

УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУНУМ
ФАКУЛТЕТ ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈЕ
И АДМИНИСТРАЦИЈУ

FEFA
BROJ 852/16
DATUM 31.5. 2016 god.
BEOGRAD

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ

На основу одлука Наставно-научног већа Факултета за економију, финансије и администрацију број 1145/13 од 13.12.2013. године и број 222/16 од 1.4.2016. године, као и одлуке Већа департмана за последипломске студије и међународну сарадњу Универзитета Сингидунум број 1-3604/2013 о давању сагласности од 16. 12.2013 именована је Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације магистра Марка Пауновића, под насловом "Фискална правила и институције: теорија и резултати". Након увида у достављени материјал, Комисија подноси следећи

ИЗВЕШТАЈ

о оцени докторске дисертације

1. Основни подаци о кандидату

Мр Марко Пауновић рођен је 08.09.1977. године у Београду. Завршио је Пожаревачку гимназију 1996. године, када је и уписао Економски факултет Универзитета у Београду. Дипломирао је 2000. године, на смеру Економска статистика и информатика.

Боравио је на мастер студијама у САД у периоду 2002-2003, као стипендиста америчког Стејт департмента, на Пенсилванијском универзитету у Филадельфији, на којем је стекао диплому мастера за државну управу.

Професионалну каријеру је започео почетком 2001. године у Савезном министарству за економске односе са иностранством. Након повратка са мастер студија запошљава се 2004. године у Влади Републике Србије, у Кабинету потпредседника владе. Од 2006. до 2012. године ради као извршни директор Центра за либерално - демократске студије, где ради и као сарадник и истраживач на бројним пројектима. Од септембра 2012. године ради као економиста у канцеларији Међународног монетарног фонда у Београду.

Списак објављених радова:

- 1) Чланци објављени у научним часописима
 - Political support for enterprise restructuring and voting in Serbia, (са Борисом Беговићем), *European Journal of Political Economy*, 2011, **M21**

- Политичка економија реструктурирања предузећа и изборни резултати у Србији, (са Борисом Беговићем), *Социолошки преглед*, година XLIII, сс. 3-34, 2009. **M24**

2) Књиге

- Тржишно решење (група аутора), уредник, *Службени гласник*, 2010
- Социјално становање у Србији (група аутора), *Службени гласник*, 2010
- Гринфилд стране директне инвестиције у Србији (група аутора), *Центар за либерално – демократске студије*, 2007

3) Чланак у зборнику

- Economic Regulation in Serbia: Theory and Practice (са Славишом Тасићем), у Александра Јовановић & Љубомир Маџар, ур. *Law, rules and economic performance*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2013.
- Међународни поглед на наше институције, у **Институционалне реформе у 2009. години**, *Центар за либерално – демократске студије*, 2010
- Реални сектор, у **Реформе у Србији: Достигнућа и изазови**, *Центар за либерално – демократске студије*, 2008
- Регионални аспекти сиромаштва, у **Други извештај о спровођењу Стратегије за смањење сиромаштва**, Влада Републике Србије, 2007

Студије и истраживања:

1. Као консултант за Светску банку:
 - САБЕР упитник о финансирању просвете, 2012
 - Израда базе података о јавним финансијама локалних самоуправа, 2012
 - Израда БООСТ базе података јавних расхода, 2011
2. Као консултант за Светску здравствену организацију
 - Израда извештаја „Financial sustainability of drug dependence treatments and related funding mechanisms“.
3. Пројекти за Центар за либерално – демократске студије
 - Политике за повећање запослености и конкурентности радне снаге, 2012
 - Раст приватне домаће штедње у циљу убрзања привредног раста Србије, 2012
 - Социјално предузетништво у Србији, 2012
 - Реформа накнаде за уређење грађевинског земљишта, 2007
 - Корупција у Србији: пет година касније, 2007
 - Процена ефеката промена пореза на промет апсолутних права и компензација буџета локалних самоуправа, 2007
 - Реформа финансирања грађевинског земљишта, 2006
 - Стратешко саветовање у погледу јавних политика и координација јавних политика, 2005

- Четири године транзиције у Србији, 2005
- Реформа пореског система, 2004
- Политика заштите конкуренције у Србији: постојеће тржишне структуре и институције, 2002

2. Предмет и циљеви истраживања

Предмет истраживања су фискална правила и независне фискалне институције, као релативно нови механизми управљања јавним финансијама.

Основни циљеви истраживања су анализа искустава различитих земаља са фискалним правилима и независним институцијама, затим анализа српског искуства и предлог унапређења постојећег система у Србији.

3. Основне хипотезе истраживања

Кандидат је у раду поставио 3 хипотезе:

Хипотеза 1: Фискална правила су користан механизам за вођење одговорне фискалне политике.

Хипотеза 2: Услед техничке комплексности и бројних могућности за креативно рачуноводство, организације попут фискалних савета, чија је улога да дају независну оцену јавних финансија су корисна за постизање одрживих јавних финансија.

Хипотеза 3: Законски утврђена фискална правила немају довољан кредибилитет услед релативно лаке измене закона од стране власти те су стога уставна ограничења супериорна.

Прва и друга хипотеза су потврђене економетријском анализом, док трећа хипотеза није. Наиме, снага фискалног правила, односно његово постојање статистички значајно позитивно утиче на фискални резултат. Такође, у већини регресија постојање независног тела за праћење фискалне политике статистички значајно позитивно утиче на фискални резултат. Чињеницу да трећа хипотеза у економетријским налазима није добила потврду, аутор објашњава могућношћу да су земље са већ лошим фискалним резултатима покушале да овај проблем реше већим правним значајем фискалних правила и независног тела, односно да је претходно лош фискални резултат узрок уграђивања ових правила у устав.

4. Опис садржаја дисертације

Докторска дисертација састоји се од 7 делова: 1) Увод, 2) Теоријски контекст и преглед значајне литературе, 3) Нумеричка фискална правила: преглед међународних решења, 4)

Специјализоване фискалне институције: преглед међународних решења, 5) Емпиријска анализа утицаја фискалних правила на фискалне исходе, 6) Фискална политика у Србији и потреба за фискалним правилима и независном фискалном институцијом и 7) Расправа о налазима и закључак.

Литературу чине 62 библиографске јединице домаћих и страних аутора, као и велики број електронских извора. Рад укупно има 182 стране, 35 табела и 78 графикана.

Садржај рада

1.	УВОД	5
1.1.	Значај теме	5
1.2.	Кратак преглед литературе – теоријски разлози за увођење фискалних правила и институција	8
1.3.	Основне хипотезе од којих ће се полазити у истраживању	9
1.4.	Опис садржаја дисертације	9
1.5.	Методe које ће се у истраживању применити	10
2.	ТЕОРИЈСКИ КОНТЕКСТ И ПРЕГЛЕД ЗНАЧАЈНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	11
2.1.	Фискална илузија	11
2.1.1.	Фискална илузија као последица фрагментираног пореског система	14
2.1.2.	Утицај доходне еластичности пореског система на фискалну илузију	15
2.1.3.	Ефекат папира за муве	16
2.1.4.	Илузија закупаца	16
2.2.	Изборни (политички) циклуси	17
2.3.	Асиметрична расподела трошкова и користи	18
2.4.	Временска недоследност	20
2.5.	Проблем коришћења заједничког добра	21
2.6.	Теорија јавног избора и конституционална економија Џејмса Бјукенона	22
2.6.1.	Инциденца јавног дуга	23
2.6.2.	Јавни дуг и формирање капитала	24
2.6.3.	Рикардијанска једнакост	24
2.6.4.	Кејнзијанска макроекономија и перманентност јавног дуга	25
2.6.5.	Неморалност јавног дуга	26
2.7.	Како се изборити са пристрасношћу према дефициту?	27
2.7.1.	Нумеричка фискална правила	29
2.7.2.	Независне фискалне институције	31
2.7.3.	Процедурална правила	32
3.	НУМЕРИЧКА ФИСКАЛНА ПРАВИЛА: ПРЕГЛЕД МЕЂУНАРОДНИХ РЕШЕЊА	36
3.1.	Преглед развоја броја и особина фискалних правила у свету	37
3.1.1.	База података Међународног монетарног фонда о фискалним правилима	37
3.1.2.	База података Европске Уније о фискалним правилима	47
3.2.	Искуство Европске уније	54
3.2.1.	Историја ЕУ правила	55
3.2.2.	Оцена	58
3.3.	Уређивање фискалних правила: примери појединих земаља	60
3.3.1.	Немачка	60
3.3.2.	Пољска	64

3.3.3. Словачка	65
3.3.4. Шпанија	66
3.3.5. Швајцарска	68
3.3.6. Словенија	69
3.3.7. Сједињене Америчке Државе	69
3.4. Закључак	73
4. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ ФИСКАЛНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ: ПРЕГЛЕД МЕЂУНАРОДНИХ РЕШЕЊА	74
4.1. Заступљеност независних фискалних институција у свету	74
4.2. Карактеристике независних фискалних институција према подацима Међународног монетарног фонда	79
4.3. Преглед решења у Европској унији	86
4.3.1. Припрема макроекономских пројекција које се користе за припрему буџета	90
4.3.2. Правни основ оснивања и институционални положај	92
4.4. Независне фискалне институције: примери појединих земаља	95
4.4.1. Аустријски Фискални савет	95
4.4.2. Немачки Савет за стабилност	97
4.4.3. Канцеларија за буџетску одговорност (Уједињено краљевство)	98
4.4.4. Португалски Фискални савет	99
4.4.5. Савет за буџетску одговорност Словачке	100
4.4.6. Шпанско Независно тело за фискалну одговорност	101
4.4.7. Шведски Савет за фискалну политику	102
4.4.8. Румунски Фискални савет	103
4.4.9. Сједињене Америчке Државе	104
5. ЕМПИРИЈСКА АНАЛИЗА УТИЦАЈА ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА НА ФИСКАЛНЕ ИСХОДЕ	107
5.1. Подаци и методологија	107
5.1.1. Опис података из ЕУ базе података о фискалним правилима	107
5.1.2. Опис података из ММФ-ове базе података о фискалним правилима	109
5.2. Анализа утицаја националних фискалних правила у земљама Европске уније	110
5.3. Анализа утицаја националних фискалних правила у свету	119
6. ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ И ПОТРЕБА ЗА ФИСКАЛНИМ ПРАВИЛИМА И НЕЗАВИСНОМ ФИСКАЛНОМ ИНСТИТУЦИЈОМ	129
6.1. Кратак преглед	129
6.2. Еволуција фискалне политике	135
6.2.1. Период 2001. - 2004.	135
6.2.2. Период 2005. - 2007.	140
6.2.3. Период 2008. - 2014.	143
6.2.4. Период 2015-2016	149
6.3. Основни проблеми са системом управљања јавним финансијама у Србији	151
6.4. Фискалне институције и фискална правила у Србији	156
6.4.1. Фискални савет	156
6.4.2. Анализа усклађености надлежности Фискалног савета са међународном праксом	159
6.4.3. Фискална правила у Србији	163
6.4.4. Проблеми са фискалним правилима у Србији	166
7. РАСПРАВА О НАЛАЗИМА И ЗАКЉУЧАК	171
7.1 Резиме основних налаза и постављених хипотеза	171
7.2. Предлог уређења фискалних правила у Србији	173

Литература	178
Правни документи:	181
Коришћене базе података	182
Интернет странице	183

Након Увода, у другом поглављу су представљени основни налази из литературе која се бави разлозима за увођење фискалних правила. Такође, даје се и приказ најважнијих радова Џејмса Бјукенона, који је 1986. године добио Нобелову награду „за развој уговорне и уставне основе за теорију доношења економских и политичких одлука“. Његов рад, наглашава политичку основу фискалне политике – чињеницу да одлуке о фискалној политици доносе политичари, који се суочавају са врло специфичним подстицајима. Поред тога, дајемо и преглед литературе о неким начинима за превазилажење ових проблема, пре свега путем увођења нумеричких фискалних правила, оснивањем независних фискалних институција и ојачавањем процедуралних правила.

Треће поглавље се бави представљањем и анализом различитих нумеричких фискалних правила која постоје широм света, објашњавањем механизма, система праћења и евалуацијом различитих институционалних механизма. Презентују се и основни налази до којих смо дошли анализом података из база података коју одржавају Међународни монетарни фонд и Европска унија. Поглавље се завршава анализом неколико типичних случајева.

У четвртном поглављу су представљене независне фискалне институције. Анализирају две базе података о независним фискалним институцијама (ЕУ и ММФ), а такође је дат и преглед неколико конкретних решења.

У петом поглављу су анализирани ефекти фискалних правила. Постоје две јавно доступне базе података фискалних правила (једну је формирао Међународни монетарни фонд, другу Европска комисија – Комесаријат за економска и финансијска питања) на основу којих су емпиријски анализирани ефикасности и ефективност различитих врста фискалних правила на фискалне ефекте.

У шестом поглављу је већа пажња посвећена Србији, која је пре неколико година, изменама Закона о буџетском систему, увела нумеричка фискална правила у правни систем и установила Фискални савет. Прелиминарна оцена је да фискална правила (која уводе лимите за дефицит, јавни дуг, као и учешће плата у јавном сектору и пензија у бруто домаћем производу) нису дала планиране ефекте на раст јавног дуга, а у овом поглављу покушавамо да дамо одговор на питање зашто је то тако.

У закључку је дат резиме добијених резултата у претходним анализама као и препоруке за унапређење система фискалних правила у Србији.

5. Коришћене методе у истраживању

Поред анализе прикупљених примарних и секундарних извора (правних аката и њихових анализа садржаних у прикупљеној литератури), у изради рада су коришћени и следећи методи:

- Правни метод – анализа позитивних прописа (закона и устава) различитих земаља и међународних организација (пре свега Европске Уније).
- Деонтолошки (политички) метод – анализа тренутног стања и потреба, са циљем посматрања де леге ференда. Користи се не само у сврхе научног истраживања, већ као и метод погодан за практичне реформе система. Овај метод је погодан за пружање критичког осврта на право какво оно јесте са циљем да се пружи одговор на питање какво би оно требало да буде.
- Статистички (економетријски) метод – будући да постоје две јавне базе података о фискалним правилима (једну је објавио Међународни монетарни фонд, другу Европска комисија), могуће је поставити и тестирати хипотезе адекватним статистичким методама (метод најмањих квадрата и слично).

Поред ових специфичних метода, користиће се и друге основне методе: анализа, синтеза, апстракција, конкретизација, специјализација, индукција и дедукција.

6. Резултати истраживања и научни допринос рада

Резултати прегледа литературе показују да постоји широк стручни консензус о потреби увођења ограничења у вођењу фискалне политике из бројних теоријски и емпиријски потврђених разлога. Са друге стране, око садржаја тих ограничења не постоји потпуни консензус - док неки аутори сматрају да је боље оставити више простора властима за дискрецију у вођењу политике, други сматрају да је нужно што прецизније и што строжије прописати ограничења.

Такође, уочљиво је да фискална правила постају све чешћи инструмент фискалне политике, а такође је уочљиво да су детаљи правила од критичне важности. Дobar пример су правила која су на снази у Европској унији још од Споразума из Маастрихта која су до сада више пута мењана и, до сада, нису била делотворна у ограничавању фискалних криза међу државама чланицама ЕУ. Важно је напоменути и да ће Србија, као кандидат за чланство у Европској унији, морати да преузме бројне обавезе по питању политике јавних финансија, укључујући и обавезе из Фискалног пакета.

Што се независних фискалних институција тиче, у последњих десетак година су и оне постале прилично уобичајени институционални механизам за вођење одговорније фискалне политике. Иако њихове надлежности у одређеној мери варирају, ипак долази до постепеног уједначавања - највећи број њих се бави оценом макроекономских пројекција на којима је буџет заснован и, на пример, израдом дугорочне пројекције одрживости јавних финансија. Углавном је прихваћен став да њихова улога претежно треба да буде у повећању транспарентности система и у праћењу активности извршне власти а да, генерално гледано, не треба да имају извршна овлашћења

У емпиријском делу рада је дата анализа ефективности фискалних правила и, донекле, фискалних институција. Потврђена је хипотеза да је снага националног фискалног правила позитивно корелисана са фискалним резултатом, као и постојање независног тела за праћење спровођења правила.

Из анализе фискалне политике у Србији у протеклих 15 година и постојећих фискалних правила и надлежности Фискалног савета закључци су да управљање јавним финансијама у Србији и даље пати од бројних недостатака, а постојећа фискална правила нису адекватно одговорила на ове изазове из више разлога, пре свега зато што нису довољно прецизно постављена, али и зато што је санкција сувише блага и што је правни основ неодговарајући. Са друге стране, положај и улога Фискалног савета су углавном постављене на прави начин.

Такође, рад даје и образложени предлог унапређења фискалних правила у Србији, и то како самих правила, тако и њихове правне снаге. Препорука је да се ново фискално правило угради у Устав Србије, како би се сузиле могућности извршне власти да на различите начине заобилазе његову примену.

Основни допринос ове докторске дисертације је што на основу целовите теоријско-емпиријске анализе узрока фискалне неодговорности извршних власти (пристрасности према дефициту јавних финансија) у међународним оквирима, аргументовано даје конкретан предлог унапређења националних фискалних правила и њиховог правног оквира.

7. Закључна оцена и предлог Комисије

Према мишљењу чланова Комисије дисертација Марка Пауновића представља значајан научни допринос међународној компаративној анализи фискалних правила и улози независних тела чији је задатак да прате, разматрају и надзиру фискалну одговорност извршних власти, као и праксе у овој области у Србији. Посебан допринос представља економетријска анализа утицаја коју ова правила и институције које надзиру њихово спровођење имају на фискални резултат. Ова дисертација садржи следеће доприносе:

- пружа јасан и целовит увид у питање којим се бави у међународним и националним оквирима и садржи изузетно вредна запажања и закључке;
- утврђује разнородне узроке неделотворности фискалних правила у Србији и
- даје детаљно образложен конкретан предлог за нова фискалних правила у Србији и њихов правни положај.

На основу свега изложеног Комисија је закључила да докторска дисертација мр Марка Пауновића по својој теми, приступу, структури, квалитету, начину излагања, методологији истраживања, начину коришћења литературе и донетим закључцима испуњава све захтеване критеријуме. Такође она недвосмислено показује да мр Марко Пауновић суверено влада предметном материјом и да је зрео и озбиљан истраживач.

Сагласно томе Комисија има задовољство да предложи Наставно-научном већу Факултета за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум у Београду да прихвати овај извештај и одобри усмену јавну одбрану докторске дисертације мр Марка Пауновића под насловом "Фискална правила и институције: теорија и резултати".

У Београду, 31. мај 2016. године

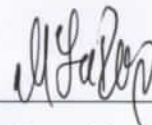
Чланови Комисије



проф. др Милица Бисић



проф. др Гордана Матковић



проф. др Миролуб Лабус