вези са државном потрошњом делује нарочито када је дуг висок и уколико се привреда налази у ниској фази економског циклуса. Стога, у том контексту, фискална консолидација усмерена на краткорочну стабилизацију може дугорочно наштетити економији, негативно делујући на јавна улагања, позивајући на размишљање о

томе како правилно одредити стратегију фискалне консолидације, како би се избегле такве нежељене последице.

tale of two approaches. *Journal of International Money and Finance*, 57, 31–60. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2015.05.00>

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Alesina, A. (2010). Fiscal Adjustments: Lessons From Recent History. *Ecofin. Madrid, April*, 1–18.
- [2] Alesina, A., & Ardagna, S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: *NBER Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Cambridge*, 15438.
- [3] Alesina, A., Azzalini, G., Favero, C., Giavazzi, F., & Miano, A. (2017). Is it the "How" or the "When" that Matters in Fiscal Adjustments? First presented at the 2016 IMF-ARC conference. We thank two anonymous referees, the editor Linda Tesar, and especially our discussant, Chris Erceg, for his very useful comments. We than. *NBER Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Cambridge*, 22863, 52.
- [4] Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F., & Paradisi, M. (2017). *The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence*. 66. <http://www.nber.org/papers/w23385>
- [5] Bosworth, B. (2010). The Role of Expenditure Reform in Fiscal Consolidations. *Paper Prepared for IMF Fiscal Forum*, 1–21.
- [6] ECB (2010). *Fiscal consolidation: past experience, cost and benefits*. 37(44), 4493–4494.
- [7] Heylen, F., & Everaert, G. (2015). Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis multivariate analysis. *Public Choice, Social Economics Research Group, University of Ghent, Belgium, February 2000*. <https://doi.org/10.1023/A>
- [8] Leigh, D., Devries, P., Freedman, C., Guajardo, J., Lexton, D., & Pescatori, A. (2010). Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. *IMF World Economic Outlook, October*, 93–124. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf>
- [9] Luca Agnello (2013). What determines the duration of a fiscal consolidation program? *Faculdade de Economia Da Universidade de Coimbra Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF)*, 37, 113–134.
- [10] Philippopoulos, A., Varthalitis, P., & Vassilatos, V. (2016). Fiscal consolidation in an open economy with sovereign premia and without monetary policy independence. In *International Journal of Central Banking* (Vol. 13, Issue 81327).
- [11] Rother, P., Schuknecht, L., & Stark, J. (2010). *The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters*. 121, 1–37.
- [12] Tsibouris, G. C., Horton, M. A., Flanagan, M. J., & Maliszewski, W. S. (2006). Experience with large fiscal adjustments. *IMF Occasional Papers*, 246, 1–46.
- [13] World Bank. (2019). *Are Budget Rigidities a Source of Fiscal Distress and a Constraint for Fiscal Consolidation?* (Issue August).
- [14] Yang, W., Fidrmuc, J., & Ghosh, S. (2015). Macroeconomic effects of fiscal adjustment: A

SUMMARY

Fiscal consolidation is a process of improving the fiscal "health" of the state and its priority goal, in most countries that implement it, is to reduce the fiscal deficit in an economical and rational way for economic stability. The fiscal deficit produces a number of negative effects, both for the government of one country (higher interest payment cost) and for the economic situation in the country (it means an increase in interest rates and leads to an inflationary effect). With a clear, precise and concrete strategy of fiscal consolidation, it is possible to stop negative trends in the medium and long term, although a large number of fiscal consolidations in the short term have negative effects. The fiscal consolidation strategy that a country will choose depends on a number of factors, but the empirical literature finds that most authors conclude that the macroeconomic environment is an extremely important factor in fiscal consolidation. In particular, higher GDP per capita, lower real interest rates and greater trade openness help to shorten the time of the consolidation process. Fiscal consolidation that relies on current expenditure reductions is usually more lasting than revenue-based consolidation. Greater government stability and better institutional quality are also associated with successful fiscal consolidations. Regarding the macroeconomic effects of fiscal consolidation on economic activity, it has been shown that, although consolidations tend to moderately affect growth in the short run, the effects have not been as pronounced as generally expected. In addition, fiscal consolidation can have positive long-term effects, especially when more fiscal space after debt reduction is used to reduce capital taxes. However, these long-term gains may not occur if consolidation involves reductions in public spending on infrastructure. This significantly stronger reduction in government investment in relation to government spending works especially when debt is high and at a low stage of the economic cycle. Therefore, in such contexts, fiscal consolidation aimed at short-term stabilization can harm the economy in the long run, adversely affecting public investment, calling for reflection on how to properly define a fiscal consolidation strategy, to avoid such unintended consequences.