UTJECAJ FISKALNIH PRAVILA I FISKALNIH ODBORA NA RAZINU TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU JAVNIM FINANCIJAMA

Bach, Sanja

Doctoral thesis / Disertacija

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:849993

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Sanja Bach

UTJECAJ FISKALNIH PRAVILA I FISKALNIH ODBORA NA RAZINU TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU JAVNIM FINANCIJAMA

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2018.

University of Zagreb

Faculty of Political Science

Sanja Bach

THE IMPACT OF FISCAL RULES AND FISCAL COUNCILS ON MORE RESPONSIBLE AND TRANSPARENT MAGANGEMENT OF PUBLIC FINANCES

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2018

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Sanja Bach

UTJECAJ FISKALNIH PRAVILA I FISKALNIH ODBORA NA RAZINU TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU JAVNIM FINANCIJAMA

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Luka Brkić

Zagreb, 2018.

University of Zagreb

Faculty of Political Science

Sanja Bach

THE IMPACT OF FISCAL RULES AND FISCAL COUNCILS ON MORE RESPONSIBLE AND TRANSPARENT MAGANGEMENT OF PUBLIC FINANCES

DOCTORAL THESIS

Supervisor: Prof. Luka Brkić, PhD

Zagreb, 2018

O mentoru

Prof. dr. sc. Luka Brkić redovit je profesor u trajnom zvanju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu gdje predaje niz kolegija iz područja globalne političke ekonomije i razvoja, ekonomske i monetarne politike EU i politike globalnih ekonomskih odnosa na preddiplomskima, diplomskim i poslijediplomskim studijima. Voditelj je smjera „Međunarodni odnosi“ na poslijediplomskom doktorskom studiju „Politologija“. Autor je knjiga „Teorija igara u međunarodnim odnosima“, "Teorije međunarodne ekonomske integracije" i "Međunarodni ekonomski odnosi i geopolitička slika svijeta". Uz to, autor je i koautor mnogobrojnih znanstvenih članaka o međunarodnim ekonomskim odnosima, europskim integracijama, političkoj ekonomiji Europske unije i upravljanju krizom u eurozoni. Kao ekonomski analitičar česti je sudionik rasprava u medijima o aktualnostima na području međunarodne političke ekonomije, određivanja kreditnih rejtinga država i o temama iz hrvatskog gospodarstva. Predsjednik je Znanstvenog društva ekonomista i član je Hrvatskog politološkog društva.

Pisanje doktorske disertacije iz područja međunarodne političke ekonomije i provođenje međunarodnog istraživanja za mene je, kao osobu koja se bavi odnosima s javnošću u instituciji i koja zahtijeva cjelodnevni radni angažman, predstavljao poseban izazov.

Ne bih ga mogla savladati bez smjernica mentora prof. dr. sc. Luke Brkića, koji me je uvijek „vraćao na tračnice“ kada bih iskočila sa zacrtane putanje u političko-ekonomskoj analizi zbog znanstvene znatiželje, ali i njegovih inspirativnih medijskih nastupa. Zatim poticaja, materijala i sugestija direktorice Instituta za javne financije prof. dr. sc. Katarine Ott vezanih uz područje javnih financija i transparentnost. Korisnih informacija člana Povjerenstva za fiskalnu politiku dr. sc. Vjekoslava Bratića, koji mi je približio djelovanje fiskalnih odbora u praksi. Angažmana pomoćnice ravnatelja Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar prof. dr. sc. Ljiljane Kaliterne Lipovščan koja me je vodila kroz istraživanje, analizu i tumačenje rezultata. Kolega iz Ministarstva financija - mr. sc. Damira Nazora koji mi pomogao u obradi rezultata istraživanja i Mirele Zagorac koja mi je pomogla savjetima. Plodonosnih rasprava sa suprugom Nenadom Bachom, dugogodišnjim financijskim novinarom i urednikom u HINI, koji ima puno iskustva upravo u području pripreme i objave makroekonomskih pokazatelja u medijima.

Sažetak

Kao važan odgovor na financijske krize te eksploziju deficita i javnih dugova diljem svijeta, porasla je važnost primjene i raširenost fiskalnih pravila i fiskalnih odbora, kako bi se ograničile tekuće fiskalne politike, smanjili deficiti i dugovi te poboljšalo stanje javnih financija i fiskalna disciplina. No, pravila djeluju u političko-ekonomskom okruženju. Učinkovitost i fiskalna ograničenja ovise o spremnosti političara da ih se pridržavaju, a ustrajnosti financijske konsolidacije te sprječavanju budućih fiskalnih kriza može se pridonijeti odgovornijim, transparentnijim i održivijim javnim financijama. U disertaciji je potvrđena hipoteza kvalitativnom metodom istraživanja (literature, političko-ekonomskog i medijskog konteksta) da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena pravila i djelovanje odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. U daljnjoj razradi teorije hipoteze H1 (fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama) i H2 (fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju država) potvrđene su kvalitativnom metodom istraživanja temeljenom na teorijskoj analizi (istraživanje literature i paralelno dokazivanje teorije o primjeni pravila i djelovanju odbora u zemljama EU, te političko-ekonomskog i medijskog konteksta). Pokazalo se da su pravila u EU dobro postavljena u teoriji, ali da u praksi ne daju očekivane rezultate i nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Vidljivost i visina prekomjerne državne potrošnje ovisi o fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti (političara[1]) u proračunskom procesu na što mogu utjecati mediji. Značajnim preklapanjem različitih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih) analiza rezultata upitnika provedenog među 18 odbora u EU i primjerima šest odbora, potvrđena je pretpostavka da utjecaj odbora H3 (na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje javnost koja može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na transparentnije i odgovornije ponašanje) postoji te da ga se uspjelo izdiferencirati i objasniti. Naime, sve iz upitnika ekstrahirane i u disertaciji mjerene kategorije pojedinačno imaju značajan utjecaj i sinergijski djeluju na transparentnost i odgovornost

[1] Odnosi se na političare u izvršnoj vlasti.

(političara) u proračunskom procesu. Uz to, utvrđeno je da sustav pravila i odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću. Također, da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Parlamenti, za razliku od odbora, su političke institucije i tako ih se percipira u javnosti. Odbori su jedinstveno pozicionirani za jačanje transparentnosti i odgovornosti te izazivanje utjecaja na reputaciju političara procjenama i analizama s medijskim utjecajem, ali i vlastitim djelovanjem kao modeli transparentnosti. Potiču reakciju javnosti i vlada te transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama, ako su mediji slobodni i visok stupanj demokracije u nekoj zemlji. Stoga, pravila i odbori mogu postati snažna sredstva komunikacije. Pritom je važno da odbori ulože više napora u komunikaciju s javnošću i imaju u vidu predloženu logiku medijskog utjecaja samih odbora, kako bi se znatnije povećao njihov utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Ključne riječi: fiskalna pravila, fiskalni odbori, transparentnost, odgovornost, proračunski proces, javne financije, parlament, komunikacija s javnošću, medijski utjecaj

Summary

As an important response to the financial crisis and the explosion of deficits and public debts around the world, the importance of applying fiscal rules and spreading fiscal councils has increased, in order to limit current fiscal policies, reduce deficits and debts, and improve public finance and fiscal discipline. However, the rules function in a political and economic environment. The efficiency thereof, as well as fiscal constraints, depends on politicians' readiness to adhere to them, while more responsible, transparent and more sustainable public finance may contribute to the persistence of financial consolidation and the prevention of future fiscal crises. The hypothesis that the global financial crisis has led to the transformation and further regulation of the financial system in the most developed countries in the world, while the application of the rules and functioning of the councils remains an important but inadequate step to limiting the political power that contributed to the debt crisis, has been

confirmed in this dissertation by the qualitative research methodology (research of the literature, political-economic and media context). In further elaboration of the theory, hypothesis H1 (fiscal rules have to exist to keep debts of the state at some sustainable levels) and H2 (fiscal rules show excessive government spending) are confirmed by a qualitative research method based on theoretical analysis (literature research and parallel proving of the theory of the rules application and the councils activities in the EU countries, and the political-economic and media context). It has been shown that EU rules are well-placed in theory, but in practice they do not provide the expected results and are not sufficient to establish fiscal discipline. The visibility and the amount of excessive government spending depend on fiscal transparency and (politicians'[2]) accountability in the budget process, which the media can have an impact on. Significant overlapping of the results of the various applied analyses (descriptive, correlation and cross-tabulation analyses) of the results of the questionnaire conducted among the 18 councils in the EU and the examples of six councils confirmed the assumption H3 (fiscal councils give warning about excessive government spending, and the media inform the public of it which itself can then force politicians, by having an impact on their rating at the elections and on their reputation, to behave more transparently and responsibly). More precisely, all of the categories extracted from the questionnaire and measured in this dissertation, each have a significant impact and synergistically have an effect on the transparency and (politicians') accountability in the budget process. In addition, it has been established that the system of rules and councils influences fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process by monitoring the adherence to the rules, legislative regulation and communication with the public, as well as that greater media visibility and more effective communication among councils can contribute to transparency and (politicians') accountability in the budget process. Parliaments, unlike the councils, are political institutions and are thus perceived in the public. The councils, on the other hand, are uniquely positioned to enhance transparency and accountability and to provoke the influence on the politicians' reputation by the assessments and analyses having the media-impact, but also by their own actions serving as models of transparency. They encourage the public and the government responses as well as more

[2] refers to politicians in executive power

transparent and accountable public finance management if the media can speak freely and the degree of democracy is high in a country. Therefore, the rules and the councils can become a powerful means of communication, whereby it is important that the councils put more effort into communicating with the public and take into account the proposed logic of media influence of the councils themselves in order to significantly increase their impact on the transparency and (politicians') accountability in the budget process.

Key words: fiscal rules, fiscal councils, transparency, accountability, budget process, public finances, parliament, public communications, media influence

Prošireni sažetak

Disertacija se temelji na političkoj ekonomiji fiskalnih institucija. Posebno se osvrće na političku ekonomiju, fiskalna ograničenja i rezultate von Hagena (1991, 1992, 1994a, 1994b, 1996) i Schickove (2013) lekcije iz aktualnih kriza. Zatim na Wyplosza (2012) koji, među ostalim, zaključuje kako je veća vjerojatnost opstanka fiskalnih pravila ako dolaze s pratećim institucijama, kako fiskalne institucije nisu dovoljne za postizanje fiskalne discipline, ali mogu pridonijeti, te kako institucije moraju obvezivati političare da, bez kršenja demokratskih standarda kao izabrani dužnosnici, imaju moć odlučivanja o proračunima. Također, osvrće se i na tzv. proračunsku dilemu, po kojoj broj stranaka u vladi utječe na javnu potrošnju, odnosno model koji počiva na prebacivanju troškova sadašnje vlade na sljedeću vladu i sljedeće generacije. Teorijski okvir uključuje javni izbor (Buchanan i Tullock, 1962; Mueller, 2003), institucionalizam (Chang, 2007; Rodrik, 2007), dimenziju političke kulture (Dogan i Pelassy, 1984; Huntington, 1987) i fenomen medijatizacije politike (Kriesi et al., 2012). Uz to, precizno su određeni pojmovi transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu i što sve uključuju, te na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na transparentnost, odnosno odgovornost vezanu uz proračunski proces za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata) kao predstavničkih tijela (Wehner, 1999; LeLoup, 1998, 2002, 2004). U tom smislu, disertacija se temelji i na teorijskom pristupu koji u središte pozornosti postavlja distribuciju moći vezanu uz politiku proračunskog procesa (Wildavsky, 1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky, Caiden, 1974, 2000). Uzet je u obzir i novi pogled

Europske komisije na Fiskalni sporazum (fleksibilnija primjena fiskalnih pravila EU) te analiza neoliberalnog pogleda o potrebi vođenja politike štednje i oponenata ove politike u SAD-u (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010; Romer, 2011). Teorija tzv. „ekspanzivne fiskalne kontrakcije“ (Alesina i Ardagna, 2010) i novi pogledi na ovu teoriju. Također, uključena je u razmatranje replika Herndona, Asha i Pollina (2013) na Reinharta i Rogoffa (2010a i 2010b) zbog kvalitete podataka i načina obrade što je utjecalo na točnost predstavljanja odnosa između javnog duga i BDP-a 20 naprednih ekonomija u poslijeratnom razdoblju.

Mnogobrojna empirijska istraživanja provedena su o primjeni i učinkovitosti fiskalnih pravila. Postoje baze podataka i indeksi, a posebno u okviru Međunarodnog monetarnog fonda (MMF, 2013; Bova et al., 2014; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012), zatim Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) (Schick , 2012, 2013) i EK. Istraživanja su napravljena i o fiskalnim odborima te njihovom djelovanju i učinkovitosti u utjecaju na odgovorniju fiskalnu politiku vlada (Calmfors, Wren-Lewis, 2010; Wyplosz, 2012), ali i u svjetlu jačanja post-kriznog kredibiliteta (Debrun, Kinda, 2014). Budina et al. i Scheachter et al. (2012) utvrdili su i to potkrijepili empirijskim istraživanjima da je korištenje fiskalnih pravila kao oslonca fiskalnog izlaza iz krize postalo sve rasprostranjenije u svijetu. Dosadašnje analize primjene pravila (Debrun et al., 2008; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Wyplosz, 2013; Schick, 2013; EK, 2012) pokazale su da pravila nisu nužna ni dovoljna za postizanje fiskalne discipline, ali da mogu pomoći i da to čine. Schuknechtova (2004) analiza pokazala je kako će aktualne vlade željeti pravilima vezati sljedeće vlade, kako ih se potonje zapravo ne bi mogle pridržavati. Fenomen širenja sklonosti deficitu objašnjen je u mnogobrojnoj literaturi i identificira brojne razloge koji ga objašnjavaju, a sistematičan tretman ponudili su Persson i Tabellini (2000). Dva su dominantna razloga: tendencija prebacivanja tereta discipline na buduće vlade ili čak na buduće generacije; i uzajamno djelovanje demokratskih procesa i politika interesnih skupina. Političari osnažuju svoje (re)izborne mogućnosti ugađajući interesnim skupinama i osiguravajući javnu darežljivost na trošak budućih poreznih obveznika. Priroda „problema zajedničkog bazena“, odnosno činjenice da korisnici javne potrošnje ne uspijevaju u potpunosti internalizirati troškove koji moraju preuzeti porezni obveznici, jest takva da je političari često koriste i time postaju fiskalno nedisciplinirani. Na kraju, uočeno je da se dosada u znanstvenim analizama i empirijskim istraživanjima nije posvećivala pozornost ograničenju političke moći pravilima i odborima kao važnim

sredstvima komunikacije u stvaranju transparentnije i odgovornije fiskalne politike, te odgovoru na fiskalnu krizu.

U disertaciji je provjerena hipoteza da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. Nadalje, u disertaciji je provjereno: H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama; H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju država; H3) na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje javnost što može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na odgovornije ponašanje. Polazeći od definiranih istraživačkih interesa i ciljeva disertacije je ispunila svoj osnovni zadatak odgovorivši na pitanje: Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)? Odnosno, kako političare primorati da budu fiskalno odgovorniji s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike?

U odgovoru na istraživačko pitanje te provjeri posebno važne hipoteze H3 disertacija je bila usmjerena na utjecaj pravila i djelovanje odbora. Kako bi se provjerilo kako odbori djeluju u praksi, u disertaciji je korištena komparativna institucionalna analiza djelovanja i komunikacije s javnošću anketiranih odbora: prvo, pomoću upitnika provedenog među 18 fiskalnih odbora u zemljama članicama EU-a posebno su istraženi načini komunikacije odbora (navedeni u preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije), odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj njihovih procjena i analiza stanja javnih financija; drugo, pomoću posebno odabranih šest odbora (na temelju tri kriterija: dužine postojanja, praćenja pridržavanja vlada fiskalnih pravila i medijskog utjecaja (odnosno komunikacije s medijima prema rezultatima ankete) zemalja članica EU-a sadržanih u bazi podataka MMF-a i EK. Odnosno sličnosti i različitosti između odbora, sukladno „odabranom metodološkom pristupu dizajna studije s više slučajeva, a pri tom svaki slučaj ima određenu svrhu unutar općeg okvira istraživanja“ (Yin, 2007:61).

U istraživanju su korištene kvalitativne metode (analize znanstvenih tekstova, izvješća, rezultata empirijskih istraživanja primjene fiskalnih pravila i djelovanja fiskalnih odbora, zakonodavstva) kojima su utvrđena i shvaćena svojstva, obilježja i značajke objekta

istraživanja karakteristična za komparativna istraživanja (Landman, 2008, Burnham et al., 2006). Zatim, kvantitativne istraživačke metode (deskriptivna statistika, korelacijska i krostabulacijska analiza) kako što djeluje (povezanosti i utjecaja) na temelju provedenog upitnika, te baza podataka MMF-a, OECD-a, EK, Eurostata i baze vijesti Gospodarskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine.

Kroz poglavlja Globalna financijska kriza u teorijskoj, povijesnoj i medijskoj perspektivi i Fiskalna pravila i fiskalni odbori kao važni odgovori na fiskalnu krizu provjerena je hipoteza da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. Hipoteza je potvrđena kvalitativnom metodom istraživanja (literature, političko-ekonomskog i medijskog konteksta). U razradi teorije hipoteze H1 i H2 provjerene su kvalitativnom metodom istraživanja (literature i paralelno dokazivanje teorije o djelovanju fiskalnih pravila i aktivnostima odbora u zemljama EU, te političko-ekonomskog i medijskog konteksta).

Pokazalo se da je povijest financija posljednjih 400 godina puna financijskih kriza. Posebni naglasci stavljeni su na financijsku krizu u SAD-u i dužničku krizu u EU. Vlade su u krizi 2007.-2009. kako bi potaknule umjetan gospodarski rast, umjesto usmjeravanja na temeljne nedostatke gospodarstva, trošile više nego što su si mogle priuštiti, a središnje banke poticale jeftine kredite za zaduživanje kućanstava. Kada je sve pošlo krivo političari u SAD-u i drugdje tražili su skretanje pozornosti sa svojega djelovanja napadajući i okrivljavajući banke. Mnoge banke snose svoj dio odgovornosti, ali glavna je odgovornost političara koji su poticali povećanje vlasništva kuća pod bilo koju cijenu. Nadali su se da će povećanjem potrošnje skrenuti pozornost birača s činjenice da im plaće nisu rasle već dulje vrijeme, ali i s pravog stanja gospodarstva. Vođe SAD-a ohrabrivale su financijski sektor da pozajmljuje više kućanstvima, posebno onima srednje klase, a Federalne rezerve podržavale su te kratkovidne politike. Novac je postao jeftin i služio je kao ogromna subvencija gospodarstvima koja su se oslanjala na dug, tako da se balon koji je podržavao FED pokazao neodrživim. Počinjene su prijevare masovnih razmjera, a sve se odvijalo pred očima političara, izabranih od građana koji su masovno ostajali bez posla. Političke elite nisu reagirale na upozorenja rejting agencija čiji rad nije bio uzoran i transparentan.

Okidači krize bili su u financijskom sustavu, koji je bio i među osnovnim zaprekama donositelja odluka u savladavanju krize. Njezinom rasplamsavanju pridonijele su praznine u vladinim odgovorima na krizu i nestabilnosti, odnosno strukturne slabosti u financijskom sustavu regulacije i nadzora. Vlade su znale što treba učiniti, ali to nisu učinile pravovremeno i na odgovarajući način. Regulacija banaka bila je nedovoljno učinkovita, a podaci o financijskim transakcijama vlada i korporacija netransparentni; fiskalna politika nije se vodila prema jednostavnim i vidljivim pravilima što je utjecalo na percepciju vlada u očima investitora i javnosti, te nije bila dovoljno fleksibilna kako bi stabilizirala financije i stvarala povjerenje; ograničenja deficita i javnog duga nisu bila dovoljno čvrsta; nije riješen problem povratne povezanosti država i banaka; regulacija je bila većinom rezultat političkih kompromisa najmoćnijih pregovarača koji zastupaju interese nacionalnih financijskih sustava i interesnih skupina,…Sve su to institucionalni mehanizmi za upravljanje javnim financijama što upućuje na odgovornost političkih institucija (vlada, ministarstava financija i središnjih banaka) za krizu. Širenje kredita iz političkih razloga, zbog čega nisu poduzete uobičajene provjere financijskog rizika, velika je odgovornost političara. Kako građani biraju političare, politika stvara vlade, a vlade stvaraju okvir za gospodarstvo, loša politika postaje loša ekonomija.

Kriza eura i zemalja deficita, te dužnička kriza u prezaduženim članicama EU koja je prijetila izlaskom Grčke iz tog bloka, uzrokovana je pretjeranom potrošnjom, kratkovidnosti u labavoj regulaciji privatnog sektora, te unutar euro sustava. Euro je povećavao postojeće razlike i eliminirao instrumente politika koji su nužni za prevladavanje upravo tih razlika. Zemlje nisu bile dovoljno sposobne spremiti neočekivano povećane prihode u dobra vremena i izgraditi fiskalne odbojnike, a od 2008. javne financije značajno su pogoršane. Makroekonomske politike bile su neuravnotežene i neprilagodljive, financijski sustav svih članica valutne unije nepovezan, a povratna veza između banaka i država opasna. Okvir fiskalnog upravljanja EU nije spriječio nakupljanje fiskalnih neravnoteža. Razine deficita i javnog duga bile su daleko iznad postavljenih ciljeva u mnogim zemljama, te se pokazala nužnost izrade jednostavnijeg i snažnijeg fiskalnog okvira za održavanje europskog projekta. Fiskalna pravila pokazala su se neučinkovita, jer su kršena, a fiskalne vlasti slabima. Temeljni problem EU bio je političke prirode. Političari nisu dovoljno učinili na zaustavljanju širenja krize. Negativne ekonomske i političke posljedice politike štednje ponovno su razbuktale krizu. Spašavane su banke, a ne

nezaposleni. Na kraju, globalizacija financijskih tržišta bez globalne regulacije pomogla je ubrzanju krize. Pokazalo se kako deregulirani financijski sektor potiče kreditnu ekspanziju. Tim više što je važno razvijanje i jačanje ranog upozorenja vlada na pojavu prvih znakova krize, obično obilježenih prenapuhanim cijenama dionica ili imovine, te na odnos između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda proračuna. Kriza je smanjila povjerenje javnosti u političare i političke institucije.

Primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora bio je važan, ali nedovoljan, korak ka ograničenju političke moći koja je pridonijela krizama. Mnoge europske zemlje ušle su u krizu s nejasnom fiskalnom prošlošću, a u nekoliko njih deficiti i javni dugovi bili su već na visokim razinama. Dužnička kriza razotkrila je praksu neodgovornog zaduživanja koja je dovela do eksplozije javnih dugova koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. Stoga je deficit neuspjeh političke elite u mnogim zemljama i nedostatak kredibilnih fiskalnih institucija. Uz to, Vlade sastavljene od više fragmentiranih koalicija sklone su upravljati većim proračunskim deficitima, pritisak na javnu potrošnju povezuje se s političkom fragmentacijom, a većinski izborni sustav povezan je s većom fiskalnom disciplinom. Državne financije u EU više su u funkciji nadolazećih izbora nego pridržavanje Procedure prekomjernog proračunskog manjka (EDP), odnosno smanjenja deficita i javnog duga. Zbog velikog povećanja proračunskog deficita mnoge zemlje EU su oko 2009. ušle u EDP, što znači da je njihovu fiskalnu politiku počela nadzirati EK, a bile su uvedene strukturne reforme i fiskalna konsolidacija. Međutim, EK nije bila dosljedna u primjeni postupaka EDP-a, a veća zaduženja država ograničavala su prostor djelovanja. Zatim, prilagodba toka duga, odnosno „kreativno računovodstvo“, koja je važna za vjerodostojnost podataka o visini deficita i javnoga duga, povećava se prije izbora kako bi vlade uljepšale ravnotežu proračuna. Tako da su poteškoće u koordiniranju natjecateljske potražnje za ograničeni bazen javnih sredstava, poznat kao „problem zajedničkog bazena“ i, kratkovidnost izabranih donositelja političkih odluka najviše krivi za prekomjerne deficite i dugove.

Pravila su postojala samo „forme radi“ u pretkriznim vremenima, a Pakt o stabilnosti i rastu EU nije se pokazao dovoljno čvrstim ograničenjem razine deficita i duga. Kritizirane su kazne Pakta, jer nisu nametnute automatski već su podložne dugotrajnom diskrecijskom postupku donošenja u kojem sudjeluju pogođene zemlje. Nejednaki je tretman malih i velikih zemalja,

disciplinirani i onih nedisciplinirani, a kada se jednoj zemlji olabave pravila isto će tražiti i druge. Kritizirana je i fleksibilnost Pakta koja također ima značajne nedostatke, a mnogi znanstvenici upravo u fleksibilnosti vide jedan od uzorka krize koja je zahvatila EU u razdoblju od 2010.-2016. Financijska kriza i rezultirajuće fiskalne prilagodbe pokazale su se izazovom za transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U aktualnoj krizi pokazalo se da se vlade mogu „pretvarati" da se pridržavaju pravila i istodobno ih netransparentno izbjegavati. Iako proračunski službenici imaju presudnu ulogu u osiguranju integriteta informacija, primarna odgovornost za pridržavanje pravila pada na političke lidere u zemljama pogođenim krizom. Poštivanje pravila je prije svega političko pitanje. U EU više se tolerira nepoštivanje velikih nego malih zemalja, što bi moglo potkopati povjerenje u EU projekt. Politika štednje izgubila je kredibilitet jer građani nisu osjećali da je uspješna. Njihovo je nezadovoljstvo raslo zbog rasta nezaposlenosti i stagnacije, što je ojačalo radikalne stranke. U takvoj situaciji mijenja se i odnos političara prema fiskalnim pravilima, koji njihovim popuštanjem nastoje doći do podrške birača. Fleksibilnost pravila postaje glavna meta političara. Ekonomske poteškoće podgrijale su populizam i politički ekstremizam.

U analizi poštivanja pravila uzeta je u obzir nestabilnost koja prožima političku scenu te borba političara s različitim ekonomskim politikama i sigurnosnim izazovima. Pokazalo se da je u većini zemalja EU sustav političkih stranaka nestabilniji nego ikada prije, što je povećano nakon financijske krize 2008. Dužnička kriza prerasla je u gospodarsku i političku krizu. Koalicijske vlade već su duže vrijeme standard i u nuždi se stvaraju u pravilu manjinske koalicije, što vladama otežava zadaće, ali i poštivanje pravila. Uz to, značajan broj država pokazuje slabosti - netransparentnost, nedovoljnu centralizaciju proračunskog procesa i pretjerano optimistične gospodarske projekcije. To povećava sklonost deficitu kroz „problem zajedničkog bazena" i može ograničiti fiskalnu disciplinu.

Također, analiza je pokazala kako pravila i odbori mogu pridonijeti ograničenju političke moći u proračunskom procesu, koji je politički proces kojim upravlja politički sustav, te odražava moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije. Uz to, kako najveća skupina parlamenata spada u kategoriju srednjeg utjecaja parlamenta na proračun i odobrava proračun izvršne vlasti sa samo manjim promjenama, što je još jedan argument za postojanje pravila i odbora. Ali njihov izbor, kao institucija za jačanje fiskalne discipline, značajno ovisi o vrsti vlade, institucionalnom pristupu proračunskom procesu te političkom okruženju i ustavnim

obilježjima kao što je izborni sustav. Centralizacija proračunskog procesa vodi do nižih deficita i javnih dugova, jer što više predstavnika sudjeluju u kreiranju politika, veća je rascjepkanost proračunskog procesa - više se troši, veći su deficit i dugovi. Fiskalna transparentnost je kritičan element fiskalnog upravljanja i odgovornosti, može pridonijeti kredibilitetu politika te tako pridonijeti sprječavanju financijskih kriza ili njihovom rasplamsavanju i širenju. Snažan ministar financija može reagirati znatno brže na ekonomske krize i uzlete. Bilo kako bilo, pokazalo se da fiskalna pravila ne mogu biti lijek za sve bolesti javnih financija, ali da bi mogla biti učinkovitija s pratećim fiskalnim odborima, koje koristi sve više zemalja u praćenju i ocjenjivanju fiskalnih politika. Učinkovitost pravila je znatno poboljšana s postojanjem odbora i čvrstim nadzorom izvršenja proračuna, kao u većini zemalja s manjim vladinim dugom i manjom fragmentacijom na političkoj sceni. Ipak, prema posljednjim istraživanjima, ukupno poštivanje pravila u EU 28 stabilno je poraslo tijekom vremena i bilo na vrhuncu tijekom posljednjih godina, vjerojatno zbog nadzora i osnaživanja pravila, što je povećavalo poštivanje.

Rezultati istraživanja pokazali su da su javna objava informacija o poštivanju fiskalnih pravila i pojačana komunikacija fiskalnih odbora s medijima najbolji načini utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, što potvrđuje pretpostavku s kojom se krenulo u istraživanje. Većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Zatim, ocijenjena je dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocijenjen je dobrim. Većina odbora komunicira više puta tjedno, od čega trećina to smatraju dovoljnim, odnosno dobrim. Ukupno navedenu prevladavajuću frekvenciju komunikacije (mjesečno, tjedno, više puta tjedno) polovica odbora ocjenjuje dovoljnom za informiranje građana o postojanju i aktivnostima odbora. Uz to, godišnju pokrivenost medijskih objava manje od polovice odbora, od kojih velika većina komunicira više puta tjedno, procjenjuje na samo preko 20, odnosno samo preko 10 objava. Iz odnosa između ukupno objave i reakcija vlade može se vidjeti da baš i nema jasnog povećanja broja (posebice i pozitivnih) reakcija iz vlade u

usporedbi s povećanjem broja objava. Odnosno postoji određena pozitivna tendencija, ali nije stalna i ujednačena.

Iz korelacijske analize vidljiva je određena povezanost između utjecaja ukupno promatranih načina komunikacije, koje polovica ispitanih odbora procjenjuje dobrim i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, što polovica odbora smatra dovoljnom informiranosti. Upućuje na to da ima još puno prostora za povećanje utjecaja promatranih načina komunikacije s javnošću kako bi se znatno povećao, a prema teoriji očekivan, utjecaj odbora na informiranost građana o stanju javnih financija i na povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Ali i znatno poboljšala informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Komunikaciju s javnošću samo putem medija odbori smatraju najutjecajnijom od navedenih kategorija. No, manje često je koriste za informiranje građana od objave informacija o poštivanju pravila i pojačane komunikacije s medijima.

Najviše, gotovo polovica odbora, navodi da vlada objašnjava razloge nepridržavanja pravila. Četvrtina odbora da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom, dok trećina odbora smatra da vlada ne reagira javno i da javnost nema saznanja niti pokazuje zanimanje za javne financije. Zanimljivo je da vlade većinom objašnjavaju razloge nepridržavanja pravila ili da uopće ne reagiraju javno. Javnost većinom ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira javno. Ipak, upućuje da odbori trebaju uložiti još puno napora na informiranju javnosti o stanju javnih financija i važnosti transparentnosti i odgovornosti, kako bi se znatno povećala, prema teoriji očekivana i nužna, reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Nadalje, najviše korišten medij (100% slučajeva) za prijenos informacija je mrežna stranica. PR i marketinške agencije koristi samo Latvija. Zatim, vidljivo je da četiri odbora koriste šest, a jedan čak svih sedam ponuđenih u upitniku načina komunikacije s javnošću. Ostali odbori koriste otprilike 50% ponuđenih načina komunikacije.

Iz korelacijske analize proizlazi da je godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama. Medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Također, reakcija

vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora. Usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Reakciju vlade teže je izazvati putem medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara, njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

Nadalje, pokazalo se da je broj medija koji se koristi u komunikaciji važan za poticanje vlade na objašnjenja razloga nepoštivanja pravila, ali da nije ključan za vladinu pozitivnu i proaktivnu reakciju. Za veliku većinu odbora, koji svoj dosadašnji utjecaj na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu procjenjuju većinom dobrim i vrlo dobrim, nema zakonski posebno određene komunikacije s javnošću, odnosno informiranja javnosti. Zanimljivo je da je samo latvijski odbor, koji je dosadašnji utjecaj na informiranje i transparentnost te odgovornost ocijenio dovoljnim, jasno istaknuo kako postupa prema preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije i točki 8. koja se odnosi na komunikaciju te ima razvijenu i odobrenu Srednjoročnu komunikacijsku strategiju 2017.-2019.

Uz to, velika većina odbora komunicira kada je to najpotrebnije - kod značajnijih fiskalnih događaja i objava informacija o poštivanju pravila, a najviše upozoravaju na stanje javnih financija kod nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima i preoptimističnih predviđanja. U nešto manje slučajeva upozoravaju na pretjeranu potrošnju i s ciljem povećanja svijesti javnosti o važnosti zdravih javnih financija. Medijske objave većinom se odnose na analize, procjene i izvješća, zatim nešto manje na kritike vladine fiskalne politike, kretanje deficita i javnog duga, a potom na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu i aktivnosti odbora. Utvrđena je razlika između onoga što odbori komuniciraju i medijskih objava. Stoga je važno da odbori s ciljem povećanja medijskog utjecaja uzmu u obzir logiku medija, odnosno teme koje su medijima zanimljive za objavu, a ne samo teme i/ili upozorenja koje odbori smatraju važnima za objavu.

Iznenadilo nas je najviše medijskih objava u tiskanim medijima. S obzirom na rast utjecaja i značaja digitalnih medija važno je da odbori preusmjere komunikaciju u budućnosti na te

medije. Također, nedovoljno se koriste internacionalni mediji, a posebice međunarodne novinske agencije čije vijesti preuzimaju svi ostali svjetski mediji, te čije poslovne vijesti snažno utječu na financijska tržišta, kako bi se povećao mogući medijski utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U teoriji je „izvršenje jače kada financijska tržišta kažnjavaju zemlje koje krše fiskalna pravila“ (Eyard, Wu, 2015). Uz to, uočeno je kako utjecaj odbora putem medija na vladu, ali i utjecaj javnosti, postoji ali nije velik kao što se očekivalo i kako se navodi u teoriji (Debrun et al. 2013; Alesina i Tabellini, 2007). Mediji u analiziranim državama nisu dovoljno snažni oponenti fiskalne politike. Najučinkovitijim načinima utjecaja komunikacije odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu pokazala se priprema javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj, odnosno promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Za veći utjecaj javnosti na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu važan je doprinos odbora većoj informiranosti javnosti, sukladno teoriji po kojoj “fiskalni odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave” (Debrun et al., 2013). Uz to, odborima je važno voditi računa o logici funkcioniranja medija, politike i samih odbora. Učinkovitije informirati javnost (pravilnim odabirom načina komunikacije, učestalosti i vrste medija) o temama koje su važne za građane na njima razumljiv način.

1. Prethodna analiza rezultata upućuje na to da fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Većina odbora ocjenjuje javnu objavu informacija o poštivanju pravila i pojačanu komunikaciju odbora s medijima najboljim načinom utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu; pretežna većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu; većina ispitanika ocjenjuje dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora; dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocjenjuje se dobrim. Komunikacija s javnošću, odnosno informiranje javnosti, većinom nije zakonski regulirana.

2. Rezultat analize upućuju na to da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora je statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama; medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnost i neodgovornost (političara) u proračunskom procesu; reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora; usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu; i reakciju vlade teže je izazvati putem medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara (H3), njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

Dakle, analiza rezultata upućuje na to da fiskalni odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Također, da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Za razliku od parlamenata, političkih institucija čiji je utjecaj u opadanju, odbori su kao neovisne institucije jedinstveno pozicionirani za jačanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Nadalje, pokazalo se kako je u svim anketiranim državama informacija o poštivanju pravila javno dostupna na mrežnim stranicama odbora. Većina odbora o poštivanju pravila izvješćuje putem priopćenja za javnost i predstavljanjem u parlamentu, polovica odbora informaciju o poštivanju pravila objavljuje na tiskovnim konferencijama, a manje od polovice odbora na briefinzima s novinarima. Usporedba medijske vidljivosti poštivanja i nepoštivanja pravila upućuje na to kako mediji za 5 postotnih bodova više objavljuju informacije o nepoštivanju pravila, nakon čega slijedi javna rasprava. To se može objasniti dobro poznatom politikom medijskog tržišta u kojem veću pozornost čitatelja/potrošača privlače negativne vijesti i kritike vladinih politika. Kada su uspoređene reakcije vlada na kritike odbora s reakcijama

vlada na nepoštivanje pravila, te reakcije javnosti na netransparentnost i neodgovornost (političara) u proračunskom procesu, pokazalo se da su vlade osjetljivije na kritiku stanja fiskalne politike od procjene nepoštivanja pravila, te da je slaba reakcija javnosti na saznanja o netranparentnosti i neodgovornosti.

Odbori mogu najviše pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedicama nepoštivanja, zatim edukacijom građana, a potom utjecajem odbora putem medija na reputaciju političara. Uz to, trećina odbora smatra edukaciju političara važnom za povećanje odgovornosti za nepridržavanje pravila. Nadalje, medijsku vidljivost pravila najviše je moguće povećati učinkovitijom komunikacijom s javnošću, zatim izradom komunikacijske strategije, a potom izborom osobe s komunikacijskim vještinama na čelo odbora. Medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može se najviše pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Utjecaj odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu može se najviše povećati povećanjem broja javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima, zatim jačanjem ovlasti odbora izmjenom nacionalnog zakonodavstva, a potom učinkovitijom komunikacijom s medijima. Glavna prepreka povećanju utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu je nedovoljna ekipiranost odbora. Zanimljivo je da je samo petina odbora navela uz to, od ponuđenih opcija, nepostojanje komunikacijske strategije s javnošću, petina odbora da medijski nastupi i javne rasprave ne pridonose boljem stanju javnih financija, a samo jedan sve navedene prepreke uz ignoriranje vlade medijskih nastupa odbora o stanju fiskalne politike. Važno je istaknuti kako su samo odbori u dvije države kao prepreku naveli nizak stupanj demokracije. Međutim, može se uočiti kako odbori koji najviše komuniciraju i procjenjuju da imaju najveći medijski utjecaj mjeren reakcijama vlade i javnosti, dolaze iz zemalja s visokim stupnjem demokracije. Stoga je stupanj demokracije u nekoj zemlji iznimno važan doprinos utjecaju odbora. Također, iznimno važan bio je nalaz da svi anketirani odbori smatraju mogućim da fiskalna pravila i fiskalni odbori postanu sredstva komunikacije za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ako su dovoljno snažni i utjecajni.

Uloga i struktura analiziranih primjera šest fiskalnih odbora (hrvatskog, irskog, mađarskog, nizozemskog, švedskog i britanskog) u EU, te nazivi tih fiskalnih institucija i razlozi

osnivanja dosta variraju od zemlje do zemlje. Razlike odražavaju niz čimbenika posebnih za neku zemlju, a među njima su: politički (vladin) sustav i odnos stranaka na vlasti, različiti izvori pristranosti deficitu, postojanje drugih domaćih institucija s ulogom „pasa čuvara“, te stanje medijskih sloboda i demokracije. Sve navedeno upućuje na složeni ekonomsko-politički kontekst u kojem odbori djeluju, koji može smanjiti njihovu učinkovitost u postavljenim zadaćama, te utjecati na transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Zakonska podloga većine odbora je Zakon o fiskalnoj odgovornosti i pripadajući propisi koji određuju njihovu unutarnju organizaciju i objavu javno dostupnih podataka najčešće putem mrežnih stranica odbora, ali ne i podrobniju komunikaciju s javnošću. Odbori su svjesni važnosti komunikacije s medijima za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu i medijskog utjecaja za njihovu uspješnu ulogu „fiskalnog psa čuvara“ (vidi Tablicu 29. Usporedba šest fiskalnih odbora EU o utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu).

Nadalje, navedeni rezultati istraživanja upućuju da odbori mogu pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedicama nepoštivanja, da je medijsku vidljivost pravila moguće povećati učinkovitijom komunikacijom s javnošću, da se medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, da se utjecaj odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu može povećati povećanjem broja javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima. Kao glavna prepreka povećanju utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost navodi se nedovoljna ekipiranost odbora. Iznenađujuće je da samo jedan odbor (Latvija) ima razvijenu komunikacijsku strategiju prema preporukama OECD-a i da većina anketiranih odbora procjenjuje da ima najviše objava u tiskanim medijima. S obzirom na rast utjecaja i značaja digitalnih medija, neophodno je da odbori preusmjere komunikaciju na te medije. Iznenađuje također da većina odbora ne uzima u obzir praćenje trendova na medijskom tržištu, stupanj medijskih sloboda i demokracije u procjeni svojega utjecaja i za moguće povećanje utjecaja na vlade i javnost. Istodobno odbori procjenjuju najučinkovitijim načinima utjecaja pripremu javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj, promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te gotovo polovica odbora smatra da se utjecajem putem medija na reputaciju političara može pridonijeti

povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila. Sve u svemu, analize rezultata daju odgovor na istraživačko pitanje i potvrđuju H3. Glavno oružje odbora u utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu su javna izvješća o poštivanju fiskalnih pravila, analize i procjene stanja fiskalne politike s medijskim utjecajem koje potiču javnu raspravu i vlade na objašnjenje te transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama, te koje mogu i parlamenti koristiti za ocjenu vladine fiskalne politike.

Kako bi se približio mogući utjecaj odbora putem medija predložena je logika odbora. Odnosi se na pristup odbora utjecajem i uvjeravanjem, a čija je uloga obogaćivanje rasprave o javnoj politici putem analiza, informacija (o poštivanju fiskalnih pravila) i savjeta. Sastavljena je od tri dijela - transparentnosti, odgovornosti i političkog aspekta. Aspekt transparentnosti odnosi se na jačanje transparentnosti (političara) u proračunskom procesu putem medija kako bi se poboljšala demokratska odgovornost u upravljanju javnim sredstvima i obeshrabrili oportunistički potezi u fiskalnoj politici (npr. uoči izbora). Aspekti odgovornosti, kao posljedica transparentnosti, odnose se na odgovornost za bolje informiranje građana putem medija o stanju fiskalne politike. Politički aspekti odnose se na cilj fiskalnog odbora kao neovisnog/depolitiziranog promotora fiskalne održivosti i zdrave fiskalne politike kroz veću transparentnost i odgovornost, da putem neovisnih analiza i izvješća odbora o stanju javnih financija, koje prenose mediji, potiče javnu raspravu o fiskalnoj politici.

Logičko i operacionalno preklapanje te značajno preklapanje rezultata različitih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih) analiza i primjera odbora daju mogućnost opravdano pretpostaviti da navedeni utjecaj zaista i postoji, i da ga se, barem posredno, uspjelo izdiferencirati i objasniti. Naime, sve iz upitnika ekstrahirane i u radu mjerene kategorije, pojedinačno imaju značajan utjecaj i sinergijski djeluju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Usporedba načina na koji fiskalna pravila, fiskalni odbori i parlamenti utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu pokazala je da su: *fiskalna pravila* pokazatelji stanja javnih financija - deficita, javnog duga i državne potrošnje. Kako vlade poštuju pravila procjenjuju fiskalni odbori, a nepoštivanje pravila može biti odraz netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, te utjecati na njihovu reputaciju. Pravila mogu biti pod utjecajem politike; f*iskalni odbori* neovisne javne

institucije jedinstveno pozicionirane za jačanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu te za izazivanje reputacijskih utjecaja procjenama i analizama, ali i vlastitim djelovanjem kao modela transparentnosti. Neovisne su institucije za informiranje javnosti i poticanje javne rasprave o fiskalnoj politici. Poboljšavaju kvalitetu proračunskog procesa kroz nadzor upravljanja fiskalnom politikom te izvješćivanjem vlade, parlamenta i javnosti. Javnom objavom o poštivanju pravila podupiru njihov kredibilitet i transparentnost; *parlamenti* političke institucije. Ne sudjeluju u dovoljnoj mjeri i učinkovito u proračunskom procesu. Bilježi se opadajući utjecaj parlamenta u mnogim zemljama. Parlamentarne rasprave gotovo da ne utječu na pripremu i izvršenje proračuna te odstupanje od fiskalnih ciljeva. Obično komuniciraju s javnošću samo tijekom zasjedanja parlamenata i parlamentarnih odbora. Dakle, parlamente se percipira isključivo kao političke institucije, što one i jesu. Odbori, ukoliko ih se percipira kao neovisne institucije, što oni nastoje i trebali bi biti, imaju puno više kredibiliteta i mogućnosti za komunikaciju s javnošću svojih procjena (poštivanja pravila), analiza i upozorenja. To može pridonijeti medijskom utjecaju njihovih analiza na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, pod uvjetom da su mediji slobodni od utjecaja politike i interesnih skupina, te visok stupanj demokracije u nekoj zemlji.

Na kraju, iznimno je značajno da gotovo svi rezultati provedenih analiza potvrđuju, kod svih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih) metoda dosadašnje nedovoljno korištenje u praksi podataka i sugestija iz teorije o političkoj ekonomiji fiskalnih institucija - pravila i odbora (EK, MMF-a, OECD-a, znanstvenih radova). Takav rezultat dobiven je usprkos iskazanom (utvrđenom) razmjernom zadovoljstvu propisanim zakonskim okvirom, entuzijazmom koji se iskazao kroz frekvenciju odgovaranja na pitanja, odnosno ispisanosti upitnika, te ocjenama koje su zaposlenici odbora dali o snazi angažmana na bitnim područjima rada za istraživanje. Kao što je primjerice učestalost i broj objava u medijima, način utjecaja pravila i odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, te kako povećati navedeni utjecaj ili reakcije javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti. Upravo je navedeni nalaz bitno, iako u temeljnom eksperimentalnom nacrtu dijelom neplanirano, otkriće primijenjenog upitnika. S druge strane, iznimno je važan nalaz da svi anketirani odbori smatraju mogućim da fiskalna pravila i fiskalni odbori postanu sredstva komunikacije za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Sadržaj

1 Uvod i relevantnost teme ... 1
2 Teorijsko-metodološki okvir i istraživački problem ... 9
2.1 Pregled dosadašnjih istraživanja ... 15
2.2 Metodologija i istraživački problem ... 23
2.3 Materijal, metodologija i plan istraživanja ... 24
2.4 Očekivani znanstveni doprinos istraživanja ... 27
2.5 Zaključak ... 28
3 Globalna financijska kriza u teorijskoj i povijesnoj perspektivi ... 30
3.1 Povijest financijskih kriza ... 30
3.2 Financijska kriza u SAD-u ... 37
3.2.1 Povećanjem potrošnje do umjetno povećanog rasta ... 40
3.2.2 Jeftin novac i financijska neumjerenost ... 41
3.2.3 Rezultat financijske neumjerenosti - što se može učiniti? ... 43
3.2.4 Zaključak ... 44
3.3 Dužnička kriza u eurozoni ... 47
3.3.1 Makroekonomski pogled ... 50
3.3.2 Kriza eura i zemalja deficita ... 53
3.3.3 Jedinstveni nadzorni mehanizam eurozone ... 58
3.3.4 Zaključak ... 62
3.3.5 Učinkovitija monetarna unija i bolje fiskalno upravljanje ... 65
3.3.6 Zaključak ... 67
4 Fiskalna pravila i fiskalni odbori kao važni odgovori na fiskalnu krizu ... 69
4.1 Fiskalna pravila – ciljevi i vrste ... 70
4.1.1 Raširenost fiskalnih pravila i fiskalnih odbora u svijetu ... 76
4.2 Izvori deficita i javnih dugova tijekom krize ... 82
4.2.1 Razlozi povećanja deficita i dugova ... 91
4.2.2 Teorija i empirija - politički izvori deficita i dugova ... 98
4.2.3 Izborana pravila, birači, interesne skupine i fiskalna odgovornost ... 103
4.2.4 Smanjenje dugova i sklonosti pristranosti deficitu ... 114

4.2.5 Mjere štednje - porast ekstremizma i nacionalizma 122
4.2.6 Obuzdavanje budućih dugova 125
4.2.7 Zaključak 129
4.3 Institucionalno rješenje za dugove i deficite utjecajem na transparentnost i odgovornost 134
4.3.1 Fiskalni odbori za jačanje transparentnosti i odgovornosti 142
4.3.2 Djelokrug i dizajn fiskalnih odbora 145
4.3.3 Fiskalni odbori i utjecaj putem medija 152
4.3.4 Zaključak 157
4.4 Dosadašnja primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora 159
4.4.1 Nema pravila bez nedostataka 160
4.4.2 Pravila fiskalne politike ne mogu izbjeći politiku 175
4.4.3 Poštivanje pravila i politička nestabilnost 180
4.4.4 Popuštanjem fiskalnih pravila do podrške birača 184
4.4.5 Pravila i odbori za ograničavanje političke moći u proračunskom procesu 193
4.4.6 Zaključak 196
4.5 Uloga parlamenata u proračunskom procesu 199
4.5.1 Delegacijski i ugovorni pristup u proračunskom procesu 202
4.5.2 Fiskalna transparentnost i odgovornost 206
4.5.3 Fiskalni odbori versus parlamenti u odnosu na transparentnost i odgovornost 209
4.5.4 Odbori i pravila najučinkovitije djeluju zajedno 215
4.5.5 Zaključak 219
4.6 Upravljanje proračunskim procesom u vrijeme fiskalne krize i u budućnosti 222
4.7 Zaključak 229
5 Komparativno istraživanje 235
5.1 Dizajn istraživanja 235
5.1.1 Upitnik 236
5.2 Rezultati i rasprava 239
5.2.1 Komunikacija s javnošću u odnosu na transparentnost i odgovornost 241
5.2.2 Korelacijske analize 247
5.2.3 Usporedna analiza načina i učestalosti komuniciranja 259

5.2.4 Medijska vidljivost poštivanja fiskalnih pravila i komunikacija s javnošću u odnosu na transparentnost i odgovornost ... 261
5.2.5 Korelacijske krostabulacijske analize ... 264
5.2.6 Zaključak ... 269
5.3 Usporedba s podacima EK i MMF-a ... 274
5.3.1 Pokazatelji otvorenosti i transparentnosti proračuna ... 277
5.4 Fiskalna pravila i fiskalni odbori kao sredstva komunikacije ... 283
6 Primjeri fiskalnih odbora ... 288
6.1 Hrvatska – Povjerenstvo za fiskalnu politiku (PFP) ... 288
6.1.1 Političko- ekonomski kontekst ... 288
6.1.2 Organizacija ... 291
6.1.3 Djelovanje ... 292
6.1.4 Transparentnost i utjecaj ... 295
6.1.5 Zaključak ... 298
6.2 Irska-Irsko fiskalno savjetodavno vijeće ... 299
6.2.1 Političko-ekonomski kontekst ... 299
6.2.2 Organizacija ... 301
6.2.3 Djelovanje ... 302
6.2.4 Transparentnost i utjecaj ... 303
6.2.5 Zaključak ... 308
6.3 Mađarska – Fiskalno vijeće ... 310
6.3.1 Političko-ekonomski kontekst ... 310
6.3.2 Unutarnja organizacija ... 310
6.3.3 Djelovanje ... 311
6.3.4 Transparentnost i utjecaj ... 313
6.3.5 Zaključak ... 319
6.4 Nizozemska - Nizozemski ured za analizu ekonomske politike ... 320
6.4.1 Političko-ekonomski kontekst ... 320
6.4.2 Organizacija ... 321
6.4.3 Djelovanje ... 323
6.4.4 Transparentnost i utjecaj ... 326

6.4.5 Zaključak ... 329
6.5 Švedska - Švedsko vijeće za fiskalnu politiku ... 330
6.5.1 Političko-ekonomski kontekst ... 330
6.5.2 Organizacija ... 332
6.5.3 Djelovanje ... 333
6.5.4 Transparentnost i utjecaj ... 335
6.5.5 Zaključak ... 338
6.6 Ujedinjeno Kraljevstvo - Ured za proračunsku odgovornost ... 339
6.6.1 Političko-ekonomski kontekst ... 339
6.6.2 Organizacija ... 342
6.6.3 Djelovanje ... 343
6.6.4 Transparentnost i utjecaj ... 346
6.6.5 Zaključak ... 349
6.7 Zaključak ... 351
7 Globalni problemi zahtijevaju globalna rješenja ... 356
8 Zaključak ... 364
Popis grafikona i tablica ... 387
Literatura ... 390
Prilog 1 - Tablice obrađenog upitnika ... 410
Prilog 2 – Upitnik ... 437
O autorici ... 448

1 Uvod i relevantnost teme

Doktorska disertacija bavi se utjecajem globalne financijske krize 2008. na oblikovanje i daljnju regulaciju financijskog sustava u svijetu, s posebnim naglaskom na primjenu fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora kao neovisnih institucija te njihovim utjecajem na promicanje održivih javnih financija. To je iznimno važno pitanja za dobrobit cijelog društva. Jer, neodgovorno trošenje javnog novca vodi u preveliko zaduživanje i prema nemogućnosti izvršavanja obveza, koje bi buduće generacije moglo opteretiti dugovima iz prošlosti za koje one nisu odgovorne.

Namjera disertacije je odmaknuti se dalje od predmeta dosadašnjih znanstvenih analiza i istraživanja na području političke ekonomije fiskalnih institucija usmjerenjem, prije svega, na važnost odgovornosti kreatora fiskalne politike za potrošnju javnog novca i fiskalne rezultate, te fiskalna pravila i fiskalne odbore kao sredstva komunikacije s ciljem povećanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Cilj je provjeriti na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara[3]) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)? Mogu li odbori kao neovisne institucije za informiranje javnosti o fiskalnoj politici, pridonositi transparentnijem i odgovornijem upravljanju fiskalnom politikom? Zatim, mogu li pravila i odbori, koji bi prema teoriji trebali depolitizirati fiskalnu politiku koja je temeljno politička, ograničiti političku moć koja je pridonijela krizama? I, mogu li odbori komunikacijom s javnošću i putem medija povećati vidljivost poštivanja pravila kako bi se povećala transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu? Dosada nije primijećeno ni jedno istraživanje o predmetu interesa disertacije. Riječ je o novini u znanstvenom pristupu toj problematici i zbog čega je ova disertacija važna za područje politologije.

Nadalje, provjeravaju se tvrdnje: H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama; H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju država; H3) na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje

[3] Odnosi se na političare u izvršnoj vlasti.

javnost koja može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na transparentnije i odgovornije ponašanje.

Na pisanje o temi disertacije autoricu je potaknulo dugogodišnje praćenje zbivanja u međunarodnim financijama i financijskih kriza. Prvo, kao novinarka i urednica na Hrvatskoj radioteleviziji u 90-im godinama prošlog stoljeća pratila je financijska tržišta i pripremala izvješća o tada aktualnim zbivanjima i krizama (ruskoj i azijskoj) za informativne emisije i prvu specijaliziranu emisiju o financijama u Hrvatskoj Klub.d.d. Potom, kao dugogodišnja glasnogovornica u ministarstvima gospodarstva i financija, u gotovo dva desetljeća ovoga stoljeća, pratila je aktualnosti na financijskim tržištima s drugog kuta. Kao osoba koja radi za političare i donositelje odluka o javnim politikama, u vrijeme financijske krize u SAD-u i dužničke krize u EU, u zemlji koja ne uspijeva izaći iz začaranog kruga visokog deficita i javnog duga. Zanimalo ju je jesu li uzroci kriza ekonomski ili politički, a ako su politički kako riješiti taj problem? Mogu li obuzdavanju dugova i deficita te državne potrošnje pridonijeti pravila i odbori, kako se to navodi u teoriji? Poticaj istraživanju bio je i rastući utjecaj medija (tradicionalnih i digitalnih) na vlade i reputaciju političara u Hrvatskoj, ali i cijelom svijetu. To je autorici jako dobro poznato jer se godinama bavi vladinim odnosima s javnošću. Uz to, prema preporukama Vijeća OECD-a[4] o načelima za neovisne fiskalne institucije 8. točka odnosi se na komunikaciju i navodi:“ 8.1. „*NFI trebaju razviti učinkovite komunikacijske kanale od samoga početka, posebice s medijima, civilnim društvom i drugim dionicima“*. Naime, prema opsežnom istraživanju znanstvene literature, utjecaj fiskalnih odbora na fiskalnu politiku je uvjeravajući (bez prinude, pravnih sankcija ili drugih kaznenih mjera). Komuniciranje njihova rada pomaže informiranju birača i poticanju na pravovremeni pritisak na vlade da se ponašaju transparentno i odgovorno u vođenju fiskalne politike. To ujedno znači depolitiziranje politike, povećanje političkih troškova fiskalne nediscipline i u konačnici ograničavanje političke moći u proračunskom procesu. No, je li svemu tome doista tako?

Disertacija je odgovorila na postavljena pitanja. U potpunosti je ispunila postavljene znanstvene (teorijske) i istraživačke (empirijske) ciljeve. Potvrđena je hipoteza da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih

[4] Detaljnije na: www.acts.oecd.org/Instruments/

odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. Hipoteza je potvrđena kvalitativnom metodom istraživanja (opsežno istraživanje literature, političko-ekonomskog i medijskog konteksta). Iako je okidač krize u SAD-u bio u financijskom sektoru analiza je pokazala veliku odgovornost političara koji su jeftinim novcem (monetarna politika) poticali financijsku neumjerenost kako bi povećanjem potrošnje skrenuli pozornost birača s pravog stanja u gospodarstvu. Rasplamsavanju krize pridonijeli su nedostaci u vladinim odgovorima na krizu i nestabilnost, odnosno strukturne slabosti u financijskom sustavu regulacije i nadzora. Dužnička kriza u E(M)U razotkrila je praksu neodgovornog, iako i u nekim slučajevima opravdanog, zaduživanja država koje je dovelo do povećanja deficita i eksplozije javnih dugova koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. U daljnjoj razradi teorije hipoteze H1 i H2 potvrđene su kvalitativnom metodom istraživanja temeljenom na teorijskoj analizi (istraživanje fokusirano na opsežno istraživanje literature i paralelno dokazivanje teorije o djelovanju pravila i aktivnostima odbora u zemljama EU, te političko-ekonomskog i medijskog konteksta). Dosadašnja primjena pravila u EU pokazala je da su dobro postavljena u teoriji, ali da u praksi ne daju očekivane rezultate i nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Vidljivost i visina prekomjerne državne potrošnje ovisi o fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Složenost pravila sputavala je učinkovito praćenje i komuniciranje. Često su kršena, što je vidljivo iz udjela deficita i javnih dugova u BDP-u, a vlasti su prekomjerno trošile proračunska sredstva. Rezultati ankete potvrđuju pretpostavke da uzroci sadašnjeg teškog obuzdavanja i smanjenja deficita i dugova leže u upravljanju javnim financijama prije krize. Pokazalo se da nastojanje demokratskih društava da uporno vode proračunske deficite, povećavajući javni dug u nekim slučajevima do neodrživih razina, mogu u nekim slučajevima smanjiti fiskalni odbori. No, rezultati su još uvijek skromni, što upućuje na daljnje razmatranje dosadašnjih načina utjecaja odbora na kretanje deficita i dugova.

U provjeri posebno važne hipoteze H3 disertacija je bila usmjerena na djelovanje fiskalnih odbora. Kako bi se provjerilo kako odbori djeluju u praksi, korištena je komparativna institucionalna analiza djelovanja i komunikacije s javnošću anketiranih odbora: prvo, pomoću upitnika provedenog među 18 zemalja članica EU-a posebno su istraženi načini komunikacije odbora, odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj njihovih procjena i analiza

stanja javnih financija na vlade te reakcija javnosti; drugo, pomoću posebno odabranih šest odbora (hrvatski, irski, mađarski, nizozemski, švedski i britanski na temelju tri kriterija: dužine postojanja, praćenja pridržavanja vlada pravila i medijskog utjecaja, odnosno komunikacije s medijima prema rezultatima ankete) zemalja članica EU-a sadržanih u bazi podataka MMF-a i EK. Odnosno sličnosti i različitosti između odbora, sukladno „odabranom metodološkom pristupu dizajna studije s više slučajeva, a pri tom svaki slučaj ima određenu svrhu unutar općeg okvira istraživanja“ (Yin, 2007:61).

U istraživanju su korištene kvalitativne metode (analize znanstvenih tekstova, izvješća, rezultata empirijskih istraživanja primjene pravila i djelovanja odbora, zakonodavstva) kojima će se utvrditi i razumjeti svojstva, obilježja i značajke objekta istraživanja karakteristične za komparativna istraživanja (Landman, 2008, Burnham et al., 2006). Zatim, kvantitativne istraživačke metode (deskriptivna statistika, korelacijska i krostabulacijska analiza) kako što djeluje (povezanosti i utjecaja) na temelju provedenog upitnika, te baza podataka MMF-a, OECD-a, EK, Eurostata i baze vijesti Gospodarskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine.

Logičko i operacionalno poklapanje te značajno preklapanje rezultata različitih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih) analiza i primjera odbora daju mogućnost opravdano pretpostaviti da navedeni utjecaj odbora (H3) zaista i postoji, i da ga se, barem posredno, uspjelo izdiferencirati i objasniti. Naime, sve iz upitnika ekstrahirane i u radu mjerene kategorije, pojedinačno imaju značajan utjecaj i sinergijski djeluju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Dakle, polazeći od definiranih istraživačkih interesa i ciljeva disertacija je ispunila osnovni zadatak jer je odgovorila na temeljno istraživačko pitanje: Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara[5]) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)? Analiza rezultata upućuje na to da pravila i odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Također, da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i

[5] Odnosi se na političare u izvršnoj vlasti.

odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Utjecaj parlamenata slabi, nisu u mogućnosti neovisno analizirati proračunske informacije i nisu politički neovisni od izvršne vlasti. Parlamenti su političke institucije i tako ih se percipira u javnosti. Odbori, ukoliko ih se percipira kao neovisne institucije, što oni nastoje i trebali bi biti, imaju puno više kredibiliteta i mogućnosti za komunikaciju s javnošću svojih procjena (poštivanja pravila), analiza i upozorenja. To može pridonijeti medijskom utjecaju njihovih analiza na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, pod uvjetom da su mediji slobodni od utjecaja politike i interesnih skupina, te visok stupanj demokracije u nekoj zemlji.

Kako bi se povećao utjecaj odbora putem medija predložena je logika medijskog utjecaja odbora. Odnosi se na pristup odbora utjecajem i uvjeravanjem, a čija je uloga obogaćivanje rasprave o javnoj politici putem analiza, informacija (o poštivanju pravila) i savjeta. Može se razumjeti kao sastavnica od tri dijela – transparentnosti, odgovornosti i političkog aspekta.

Prije nastavka valja pojasniti osnovne pojmove koje koristimo.

Pravila fiskalne politike postavljaju brojčana ograničenja za proračunske agregate. Odnosno, predstavljaju stalno ograničenje za vođenje fiskalne politike, izraženo u pokazateljima fiskalnih ishoda, kao što su stanje državnog proračuna, deficita, javnog duga, prihoda ili rashoda.[6] Ovisno o tome koji se proračunski agregat ograničava, četiri se glavne vrste fiskalnih pravila primjenjuju na središnju ili opću državu te javni sektor (Budina, Kinda, 2012; Scheachter, Kinda, 2012). To su: *dužnička pravila* koja postavljaju eksplicitna ograničenja ili ciljeve za visinu javng duga u odnosu na BDP; *pravila proračunskog salda* koja ograničavaju varijable koje utječu na visinu duga i u velikoj su mjeri pod kontrolom politike; *pravila rashoda* koja ograničavaju ukupnu, primarnu ili tekuću potrošnju; i *pravila prihoda* koja postavljaju „plafone“ ili „podove“ prihoda, a usmjerena su na jačanje prikupljanja prihoda i/ili sprječavanje prekomjernog poreznog opterećenja. Pravila imaju različita svojstva s obzirom na ciljeve, operativne smjernice i transparentnost (Isto).

[6] Više na: www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

Fiskalni odbori su neovisne institucije s ciljem promicanja održivih javnih financija kroz različite funkcije, uključujući javne procjene fiskalnih planova i evaluaciju te pripremu makroekonomskih ili proračunskih prognoza (MMF, 2013:1).

Transparentnost se odnosi na objavu relevantnih, pristupačnih, pravovremenih i točnih informacija o aktivnostima, pravilima, planovima i procesima u proračunskom procesu. No, isto se tako odnosi i na vidljivost fiskalnih aktivnosti vlada, a posebice podataka o deficitu i javnom dugu, te aktivnosti nadzornih tijela - fiskalnih odbora - koji mogu utjecati na jačanje fiskalne transparentnosti vlada. Stoga se fiskalni odbori u disertaciji smatraju sredstvima transparentnosti čije su ključne funkcije procijeniti poštivanje fiskalnih pravila i učiniti ih vidljivima široj javnosti. Pritom, ključni instrumenti su javna objava poštivanja fiskalnih pravila i korištenje suvremene komunikacijske platforme u informiranju javnosti o stanju javnih financija. Komunikacija uključuje publikacije, komentare, materijale za raspravu, radne materijale, osnovne podatke i metodologije, blogove, infografike objavljene na mrežnoj stranici odbora i u medijima. Pojednostavljeno rečeno, fiskalni odbori su poticatelji, čuvari i promotori fiskalne transparentnosti vlada.

Odgovornost je definirana kao ukupna odgovornost sustava u kojem se akteri - političari u izvršnoj vlasti - ponašaju odgovorno i suočavaju se s posljedicama neodgovornosti unutar i izvan vlade, te za svoju neodgovornost snose reputacijski i izborni rizik. Različiti elementi sustava odgovornosti promatraju se kao međuovisni. Nedostatak transparentnosti potkopava odgovornost, odnosno poštivanje fiskalnih pravila, a odgovornost podrazumijeva postojanje nadzornog tijela i uvažavanje preporuka – fiskalnog odbora – za poticanje vlada na transparentnu objavu informacija o fiskalnim aktivnostima i time na odgovornije ponašanje. Instrumenti fiskalne transparentnosti (gore navedena objava informacija o fiskalnim aktivnostima) ujedno su prikazi odgovornosti vlada. Sukladno tome, nedostatak transparentnosti povećava mogućnosti za neodgovornost vlada u fiskalnim aktivnostima, odnosno u proračunskom procesu, o čemu fiskalni odbori informiraju javnost u uvjetima gdje se protok informacija odvija između vlasti, odbora i javnosti.

Proračunski proces je kao i državni proračun, prije svega, politički proces i odraz je političke moći.

Sve u svemu, fiskalna transparentnost utječe na fiskalnu odgovornost, a odgovornost na bolje informiranje građana.

Disertacija počinje teorijsko-metodološkim okvirom. Temelji se na političkoj ekonomiji fiskalnih institucija (von Hagen, 1991, 1992, 1994a, 1994b, 1996; Schick, 2013; Wyplosz, 2012). Na teorijskom pristupu koji u središte pozornosti postavlja distribuciju moći vezanu uz politiku proračunskog procesa (Wildavsky,1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky, Caiden, 1974, 2000). Uzet je u obzir novi pogled Europske komisije na Fiskalni sporazum (fleksibilnija primjena fiskalnih pravila EU) te analiza neoliberalnog pogleda o potrebi vođenja politike štednje i oponenata ove politike u SAD-u (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010; Romer, 2011). Teorija tzv. „ekspanzivne fiskalne kontrakcije“ (Alesina i Ardagna, 2010) i novi pogledi na ovu teoriju. Također, uključena je u razmatranje replika Herndona, Asha i Pollina (2013) na Reinharta i Rogoffa (2010a i 2010b). Rezultati mnogobrojnih empirijskih istraživanja provedenih o primjeni i učinkovitosti pravila, baze podataka i indeksi (MMF, 2013; Bova et al., 2014; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Schick, 2012, 2013) i EK. Istraživanja su napravljena i o odborima te njihovom djelovanju i učinkovitosti u utjecaju na odgovorniju fiskalnu politiku vlada (Calmfors, Wren-Lewis, 2010; Wyplosz, 2012), ali i u svjetlu jačanja post-kriznog kredibiliteta (Debrun, Kinda, 2014; Budina et al. i Scheachter et al. ,2012). Dosadašnje analize primjene pravila (Debrun et al., 2008); Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Wyplosz, 2013; Schick, 2013; EK, 2012; Schuknecht, 2004). Fenomen širenja sklonosti deficitu objašnjen je u mnogobrojnoj literaturi i identificira brojne razloge koji ga objašnjavaju, a sistematičan tretman ponudili su Persson i Tabellini (2000).

Slijedi analiza globalne financijske krize u teorijskoj i povijesnoj perspektivi, uzroka i posljedica kriza, te uloge političara i praznina u vladinim odgovorima na krize. Naglasak je na financijskoj krizi u SAD-u i dužničkoj krizi u EU. Analiza daje nužan kontekst za daljnju kritičku analizu, u poglavlju četiri, fiskalnih pravila i fiskalnih odbora kao važnih, ali nedovoljno učinkovitih odgovora na fiskalnu krizu. Uz to, posebno se analiziraju politički razlozi povećanje deficita i javnih dugova. Kao što su izborna pravila, vrste vlada i interesne skupine. Uvođenje mjera štednje kao odgovor na krizu, koje su pridonijele porastu ekstremizma i nacionalizma. Medijske objave koje pridonose dubljem sagledavanju ekonomsko-političkih odnosa među državama članicama EU. Analiziraju se, posebno institucionalna, rješenja obuzdavanja budućih javnih dugova. Odnosno uloga odbora u smanjenju deficita i dugova te jačanju transparentnosti i odgovornosti. Djelokrug i dizajn odbora i njihov utjecaj putem medija. Posebna pozornost posvećena je dosadašnjoj primjeni

pravila i djelovanju odbora. Nedovoljnoj učinkovitosti i dosadašnjem slabom poštivanju europskih pravila, kao političkom pitanju. Aktualnoj političkoj nestabilnosti u EU kao glavnoj prijetnji daljnjem poštivanju pravila. Popuštanju pravila kojim se dolazi do podrške birača, a kada se jednom popusti ruši se cijeli sustav pravila. Zatim, slijedi razmatranje ograničavanja pravilima i odborima političke moći u političkom proračunskom procesu. Uloge parlamenta u proračunskom procesu kroz delegacijski i ugovorni pristup tom procesu, utjecaja izbornih sustava, vrsta vlada (većinska, manjinska i koalicijska) i centralizacije proračunskog procesa na stanje javnih financija. Potom se precizno određuju razlike u odnosu odbora i parlamenata prema transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu. Zaključuje se kako odbori i pravila najučinkovitije djeluju zajedno. U poglavlju pet analizira se rezultat komparativnog istraživanja, sastavljenog od kvantitativnog dijela usmjerenog na varijable i kvalitativnog dijela usredotočenog na dubinsko razumijevanja predmeta istraživanja i određenih primjera odbora. Kod prvotnog radi se o kvantitativnoj analizi (deskriptivna statistika, korelacijske i krostabulacijske analize) upitnika kojim su anketirani odbori u zemljama članicama EU. Kod potonjeg, u poglavlju šest, se radi o fokusiranim studijama malog broja odbora na temelju kvalitativnog istraživanja usmjerenog na dubinsku analizu primjera odbora i njihovu usporedbu s usmjerenošću na medijski utjecaj i transparentnost. Rezultati analiza uspoređuju se s podacima EK i MMF-a, te indeksima otvorenosti i transparentnosti proračuna. Navedenim analizama provjeravaju se hipoteze i odgovara na istraživačko pitanje. U posljednjem poglavlju sedam, iznosi se stav kako globalni problemi, kao što su financijske krize, zahtijevaju globalna rješenja. Deficit i javni dug su političke kategorije čije rješenje leži u sferi politike. Krize bi moglo biti teško izbjeći, ali je važno učiniti ih malima i rijetkima. Tome mogu pridonijeti upravo odbori i pravila utjecajem na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Vrijednosti i aktualnosti disertacije pridonosi pregled medijskih objava tijekom proteklih nekoliko godina. Naime, znanost je do sada bila spora i nedovoljno vidljiva[7] u traženju odgovora na fiskalnu krizu, te je slabije utjecala na kreatore politika i sporije dosezala do javnosti od medija (posebice digitalnih) koji mogu postavljati pitanja i prenositi informacije u

[7] Pisanje znanstvenih radova zahtijeva puno vremena, te su teško dostupni i razumljivi medijima i široj javnosti, a znanstvenici u komunikaciji s medijima najčešće nisu upoznati s načinom na koji funkcioniraju mediji.

realnom vremenu, zahvaljujući mogućnostima interneta i komunikacijskih tehnologija. Tako su se mediji pokazali uporni i utjecajni u traganju za informacijama koje su važne i zanimljive javnosti, zahvaljujući logici medija i konkurenciji na medijskom tržištu. Mnogi političari su upravo pod pritiskom medija izgubili reputaciju i pozicije zbog nezadovoljstva javnosti nekim njihovim potezima u sferi politike ili javnih politika. Stoga se i postavlja pitanje mogu li fiskalni odbori upozorenjima putem medija o nepoštivanju pravila utjecati i na bolje upravljanje javnim financijama? Sve dok se fiskalnom politikom upravlja daleko od očiju javnosti, a podaci o prekoračenjima deficita i javnih dugova koji upućuju na nepoštivanje fiskalnih pravila, kao i informacije o poštivanju pravila, nisu dovoljno vidljivi i razumljivi široj javnosti, odnosno javnost nije pravodobno informirana o stanju javnih financija, fiskalne krize mogle bi biti učestalije od fiskalne stabilnosti.

2 Teorijsko-metodološki okvir i istraživački problem

Teorijski okvir. Doktorska disertacija temelji se na političkoj ekonomiji fiskalnih institucija. Posebno se osvrće na političku ekonomiju, fiskalna ograničenja i rezultate von Hagena (1991, 1992, 1994a, 1994b, 1996) i Schickove (2013) lekcije iz aktualnih kriza koje mogu poslužiti kao smjernice za izbjegavanje ili ublažavanje budućih fiskalnih šokova. Zatim na Wyplosza (2012) koji, među ostalim, zaključuje kako je veća vjerojatnost opstanka fiskalnih pravila ako dolaze s pratećim institucijama, kako fiskalne institucije nisu dovoljne za postizanje fiskalne discipline, ali mogu pridonijeti, kako institucije moraju obvezivati političare da, bez kršenja demokratskih standarda, kao izabrani dužnosnici imaju moć odlučivanje o proračunima, te kako učinkoviti aranžmani ovlašćuju institucije za primjenu pravnih pravila ili djelovanje kao službeni čuvari. Također, osvrnut će se i na tzv. proračunsku dilemu, po kojoj broj stranaka u vladi utječe na javnu potrošnju, odnosno model koji počiva na prebacivanju troškova sadašnje vlade na sljedeću vladu i sljedeće generacije.

Prema von Hagenu (2006:465) „temeljno kod javnih financija je da neki ljudi troše novac drugih ljudi“. U demokracijama, birači delegiraju moć nad javnom potrošnjom i porezima na izabrane političare, a posebno su važna dva aspekta za upravljanje fiskalnom politikom. Prvi

je tzv. odnos između birača (principala) i političara (agenata)[8]. Drugi je „problem zajedničkog bazena“ javnih financija[9] (von Hagen i Harden, 1996). Štetne posljedice problema“birač-političar“ i „problema zajedničkog bazena“ mogu biti ublažene institucijama pri donošenju odluka o javnim financijama. Von Hagen (2006:465) ističe tri vrste fiskalnih institucija koje su posebno relevantne u tom kontekstu: (1) *ex ante* pravila poput ustavnog ograničenja deficita, potrošnje ili poreza, (2) izborih pravila poticanja političke odgovornosti i konkurencije i (3) proceduralna pravila proračunskog procesa. Von Hagen zaključuje (2006:474) kako istraživanja[10] iz tih područja čvrsto sugeriraju da je institucionalni dizajn važan za fiskalnu izvedbu, da različita politička i ustavna okolina zahtijeva različita institucionalna rješenja za te probleme te da ustavni aspekt poput izbornih pravila ili stupnja političke decentralizacije, čini se, mogu biti puno važniji od proračunskih procesa, ali da se i posljednji ne bi trebalo ignorirati. U disertaciji će se uzeti u obzir von Hagenove aspekte upravljanja fiskalnom politikom i posebno se usmjeriti na fiskalna pravila.

Uz to, pokazat će se na koji način pojedine vrste institucionalnih aranžmana u EU (fiskalna pravila i fiskalni odbori kao meritokratska tijela) utječu na distribuciju političke moći

---

[8] eng. principal-agent relationship. Odnos birača i političara podrazumijeva da političari mogu izdvojiti rente od obnašanja vlasti. Birači mogu željeti ograničiti te rente podvrgavanjem političara strogim pravilima. Međutim, nesigurnost i složenost ekonomskog i političkog razvoja brani pisanje cjelovitih ugovora. Stoga, odnos birač-političar podsjeća na „necjelovit ugovor“ ostavljajući političarima značajnu preostalu moć (Seabright, 1996; Persson, Roland i Tabellini 1997; Persson i Tabellini 1999a, 1999b, 2000; Tabellini 2000). Što je veća ta preostala moć veća će biti razlika između preferencija birača i aktualnih politika. Taj temeljni zahtjev je testiran i potvrđen usporedbom javnih financija u predstavničkoj demokraciji i izravnoj demokraciji, koja daje biračima više mogućnosti da izraze svoje preferencije i izravniju kontrolu nad političarima i stoga manje preostale moći političarima (Pommerehne, 1978, 1990; Matsuka, 1995; Kirchgssner, Feld i Savioz, 1999; Feld i Kirchgässner, 1999; Feld i Matsusaka, 2003 navedeni u von Hagen (2006:464).

[9] „Problem zajedničkog bazena“ raste kada političari mogu trošiti novac iz općeg poreznog fonda na ciljane javne politike. Činjenica je da skupina koja plaća za posebne ciljane politike (porezni obveznici) je veća od skupine koja ima koristi i koja podrazumijeva razliku između neto naknade ciljanim skupinama i društvu u cjelini. Tako da „problem zajedničkog bazena“ vodi do povećanja razine javne potrošnje. Stavljajući argument u dinamički kontekst, moglo bi se pokazati da to također vodi do povećanja deficita i vladinih dugova (Velasco, 1999; von Hagen i Harden, 1996). Ta tendencija prema povećanoj potrošnji, deficita i duga povećava se s brojem političara koji se oslanja na isti opći porezni fond, a to su empirijski dokazali Kontopoulos i Perroti (1999). Ideološke i etničke podjele ili etno-lingvističke i religijske rascjepkanosti u društvima povećavaju sklonost ljudi odbacivanju poreznog tereta s jedne strane, tako da pada na drugu stranu, čineći „problem zajedničkog bazena“ još ozbiljnijim. Empirijske studije pokazuju da takvi raskoli rezultiraju u većim razinama potrošnje, deficita i duga te potvrđuju važnost „problema zajedničkog bazena“ (Roubini i Sachs 1989; Alesina, Baquir i Esterly, 1997; Anett, 2000). „Problem zajedničkog bazena“ također se nazire iza vertikalnih fiskalnih odnosa unutar zemalja. Transferi iz središnje prema lokalnim vladama podrazumijevaju da stanovnici u jednoj regiji imaju koristi od poreza koji su platili stanovnici drugih regija. Nemogućnost izvršenja novčanih obveza prezaduženih lokalnih vlasti poseban je oblik takvih transfera. Careaga i Weingast (2000) pokazju kako vertikalni transferi izobličuju lokalne odluke prema povećanju potrošnje i sklonost u korist javne potrošnje. Studije Roddena, Eskelunda i Litvacka (2003) i Fernandez-Ariasa, Steina i von Hagena potvrđuju empirijsku relevantnost u mnogim zemljama (von Hagen, 2006).

[10] isto. Proučavanje učinaka ove tri vrste fiskalnih institucija bilo je vrlo aktivno područje istraživanja u posljednjih petnaest godina, poticanih potrebom obuzdavanja povećane potrošnje i deficita u zemljama OECD-a, ali i u zemljama u razvoju, te željom Europske unije da pronađe odgovarajući set pravila za upravljanje nacionalnim fiskalnim politikama u monetarnoj uniji.

(mjerene veličinom proračuna i načinom na koji se troši javni novac) vezanu uz proračunski proces (koji je politički proces u kojem se odražava raspodjela moći između ključnih političkih čimbenika, a veće želje od mogućnosti proračuna vode do prekomjerne potrošnje i zaduživanja radi potrošnje). Zatim, jesu li i u kakvoj vezi fiskalna odgovornost i fiskalna transparentnost s načinom distribucije političke moći. Uz to, precizno će se odrediti pojmove transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu i što sve uključuju, te na koji način sustav pravila i odbora utječe na transparentnost, odnosno odgovornost vezanu uz proračunski proces za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata) kao predstavničkih tijela (Wehner, 1999, LeLoup,1998, 2002, 2004). U tom smislu, disertacija će se temeljiti i na teorijskom pristupu koji u središte pozornosti postavlja distribuciju moći vezanu uz politiku proračunskog procesa (Wildavsky, 1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky, Caiden (1974, 2000).
Uzet će se u obzir i novi pogled EK na Fiskalni sporazum (fleksibilnija primjena fiskalnih pravila EU) te analiza neoliberalnog pogleda o potrebi vođenja politike štednje i oponenata ove politike u SAD-u (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010; Romer , 2011), te teorija tzv. „ekspanzivne fiskalne kontrakcije“ (Alesina i Ardagna, 2010) i novi pogledi na ovu teoriju. Također, uključit će se u razmatranje replika Herndona, Asha i Pollina (2013) na Reinharta i Rogoffa (2010a i 2010b) zbog kvalitete podataka i načina obrade što je utjecalo na točnost predstavljanja odnosa između javnog duga i BDP-a 20 naprednih ekonomija u poslijeratnom razdoblju.[11]
Uz to, teorijski okvir uključuje javni izbor, institucionalizam te dimenziju političke kulture i fenomen mediatizacije politike. Javni izbor (Buchanan i Tullock, 1962; Mueller, 2003) može se definirati kao ekonomsko proučavanje netržišnog odlučivanja, odnosno kao primjenu ekonomije na političku znanost. Ili, jednostavno kao „politiku bez romantike“(Buchanan, 2003). Temeljni postulati javnog izbora koji se odnose na ponašanja aktera jednaki su onima u ekonomiji - da je čovjek egoistični, racionalni maksimizator korisnosti (Mueller, 2003:1) [12]; postavka o racionalnosti - ciljevi se određuju prije sredstava, a kriterij racionalnosti odnosi se isključivo na način izbora upotrijebljenih sredstava; postavka o pojedinačnom interesu – svi akteri u procesu kolektivnog odlučivanja slijede svoje pojedinačne interese, tako da se

[11] Više u Herndon, T., Ash, M. i Pollini, R. (2013)
[12] Ovim se javni izbor stavlja unutar struje političke filozofije koja se u najmanju ruku proteže od Thomasa Hobbesa i Benedicta Spinoze, a unutar politologije Jamesa Madisona i Alexisa de Tocquevilla. Suvremena literatura o javnom izboru koristi analitička oruđa ekonomije (Mueller, 2003).

ponašanje birača, političkih stranaka, interesnih skupina i birokracije može u potpunosti razumjeti samo ako se pođe od pretpostavke da u svom djelovanju slijede isključivo pojedinačne interese (Isto, 2003:XXII). Što vlada više troši i što dulje ne mijenja poreze, to su birači sretniji i veća je vjerojatnost da će političari koji sada obnašaju dužnost biti ponovno izabrani – dok trošenje novca pridobiva glasove, podizanje poreza ih, uz inače iste uvjete, gubi (Mueller, 2003:207). Dosadašnji znanstvene analize pokazale su da u trošenju novca političari postaju fiskalno neodgovorni (više u Wyplosz, 2004), a posebno u predizborno vrijeme (tzv. politička ekonomija fiskalnih pravila), što negativno utječe na fiskalnu stabilnost i povećanje deficita, a time i na nepoštivanje fiskalnih pravila.

Nadalje, institucionalizam racionalnog izbora usko je povezan s mikropolitološkom teorijom aktera te nastoji povezati institucije i racionalne pojedince kojima je osnovni interes maksimiranje osobne koristi.[13] Institucije shvaćene kao skupovi pravila i poticaja uspostavljaju ograničenu racionalnost, stvarajući međusobno ovisnost političkih aktera i potrebu za strateškim manevriranjem kako bi pojedinci što lakše ostvarili vlastite ciljeve (Hail i Taylor, 1996; Weigast, 1996).

Kada je riječ o fiskalnoj odgovornosti političara, ako ne postoje institucionalna ograničenja postojeći institucionalni dizajn stvara ekspanzivnu fiskalnu politiku i prekomjernu javnu potrošnju sa svim poznatim posljedicama. Stoga je važna okosnica teorijskog okvira institucionalizam,[14] jer institucionalni problemi zahtijevaju institucionalna rješenja (Chang, 2007; Rodrik, 2007). Ekonomske reforme koje traže usmjerenost na politike, ali odbacuju institucije, doživjele su neuspjeh. Ekonomska liberalizacija koja se kretala od prereguliranih do podreguliranih sustava dovela je do financijskih kriza, izgradnja institucija nije tehnokratska vježba već integralan dio političkog procesa (Chang, 2007:XVII-XVIII) i „nema institucije, uključujući tržišta, koja se može smatrati sasvim slobodnom od politike“ (Chang, 2007:7).

---

[13] Peters ističe kako je temeljni argument pristupa racionalnog izbora maksimiziranje koristi koja je primarna motivacija pojedinaca, ali ti individualni akteri shvaćaju da je najučinkovitije ostvarenje njihovih ciljeva moguće institucionalnim djelovanjem. Pojedinci kao glavni akteri političkog procesa ponašaju se racionalno kako bi maksimizirali osobne koristi (više u Peters, 2007:49).

[14] Institucionalni pristup, navodi Reinert (u Chang, 2007), najčešće se proteže sve do rada Thorstena Veblena, te da je akutna svjesnost važnosti institucija, a posebno određenih vrsta institucija, bila predstavljena u povijesti ekonomske misli i politici sve od renesanse. Stoga, u dodatku „novo“ institucionalne ekonomije Douglass Northa i „stare“ institucionalne ekonomije Veblena i Commonsa, gdje postoji „stara“ tradicija institucionalne ekonomije koja, među ostalim, upoznaje s politikama odgovornim za europsko ekonomsko čudo početkom modernog razdoblja potkraj devetnaestog i početkom dvadesetog stoljeća.

Makroekonomska stabilnost zahtijeva fiskalna pravila, neovisnost središnje banke, pridržavanje međunarodnih financijskih propisa i različite strukturne reforme (Rodrik, 2007:5). Rodrik (2007) identificira središnju dilemu svjetske ekonomije kao napetost između globalne prirode mnogih današnjih tržišta roba, kapitala i usluga te nacionalne prirode gotovo svih institucija koje ih podupiru i podržavaju. Dobre institucije su one koje učinkovito postavljaju ekonomske principe prvog reda - zaštitu prava vlasništva, jačanje ugovora, tržište temeljeno na konkurenciji, odgovarajućim poticajima, zdravom novcu, *održivosti duga* – koji se ne mogu upisati u jedinstveni paket politike (Rodrik, 2007:15). U praksi, svaka uspješna tržišna ekonomija nadzirana je s puno regulativnih institucija, regulativnih ugovora za robe, usluge, rad, imovinu i financijska tržišta. Što su tržišta slobodnija, veći je teret regulatornih institucija, a te institucije treba proširiti izvan standardnog popisa pokrivanja tržišnog natjecanja, financijskog nadzora, regulacije vrijednosnih papira i nekoliko ostalih (Rodrik, 2007:157-158). Sve u svemu, sve napredne ekonomije prihvaćaju fiskalne i monetarne institucija koje imaju stabilizacijsku funkciju, spoznavši prethodno teži put s posljedicama od ne postojanja institucija. Možda je najvažnija među tim institucijama zajmodavac u krajnjoj nuždi - obično središnja banka - koja čuva od samoispunjavajuće bankarske krize (Rodrik, 2007:158).[15] Razvojni trendovi prema neovisnosti središnjih banaka pomogli su otvaranju rasprave o dizajniranju snažnijih fiskalnih institucija (Rodrik, 2007:159), kao i pojavu neovisnih fiskalnih institucija (fiskalnih odbora) koji su predmet interesa ove disertacije. Rodrik (2007:183) zaključuje i kako „demokracija pomaže izgradnji boljih institucija.“ Uz to, u svjetlu nedavne financijske krize, međunarodne financijske institucije trebaju razviti znatan popis propisa i standarda kojih se zemlje trebaju pridržavati, a među njima je i fiskalna transparentnost (Rodrik, 2007:210).[16]

[15] Postoji također svijest o političkim krugovima, posebice u Latinskoj Americi, da fiskalne i monetarne institucije – kako su trenutačno oblikovane – pridonose makroekonomskoj nestabilnosti, radije nego da je smanje, slijedeći radije prociklične nego anticiklične politike (Hausman i Gavin u Rodrik, 2007).

[16] Uz monetarnu i fiskalnu politiku, nadzor banaka, širenje podataka, upravljanje korporacijama i strukturama te računovodstvene standarde. Ti propisi obično ne odgovaraju potrebama zemalja u razvoju. Postavljajući pak pitanje o globalnom federalizmu na duge staze, Rodrik (2007:211) navodi mogućnost globalne fiskalne uprave koja bi mogla osigurati javna dobra i globalnog zajmodavca u krajnjoj nuždi koji bi mogao stabilizirati financijski sustav. U Rodrikovom scenariju globalnog federalizma „ubiranje koristi od učinkovitosti potpuno međunarodne ekonomske integracije zahtijeva daljnje osnaživanje multiletarnih institucija i veće oslanjanje na međunarodne standarde“, ali smatra kako je u kratkom roku potrebno realističnije i manje ambiciozno rješenje. Sve dok prevladavaju nacionalne države vjerojatno ništa nije održivo osim „klauzula bijega“ ili mehanizama odustajanja koji su eksplicitno ugrađeni u međunarodna ekonomska pravila. Odgovor na pitanje hoćemo li iskusiti slična odskakanja od globalizacije na početku 21. stoljeća ovisi o našoj sposobnosti da razvijemo domaće i međunarodne institucije koje čine ekonomski globalizam kompatibilnim s principima miješane ekonomije (Rodrik, 2007:212). Navedena promišljanja o primatu institucija aktualna su i danas. Naglašena su i u ovom radu kroz globalna

Nadalje, komparativna institucionalna analiza djelovanja fiskalnih odbora (usmjerena na medijski utjecaj te medijsku vidljivost poštivanja pravila, analize i izvješća fiskalnih odbora) uključuje i političku kulturu kao važnu dimenziju, koja odražava politička uvjerenja i vrijednosti koje prevladavaju u nekoj naciji u određenom vremenu. „Zato što filtrira percepciju, određuje stavove i utječe na oblike sudjelovanja, kultura je glavna komponenta političke igre“ (Dogan i Pelassy, 1984:58). Kulturološki pristup postaje gotovo neophodan za one koji nastoje objasniti doseg do kojega su različite kulture napravile različite stupnjeve napretka prema dostizanju razvojnih ciljeva (Huntington, 1987:28).

Neizostavni dio teorijskog okvira je i fenomen mediatizacije politike (Kriesi et al., 2012) kao jedan od izazova globalizacije 21. stoljeća. To znači da politička komunikacija ovisi o medijskoj infrastrukturi i mijenja se kako se mijenjaju mediji, te da nametanje logike medija u političku komunikaciju rezultira proliferacijom i diversifikacijom medijskih kanala, povećanim konkurentskim pritiskom na političare i jačanjem konkurentskog okruženja, te komercijalizacijom zahvaljujući privatnim televizijama i njihovoj orijentaciji na zahtjeve potrošača.[17] U takvim okolnostima politički akteri ponašaju se pod utjecajem pravila igre koja su postavili masovni mediji[18] - demokracije publike i medijske demokracije.[19] Upravo zbog svega navedenog provjerit će se mogućnost - putem H3 - da fiskalna pravila i fiskalni odbori postanu snažna sredstva komunikacije u povećanju fiskalne transparentnosti i odgovornosti

---

rješenja za globalne probleme te se mogu primijeniti na fiskalne institucije koje su predmet naše znanstvene analize i istraživanja – pravila i odbore.

[17] … ovisnosti o oglašivačima i vlasništvu/investitorima.; konkurencija vodi medije maksimiziranju profita, okrenuti su više prema publici nego prema izvorima, smanjuju troškove proizvodnje vijesti uz zadržavanje gledanosti ili čitanost, vijesti su niže kvalitete; mediji sve više slijede vlastitu, komercijalnu logiku u selektiranju, predstavljanju i interpretaciji političkih vijesti; televizija počinje „kolonizirati“ politiku -„mediokracija“ (Meyer, 2002).

[18] U analizi utjecaja fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na fiskalnu reputaciju vlada neizostavni čimbenik je i moć medija.[18] *Moć medija* građena je (Habermas, 2013:8) na tehnologiji masovnih komunikacija. Oni koji rade u politički značajnim područjima medijskog sustava (npr. reporteri, kolumnisti, urednici, režiseri, producenti i izdavači) ne mogu nego ispoljavati moć jer oni odabiru i prerađuju politički značajan sadržaj i tako interveniraju i u tvorbu javnog mnijenja, i u raspodjelu utjecajnih interesa. Upotreba medijske moći (Callaghan i Schnell u Habermas, 2013:8) manifestira se u izboru i formatu informacija, u obliku i stilu programa, kao i u učincima njihove difuzije – u postavljanju agende (agenda setting) ili u poretku značaja (priming) i uokvirivanju (framing) tema (više u Habermas, 2013).

[19] O utjecaj medijatizacije na političke vijesti i aktere, te publiku Kriesi et al. (2012) navode sljedeće: medijatizirana politika - zamjena političkih funkcija logikom medijskog sustava; politika gubi svoju autonomiju, postaje ovisna o masovnim medijima; politički akteri moraju uzeti u obzir profesionalne, komercijalne i tehnološke zahtjeve medija zbog publiciteta, javne podrške i legitimiteta; logika medija daje sadržaj i oblikuje političke procese; mediji postaju najvažniji izvor političkih informacija za širu publiku, političku realnost stvaraju medijske vijesti proizvedene prema logici medija; važnost medija i njihova logika postavili su velike zahtjeve prema političkim akterima, organizacijama i posredničkom sustavu, institucijama za donošenje odluka i građanima - model predstavničke demokracije mogao bi proći kroz transformacijske promjene; učinci medijatizacije uvjerljiviji su u liberalnim nego u polarizirano-pluralističkim sustavima (više u Kriesi et al., 2012).

političara utjecajem na njihovu fiskalnu reputaciju, te ponuditi model logike djelovanja fiskalnih odbora.

Na kraju, disertacija, u sklopu navedenog teoretskog okvira, ide korak dalje od predmeta dosadašnjih znanstvenih analiza i istraživanja na području političke ekonomije fiskalnih institucija i usmjerava se, prije svega, na fiskalna pravila i fiskalne odbore kao snažna komunikacijska sredstva za povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, što je novina u znanstvenom pristupu toj problematici.

2.1 Pregled dosadašnjih istraživanja

Mnogobrojna empirijska istraživanja provedena su o primjeni i učinkovitosti fiskalnih pravila te postoje baze podataka i indeksi,[20]posebno u okviru Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) (Bova et al., 2014; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012), zatim Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) (Schick, 2012, 2013) i Europske komisije.[21] Istraživanja su napravljena i o fiskalnim odborima te njihovom djelovanju i učinkovitosti u utjecaju na odgovorniju fiskalnu politiku vlada (Calmfors, Wren-Lewis, 2010; Wyplosz, 2012), ali i u svjetlu jačanja post-kriznog kredibiliteta (Debrun, Kinda, 2014).

Fiskalna pravila. Kopits i Symansky (1998) definiraju fiskalna pravila kao stalno ograničenje za fiskalnu politiku kroz jednostavne brojčane limite proračunskih agregata. Krugman (2012) vjeruje da je europsku krizu u biti uzrokovala fiskalna neodgovornost, da su države EU imale prevelike proračunske deficite koji su ih odveli preduboko u dug, te da je sada važno da se uvedu pravila kojih će se držati kako se to nikada više ne bi ponovilo. Budućnost će pokazati je li tome doista tako ili se radi o obmani. Laffan i Linder (2005:224) ističu „veliku različitost u javnom upravljanju i javnim financijama diljem Europe i ograničenja revizijskih kapaciteta u državama članicama.“[22] Jones (2006:318) smatra kako ,“u konačnici, fiskalna pravila slijede logički iz općeg principa održavanja zdravih javnih financija te da je važno imati na umu da

[20] Dostupno na: www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm i na www.ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

[21] Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm

[22] Složenost europskih pravila, posebice u poljoprivredi, carinskoj uniji i regionalnoj politici stvara „rupe“ koje mogu biti korištene od onih koji nastoje izigrati EU proračun. Samo broj plaćanja poljoprivrednih poticaja i povrata od izvoza stvara značajne mogućnosti za zlouporabu (Više u Laffan i Lindner, 2005).

su to pravila i u ekonomskom i u pravnom smislu“[23],(...) da su se odnosila na manje i slabije zemlje, ali ne i na Francusku i Njemačku, te da su u europskom makroekonomskom političkom okviru bila usmjerena isključivo na prijetnju od inflacije.“Ta su pravila uvedena i osnažena na inzistiranje Njemačke i gotovo nitko nije mislilo o mogućnosti korištenja pravila za ograničavanje te zemlje“ (Jones, 2006:327). Do kraja 2002. bilo je jasno da pravila za koordinaciju fiskalne politike pate od dva različita problema – jednog povezanog s fiskalnim računovodstvom,[24] a drugog povezanog s fiskalnom izvedbom.[25]

„Velika recesija bila je neplanirani, ali ključan, „stres test“ aktualne fiskalne politike i financijskog menadžmenta. Njezin destabilizirajući utjecaj na devastiranje javnih financija potaknuo je zemlje OECD-a na preispitivanje postavljene doktrine i ustanovljene prakse kako bi izbjegle buduće nezgode u politikama te izgradile čvrste fiskalne i upravljačke institucije za sprječavanje ili bolje odolijevanje financijskim šokovima“ (Schick, 2013:2). Schick (2013) je posebno analizirao zemlje OECD-a i izvukao lekcije iz aktualnih kriza[26] koje mogu poslužiti kao smjernice za izbjegavanje ili ublažavanje budućih fiskalnih šokova, a koje se mogu sažeti u sljedeće naglaske: da je vladino ponašanje u dobra vremena ključno za odolijevanje krizama u loša vremena; da je važno ocijeniti živi li zemlja, a ne samo vlada, unutar svojih financijskih mogućnosti; da je nužno uzeti u obzir fiskalne rizike koje su vlade preuzele, jer obično rizici preuzeti kada je gospodarstvo snažno dospijevaju na naplatu kada ekonomija slabi, te da je vladin mjehur cijena imovine oštetio ekonomiju i javne financije (Schick, 2013:19). Krugman

[23] Predstavljaju korisne smjernice u izradi politike, ali pravila nisu primjenjiva sama po sebi. Svako osnaživanje djeluje preko procedura za koordinaciju politika, a ne putem samih pravila. Više u Jones (2006:318).

[24] Računovodstveni problem je jednostavniji, a Jones (2006:327) to objašnjava prvo na primjeru Portugala i kako su europski službenici otkrili na svoje zaprepaštenje da je portugalska vlada uvelike podcijenila (krivo prikazala) svoj fiskalni deficit, a potom i na primjeru Grčke. Stoga je Vijeće ECOFIN-a počelo poduzimati službenu proceduru protiv Portugala u studenom 2002. U oba slučaja, međutim, vlade su bile brze u prepoznavanju pogreške na njihovim putovima i bile spremne nadoknaditi štetu.

[25] Problem fiskalne izvedbe je znatno problematičniji. Kada je Vijeće ECOFIN-a iniciralo proceduru prekomjernog deficita za Njemačku u siječnju 2003. njemačka je vlada ponovno obećala da će ispraviti svoju fiskalnu poziciju, ali to nije uspjela učiniti. U međuvremenu su se fiskalni problemi počeli pojavljivati i u Francuskoj. Vijeće ECOFIN-a iniciralo je proceduru prekomjernog deficita protiv Francuske u lipnju 2003. Međutim, francuska vlada nije pokazala želju da djeluje. Obje najveće ekonomije eurozone bilo je strah da će napori imati dvije negativne posljedice. Prvo, fiskalna konsolidacija mogla je osnažiti popularnu političku opoziciju protiv već nepopularnih vlada. Drugo, učinak fiskalne konsolidacije mogao je usporiti ekonomske izvedbe i tako stvari učiniti još gorima. Odlučujući trenutak došao je 25. studenoga 2003. kada se Vijeće ECOFIN-a sastalo da razmotri da li za Francusku i Njemačku treba otvoriti proceduru prekomjernog deficita. Međutim, nije bilo većine u prilog tomu. Mnoge manje zemlje glasale su za podršku odlučne akcije, a veće zemlje su to odbile. Arhitekti procedure prekomjernog deficita nisu uopće predvidjeli tu mogućnost, kao što nisu mogli ni zamisliti da bi Njemačka mogla biti predmet te procedure. Više u Jones (2006:328).

[26] Schick (2013) svoje razmatranje iskustava iz krize zemalja OECD-a sažima u šesnaest lekcija koje su navedene u poglavlju 7. Globalni problemi zahtijevaju globalna rješenja, str. 383.

(2012:187) tvrdi: „ako je fiskalna rasipnost bila problem, fiskalna čestitost mora biti rješenje“ u budućnosti javnih financija.

Dosada su neka fiskalna pravila uvele same vlade, neka su nametnuli međunarodni ugovori, kao što je Pakt o stabilnosti i rastu EU, ili uvjeti koje određuju međunarodne financijske organizacije poput Međunarodnog monetarnog fonda (MMF). Schick (2003) je ustvrdio da kada se pravila provode izvan domaćeg političkog sustava, kao što je slučaj s pravilima EU i pod okriljem MMF-a, primjena može biti neosjetljiva na političke pritiske s kojima se suočavaju vlade. Nadalje, neka su pravila ugrađena u Zakone o fiskalnoj odgovornosti (ZFO) koji od nacionalnih vlada zahtijevaju uspostavu fiskalnih ciljeva prije izrade godišnjeg proračuna, a druga u procesu pripreme i prihvaćanja proračuna. No, prema Schicku (2003:8), „fiskalna pravila djeluju samo ako ih podržavaju druge promjene u proračunima, uključujući produljenje vremenskog okvira proračuna od jedne godine do srednjoročnog razdoblja; osnovne projekcije (ili procjene) okvira budućih proračuna; procjene utjecaja političkih promjena na buduće proračune; postupci za praćenje proračuna i poduzimanje korektivnih mjera kada je to potrebno, te postoje mehanizmi za provedbu kako bi se osiguralo da političari oportunistički ne krše pravila“.

Također, pokazalo se da pravila imaju potencijal za daljnju distribuciju političke moći, promjenu ishoda proračuna i drugih politika, te da utječu na gospodarske uvjete. Ali i obrnuto, politički i ekonomski uvjeti utječu na učinkovitost pravila, koja su politička i koja su postavili politički lideri, te koja oni mogu provesti ili narušiti.[27] Nadalje, pravila mogu funkcionirati zato što su birači i političari skloni fiskalnoj disciplini, a ne funkcionirati jer su možda skloniji potrošnji ili nižim porezima (Schick, 2003). Wyplosz (2012) smatra da u teoriji, ako su dobro osmišljena i implementirana, pravila mogu eliminirati pristranost deficitima, dok su u praksi često razočaravajuća. Pretpostavlja se da bi pravila trebala biti jednostavna za razumijevanje i političarima i građanima, te da je nužna fleksibilnost na uštrb jednostavnosti. Wyplosz (2012)upućuje i na to da se pravilima uvijek može manipulirati. „Proračuni se izrađuju na temelju pretpostavki o gospodarskim i financijskim uvjetima u budućnosti, odnosno tijekom sljedeće fiskalne godine, što omogućuje vladama često popuštanje pravila“ (Wyplosz,

[27] To najbolje ilustrira primjer bivšeg britanskog premijera Browna u pokušaju vraćanja svog ugleda fiskalnom disciplinom, kada je počeo izrađivati izbornu strategiju Laburista, koja je trebala štititi prednju granicu javne potrošnje, ali podrazumijevati i oštre rezove drugdje (Parker i Giles, 2009).

2012:10). Nadalje, vlada koja podliježe pristranosti deficitu i popušta pravila može lako uvjeriti svoje javno mnijenje da su aktualne okolnosti posebne. Tim više što u demokracijama birači rijetko sankcioniraju vlade koje ne ispunjavaju svoja obećanja, a fiskalna disciplina rijetko određuje izborne rezultate. Debrun (2011) navodi primjer gdje je pravilo vremenski nekonzistentno za trenutačno izabranu vladu, ali nije za širu javnost. Sve to, prema Wyploszu (2012), znači da „fiskalna pravila vjerojatno neće biti lijek za sve“ bolesti javnih financija.

Budina et al. i Scheachter et al. (2012) utvrdili su, i to potkrijepili empirijskim istraživanjima, da je korištenje fiskalnih pravila kao oslonca fiskalnog izlaza iz krize postalo sve rasprostranjenije u svijetu.[28] Većina zemalja danas primjenjuje nekoliko pravila, često kombiniraju ciljeve održivosti s potrebom za fleksibilnosti zbog mogućih ekonomskih šokova. Za većinu fiskalnih pravila mora postojati minimum zakonske osnove, a 'usidrenje' nacionalnih fiskalnih pravila u ustav (ili neki drugi trajni propis) dio je obveze prema „Fiskalnom dogovoru“ EU-a. Dosadašnje analize primjene fiskalnih pravila (Debrun et al., 2008; Budina et al. 2012; Scheachter et al., 2012; Wyplosz, 2013; Schick, 2013; EK, 2012) pokazale su da pravila nisu nužna ni dovoljna za postizanje fiskalne discipline, ali da mogu ojačati disciplinu i da to čine. Pravila se može lako odbaciti kada se sukobljavaju s velikim političkim ciljevima, a disciplina se ostavlja za kasnije i primjenjuje samo kada je najpotrebnije.

U praksi se pokazalo da Pakt o stabilnosti i rastu, na kojega se može gledati kao na „savezno pravilo“ zemalja članica E(M)U, također nije bio učinkovit. Wyplosz (2012:22) to potkrjepljuje podacima kako je „tijekom prvih 13 godina postojanja eura, 12 početnih zemalja članica zajedno zadovoljilo ograničenja od 3 posto deficita proračuna 60 posto vremena. To znači da čak i ako je pravilo moglo imati umjereni utjecaj, učestalost njegove povrede tako je visoka da je njegova vjerodostojnost niska.“ Uz to, zemlje članice usvojile su niz proračunskih aranžmana sa slabim učinkom.

Fiskalna pravila su prilično brutalan instrument i pate od vremenske nedosljednosti. Nadalje, kada pravila obvezuju, političari će ih vjerojatno pokušati izbjeći. Mogu tražiti „rupe“ u pravilima, ignorirati ih ili promijeniti. Pravila mogu biti manje brutalna usvajanjem „klauzule

[28] Fiskalna pravila privukla su povećanu pozornost i u mnogim zemljama usvojena su neka pravila i napravljene mnogobrojne empirijske analize o učinkovitosti pravila. Više na www.imf.org, www.oecd.org i www.ec.eu.com

bijega“,[29] ali onda vjerojatno neće biti učinkovita. Priroda „problema zajedničkog bazena“, odnosno činjenice da korisnici javne potrošnje ne uspijevaju u potpunosti internalizirati troškove koji moraju preuzeti porezni obveznici, jest takva da je političari često koriste i time postaju fiskalno nedisciplinirani. Dokle god se zbog političkih troškova ignoriraju zahtjevi za fiskalnom disciplinom i prevagu odnose političke prednosti, a javni dug se ostavlja da raste, vlada će izabrati posljednje prije prvog. Pokazalo se da su pravila korisna ako znatno podižu političke troškove zbog fiskalne nediscipline, ali moraju biti ugrađena u institucionalne aranžmane koji moraju biti prilagođeni političkom sustavu svake zemlje. „Izborni zakoni oblikuju vrstu vladavine: jednopartijsku, koalicijsku ili manjinsku. Etničke ili ideološke različitosti rezultiraju lošijim učinkom „problema zajedničkog bazena“ i pozivaju na angažman "mudrih ljudi" u neovisnim tijelima koji mogu govorenjem istine pridonijeti fiskalnoj stabilnosti. Obavezno je zadržati integritet pravila (Wyplosz, 2012).

Schuknechtova (2004) analiza političke ekonomije o utjecaju temeljnih političkih institucija i poticaja na zdravlje javnih financija i relativno učinkovite vlade, pokazala je kako će aktualne vlade željeti pravilima vezati sljedeće vlade (o čemu svjedoči pomicanje provedbe Ugovora iz Maastrichta i Pakta) kako ih se zapravo potonje ne bi mogle pridržavati. Analize su pokazale i da će „prijedlozi za izmjenu pravila vjerojatno doći od strane onih snaga (povjerenstava) i pod utjecajem onih koji utječu na javnu raspravu (akademici) i ,što je najvažnije, onih koji u konačnici donosi odluke (vlade). Većina njih, žele "složenija" pravila, a interesi političara su nejasni. Jasno je samo da ne žele ojačati fiskalna pravila osim ako ne dobiju jake signale od javnosti i financijskih tržišta zbog osjećaja hitnosti (npr. zbog krize) i razmišljanja o uvođenju pravila u ustave“ (Schuknecht, 2004:26).

Fiskalna pravila mogu imati različite varijante i oblike, ali im je zajedničko obilježje što su numerička. Mogu se odnositi na ravnotežu proračuna, javnu potrošnju ili prihode. Ograničenja pravilima su dobro poznata (Kydland i Prescott, 1977), a kako su temeljno proizvoljna i neovisna, pravila moraju ponekad biti neoptimalna, što stvara ozbiljne probleme s vremenskom dosljednošću. To ide u prilog institucijama, znači formalnim aranžmanima koji su dizajnirani da propišu optimalno dizajnirana djelovanja u odgovoru na nepredviđene situacije. Na žalost, zahtjevi fiskalnih institucija za učinkovitosti rijetki su u praksi.

[29] op. a. odnosno fleksibilno pravilo.

Mnogi znanstvenici postavljaju pitanja: zašto vlade postaju fiskalno nedisciplinirane? Jer, nakon svega, ograničenje proračuna ne može se izbjeći. Fenomen širenja sklonosti deficitu objašnjen je u mnogobrojnoj literaturi i identificira brojne razloge koji ga objašnjavaju, a sistematičan tretman ponudili su Persson i Tabellini (2000). Dva razloga čine se dominantnima. Prvi je tendencija prebacivanja tereta discipline na buduće vlade ili čak na buduće generacije. Drugi razlog je uzajamno djelovanje demokratskih procesa i politika interesnih skupina. Političari osnažuju svoje (re) izborne mogućnosti ugađajući interesnim skupinama i osiguravajući javnu darežljivost na trošak budućih poreznih obveznika. U nedostatku bilo koje druge sklonosti deficitu, Wyplosz (2012:4) je proučavao proračune koji bi bili alternativno u deficitu ili višku ovisno o ekonomskim i/ili političkim uvjetima. Prebacivanje tereta duga na buduće vlade i potrošnja iznad razine oporezivanja mogu biti viđeni kao manifestacija „problema zajedničkog bazena“, koji raste kada koristiti od javne potrošnje (ili poreznih prednosti) ignoriraju eksternalije koje oni uvode za sve druge porezne obveznike. „Zgrtanje novca“ od strane skupina za pritisak je privremena eksternalija dok se prebacuju porezi na buduće generacije (Wyplosz, 2012:5).

Sve to podrazumijeva da nije vjerojatno da fiskalna pravila budu panaceja i što sugeriraju dokazi, vidi primjerice Kopits (2001), Guichard et al. (2007) i MMF (2009). S druge strane, Debrun i Kumar (2007) donose procjene panel podataka utjecaja fiskalnih pravila na primarnu ravnotežu proračuna i pronalaze nedovoljno jake dokaze da pravila mogu biti učinkovita. Druga interpretacija, koju su sugerirali Debrun i Kumar (2007), jest ta da disciplinirane vlade mogu željeti primijeniti pravila na način koji cementira i signalizira njihovu odlučnost (Wyplosz, 2014:11). No, postojeće studije usmjerene na EU (EK, 2012; Debrun et al., 2008) i sve vrste pravila, pokazale su da primjena pravila rashoda može pomoći u smanjivanju potrošnje i sklonosti procikličnosti i da su dobro dizajnirana pravila praćena višim rizikom fiskalne ravnoteže (Debrun i Kinda, 2014).

Tijekom krize mnoge zemlje stavile su svoja pravila u status mirovanja, neke su donijele nova pravila ili prilagodile postojeća kako bi poslale signal financijskim tržištima o održivosti i stabilnosti javnih financija (Schaechter, Kinda, 2012; Wyplosz, 2012). Schick (2013) ocjenjuje da su tijekom posljednja dva desetljeća fiskalna pravila bila popularna, ali neučinkovita, a sjeme današnjih fiskalnih nevolja bilo je posađeno u vrijeme povoljnih gospodarskih uvjeti i kada se dopuštao prekomjerni rast deficita. Ipak, fiskalna pravila mogu

se smatrati ključnim odgovorom na fiskalnu krizu, djeluju samo ako ih politika jača i podržava, a fiskalne ih se vlasti pridržavaju (Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012). Također, njihova daljnja primjena, bez obzira na trend uspostavljanja novih pravila i prepravljanje postojećih kako bi se ohrabrila financijska tržišta u vezi održivosti fiskalne politike, jedna je od okosnica stabilnosti i održivosti javnih financija. To je vrlo važno za sprječavanje budućih dužničkih kriza.

Fiskalni odbori. Fiskalna nedisciplina obilježje je mnogih razvijenih zemalja. Procjenjuje se da izvor nedisciplinе leži u „problemu zajedničkog bazena“, te da kao rezultat toga demokratski izabrane vlade mogu odgađati naplatu poreza ili smanjivanje potrošnje. Rješavanje problema fiskalne nedisciplinе zahtijeva (državnu) intervenciju odgovarajućim institucijama ili pravilima, ili obima. Wyplosz (2012:1) zaključuje kako je „veća vjerojatnost opstanka pravila ako dolaze s pratećim institucijama, da fiskalne institucije nisu dovoljne za postizanje fiskalne discipline, ali da mogu pridonijeti, da institucije moraju obvezivati političare da bez kršenja demokratskih standarda kao izabrani dužnosnici imaju moć odlučivanja o proračunima, te da učinkoviti aranžmani ovlašćuju institucije za primjenu pravnih pravila ili djelovanja kao službeni čuvari“. S postupnim pretvaranjem svjetske financijske krize u fiskalnu krizu znatno je povećan broj zemalja koje su osnovale neovisne agencije (IMF, 2013:4), s kasnijom funkcijom „fiskalnih pasa čuvara'“s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike (Calmfors, Wren-Lewis, 2010). Odbori mogu raditi samo ako su dobro dizajnirani, a Hallerberg et al. (2009) tvrde da nema jednostavnog odgovora na pitanje što je preduvjet za to? Ako su navedene institucije dobro formirane, kako bi radile dobro, moraju se prilagoditi političkim institucijama, uključujući i izbornim sustavima, vrsti vlada i stupnju ideoloških razlika u društvu. To osigurava dokaz da dobro prilagođene institucije funkcioniraju, a fiskalni odbori su posebne vrste fiskalnih institucija (Wyplosz, 2014:11).
Pokazalo se da do danas niti jedan fiskalni odbor nema moć odlučivanja o ravnoteži proračuna, vjerojatno zato što se to kosi s demokratskim zahtjevima. S druge strane, odbori s formalnom savjetodavnom ulogom postali su česti prethodnih godina. Nekoliko međunarodnih institucija, uključujući MMF, OECD i EK preporučilo je osnivanje takvih odbora. Istraživanje MMF-a (2013) o utjecaju rada odbora na fiskalnu disciplinu u starijim članicama EU, odnosno utjecaju fiskalnih institucija (pravila i odbora) na fiskalnu

učinkovitost, pokazala su da su fiskalna pravila povezana s većom fiskalnom učinkovitošću, da fiskalni odbori ne pridonose boljim fiskalnim rezultatima, ali da rad odbora može pridonijeti fiskalnoj učinkovitosti.

Iz svega navedenog može se uočiti da se dosada u znanstvenim analizama i empirijskim istraživanjima nije puno pozornosti posvećivalo ograničenju političke moći fiskalnim pravilima i fiskalnim odborima kao važnim sredstvima komunikacije u stvaranju transparentnije i odgovornije fiskalne politike te odgovoru na fiskalnu krizu. Nadalje, komunikacija fiskalne politike bila je dosada spora u odgovoru na izazove, ali brojne zemlje počele su tek prethodnih godina više koristiti neovisne fiskalne odbore u praćenju i ocjenjivanju vlada u poštivanju fiskalnih pravila, kako bi se ispunio taj nedostatak. Stoga će se u disertaciji provjeriti je li učinkovitija komunikacija s javnošću poštivanja fiskalnih pravila, te analiza i izvješća fiskalnih odbora ključna za podizanje *ex ante* alarma kada fiskalna politika izađe iz zadanih, odnosno planiranih okvira, a političari postanu fiskalno neodgovorniji. Također, kako je važno stvaranje svijesti u javnosti o nužnosti fiskalne transparentnosti i odgovornosti vlada, te praćenja preporuka i upozorenja fiskalnih odbora. Naime, donošenje odluka o fiskalnoj politici je komplicirano i nedovoljno razumljivo široj javnosti, te se „suprotno jednostavnim modelima demokracije, čini da djeluju sile koje guraju državnu potrošnju izvan razina koje bi preferirao medijanski glasač“,[30] ali i da „kritičari sadašnjeg proračunskog procesa nisu pronašli zadovoljavajuću alternativu“ (Rosen i Gayer, 2010:21). Stoga oblikovanje smislenih pravila i ograničenja državne potrošnje, bilo na ustavnoj ili zakonskoj razini, ostaje još uvijek izazov za znanstvenike i političke analitičare. Kako pravila mogu biti učinkovita ako ih, među ostalim, podržava politika te kako utjecaj politike obično ostaje posljednja prepreka koju treba preskočiti do zdravijih javnih financija, upravo je moć političara ono što treba ograničiti.

Stoga je namjera odmaknuti se dalje od predmeta dosadašnjih znanstvenih analiza i istraživanja na području političke ekonomije fiskalnih institucija usmjerenjem, prije svega, na važnost odgovornosti kreatora fiskalne politike za potrošnju javnog novca i fiskalne rezultate,

[30] Birač čije su preferencije u sredini skupine preferencija svih birača; polovica birača je za više, a polovica za manje neke odabrane stavke (Rosen i Gayer, 2010).

te fiskalna pravila i fiskalne odbore kao snažna sredstva komunikacije s ciljem povećanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

2.2 Metodologija i istraživački problem

Cilj i hipoteze istraživanja. U disertaciji će se provjeriti hipoteza da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela[31] dužničkoj krizi. To je iznimno važno pitanje za dobrobit cijelog društva. Jer, neodgovorno trošenje javnog novca vodi zemlje u preveliko zaduživanje i prema nemogućnosti izvršavanja obveza koji bi mogao buduće generacije opteretiti dugovima iz prošlosti za koje one nisu odgovorne.

Nadalje, u radu će se provjeriti: H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama; H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju države; H3) na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje javnost što može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na odgovornije ponašanje.

Polazeći od definiranih istraživačkih interesa i ciljeva osnovni je zadatak ovoga rada odgovoriti na pitanje: Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)? Odnosno, kako političare primorati da budu fiskalno odgovorniji s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike? Jer, prema Schicku (2003), donošenjem (i pridržavanjem) fiskalnih pravila vlada signalizira tržištima da će voditi razboritu fiskalnu politiku, a fiskalna odgovornost je uz poticanje ulaganja i strukturne reforme među temeljima novog ciklusa Europskog semestra.[32]

Također, cilj je komparativnom institucionalnom analizom provjeriti utjecaj fiskalnih odbora u državama članicama EU kao „fiskalnih pasa čuvara“, kroz učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija, na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti u

[31] Znanstvenici diljem svijeta i danas raspravljaju kolika je odgovornost banaka i političara u uzrocima financijske i dužničke krize.

[32] najavio je na konferenciji o Europskom semestru zamjenik glavnog direktora Opće uprave za ekonomske i financijske poslove Europske unije Servaas Deroose (više na www.hina.hr).Više o Europskom semestru na www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm

proračunskom procesu te dobiti odgovor na istraživačko pitanje. Prema preporukama Vijeća OECD-a[33] o načelima za neovisne fiskalne institucije 8. točka odnosi se na komunikaciju i navodi:"Neovisne fiskalne institucije trebaju razviti učinkovite kanale od samoga početka, posebice s medijima, civilnim društvom i drugim dionicima. S obzirom da je u utjecaju neovisnih fiskalnih odbora na fiskalnu politiku činiti ih uvjeravajućim (radije nego prinudnima u smislu pravnih sankcija ili drugih kaznenih mjera), medijsko pokrivanje njihova rada pomaže u poticanju informiranja birača koji tada mogu pravovremeno napraviti pritisak na vladu da se ponaša transparentno i odgovorno u vezi fiskalne politike." Naime, depolitiziranjem različitih aspekata fiskalne politike, bez obzira je li to povezano s formuliranjem ili nadzorom, fiskalni odbori mogu bolje informirati birače o trenutačnom stanju fiskalne politike i povećati političke troškove fiskalne nediscipline (Hagemann, 2011:76).

Istodobno, cilj je istaknuti nužnost informiranja građana o važnosti fiskalne transparentnosti i odgovornosti vlada. Prema Wyploszovoj pretpostavci (2012) fiskalna pravila trebala bi biti jednostavna za razumijevanje i političarima i građanima. Tim više što bi sljedeće generacije fiskalnih pravila mogle postajati sve složenije jer će kombinirati ciljeve održivosti i potrebu za fleksibilnosti u odgovoru na šokove. Time će se stvarati novi izazovi za provedbu, komunikaciju i nadzor (Budina et al., 2012; Scheather et al., 2012).

2.3 Materijal, metodologija i plan istraživanja

U provjeri posebno važne hipoteze H3 disertacija će se usmjeriti na djelovanje fiskalnih odbora. Naime, dužnička kriza rezultat je sklonosti vlada deficitima i prekomjernom zaduživanju, umjesto strukturnim reformama što mogu, prema teoriji, spriječiti fiskalni odbori tako da postanu glavni izvori informacija o kvaliteti fiskalne politike, omogućavajući tako biračima nagrađivanje dobrih političara (Debrun, Kinda, 2014). Da bi to postali odbori moraju biti prisutni u javnosti sa svojim analizama i izvješćima te rezultatima nadzora poštivanja vlada fiskalnih pravila. U tom kontekstu, ali i kako bi se provjerilo kako odbori djeluju u praksi, u disertaciji će se koristi komparativna institucionalna analiza djelovanja i komunikacije s javnošću anketiranih fiskalnih odbora:

[33] Detaljnije na: www.acts.oecd.org/Instruments/

Prvo, pomoću upitnika provedenog među fiskalnim odborima 18 zemalja članica EU-a posebno će se istražiti načini komunikacije (navedene u preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije), odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj njihovih procjena i analiza stanja javnih financija.

Drugo, pomoću posebno odabranih šest odbora (na temelju tri kriterija: dužine postojanja, praćenja pridržavanja vlada fiskalnih pravila i medijskog utjecaja (odnosno komunikacije s medijima prema rezultatima ankete) zemalja članica EU-a sadržanih u bazi podataka MMF-a (Debrun, Kinda, 2014) i EK. Odnosno sličnosti i različitosti između odbora, sukladno „odabranom metodološkom pristupu dizajna studije s više slučajeva, a pri tom svaki slučaj ima određenu svrhu unutar općeg okvira istraživanja“ (Yin, 2007:61). Pojedinačni primjeri odabranih zemalja unutar „dizajna studije s više slučajeva“ bit će kompozitni, a to znači da će svaki pojedini primjer zemlje moći obuhvatiti prikupljanje i analizu kvantitativnih podataka, uključujući ankete unutar svakog pojedinačnog primjera (primjerice, anketirani su članovi odbora zemalja EU o utjecaja komunikacije s javnošću odbora na fiskalnu transparentnost i odgovornost kreatora politika i sl.). Podrobno će se analizirati političko-ekonomski kontekst, organizacija, djelovanje te transparentnost i utjecaj odbora u određenim zemljama s posebnim naglaskom na njihov zadatak praćenja poštivanja fiskalnih pravila te komunikaciju s javnošću i medijski utjecaj, kao studije različitih primjera koje daju iste rezultate (Yin, 2007).

Primjer temeljem Metode studije slučaja opisane na slici 2.4 (više u Yin, 2007:64-70) i prilagođene potrebama istraživanja.

Definicija i dizajn

1. Razrada teorije

1.1. Odabir primjera fiskalnih odbora zemalja EU

1.2. Dizajn protokola za prikupljanje podataka:

1.2.1. o transparentnosti fiskalne politike - Ocjene MMF-a o fiskalnoj transparentnosti zemalja, Indeks otvorenosti proračuna i izvješća;

1.2.2. o medijskoj vidljivosti praćenja pridržavanja fiskalnih pravila te analiza i izvješća fiskalnih odbora - mrežne stranice fiskalnih odbora, baze podataka MMF-a, OECD-a i Europske komisije, uzimajući u obzir stupanj demokracije i medijskih sloboda u promatranim zemljama;

1.2.3. političke tradicije u odabranim zemljama te sličnosti i razlike u djelovanju navedenih fiskalnih institucija / kretanje javnog duga i deficita /poštivanju fiskalnih pravila i uvažavanju analiza i izvješća fiskalnih odbora / utjecaj na rast javnog duga i deficita - baze podataka MMF-a, EK, Eurostata i OECD-a;

2. Priprema, prikupljanje i analiza - proučavanja primjera fiskalnih odbora i pisanje izvješća o pojedinačnom odboru;

3. Analiza i zaključak - donošenje zaključaka o svim odborima i usporedba fiskalnih odbora s legislativnim tijelima (parlamentima) - preoblikovanje teorije - razrada implikacije politika - pisanje izvješća o svim odborima.

Komparacija je temeljno oruđe analize (Lijphard, 1975; Collier, 1993). Jača moć opisa i igra središnju ulogu u oblikovanju koncepta donoseći u fokus sugestivne sličnosti i različitosti između primjera. Komparacija se obično koristi kod testiranja hipoteza i može pridonijeti induktivnom otkriću novih hipoteza i izgradnji teorije (Collier, 1993:105).

Svako komparativno istraživanje podrazumijeva trijadu koja se sastoji od istraživačkog pitanja (IP), istraživačkog odgovora (IO) i dizajna istraživanja (Keman, 2008).

IP → IO → DI

Istraživačko pitanje upućuje na to što se nekim istraživanjem nastoji objasniti, odnosno što je ovisna varijabla u komparativnoj analizi. Istraživački odgovor pokazuje koji su najvjerojatniji uzroci fenomena koji se istražuje, odnosno koje neovisne varijable uzrokuju varijaciju ovisne varijable. Odgovarajući dizajn istraživanja predstavlja poveznicu između istraživačkog pitanja i istraživačkog odgovora, a ključnu ulogu u tome ima izbor primjera odabranih zemalja. Temeljno istraživačko pitanja (IP) ovoga rada glasi:

Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)?

Istraživački odgovor (IO), odnosno neovisne varijable koje uzrokuju varijaciju ovisne varijable, su:

IO1: fiskalna pravila (pokazuju da li vlasti prekomjerno troše);

IO2: fiskalni odbori (upozoravaju na prekomjernu potrošnju, preko medija to saznaje javnost što može prisiliti političare na transparentnije i odgovornije ponašanje).

U istraživanju će se koristiti kvalitativne metode (analize znanstvenih tekstova, izvješća, rezultata empirijskih istraživanja primjene fiskalnih pravila i djelovanja fiskalnih odbora, zakonodavstva) kojima će se utvrditi i razumjeti svojstva, obilježja i značajke objekta istraživanja karakteristične za komparativna istraživanja (Landman, 2008; Burnham et al., 2006). Zatim, kvantitativne istraživačke metode (deskriptivna statistika, korelacijska i krostabulacijska analiza) kako što djeluje (povezanosti i utjecaja) na temelju provedenog upitnika, te baza podataka MMF-a, OECD-a, EK, Eurostata i baze vijesti Gospodarskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine.

2.4 Očekivani znanstveni doprinos istraživanja

Namjera je odmaknuti se od predmeta dosadašnjih znanstvenih analiza i istraživanja na području političke ekonomije fiskalnih institucija usmjerenjem, prije svega, na važnost transparentnosti i odgovornosti kreatora fiskalne politike za potrošnju javnog novca i fiskalne rezultate, te fiskalna pravila i fiskalne odbore kao snažna sredstva komunikacije s ciljem povećanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Riječ je o novini u znanstvenom pristupu toj problematici i zbog čega je ovaj rad važan za područje politologije.

Spoznaje izložene u radu mogu biti važan doprinos povećanju fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. To je iznimno važno pitanje za dobrobit cijelog društva. Jer, neodgovorno trošenje javnog novca vodi zemlje u preveliko zaduživanje, ali i prema mogućnosti neizvršavanja obaveza, koje bi moglo buduće generacije opteretiti dugovima iz prošlosti za koje one nisu odgovorne. U konačnici to je važno pitanja i za poboljšanje fiskalnih rezultata zemalja i doprinos mogućem sprječavanju (ili barem ublažavanju) dužničkih kriza u budućnosti. Uz to, spoznaje predstavljaju znanstveni doprinos daljnjoj primjeni fiskalnih pravila i jačanju uloge fiskalnog odbora - Povjerenstva za fiskalnu politiku - u Hrvatskoj, kao razmjerno novoj državi članici Europske unije.

2.5 Zaključak

Disertacija se temelji na političkoj ekonomiji fiskalnih institucija (von Hagen,1991, 1992, 1994a, 1994b, 1996; Schick, 2013; Wyplosz, 2012). Na teorijskom pristupu koji u središte pozornosti postavlja distribuciju moći vezanu uz politiku proračunskog procesa (Wildavsky,1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky, Caiden, 1974, 2000). Uzet je u razmatranje novi pogled Europske komisije na Fiskalni sporazum (fleksibilnija primjena fiskalnih pravila EU) te analiza neoliberalnog pogleda o potrebi vođenja politike štednje i oponenata ove politike u SAD-u (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010; Romer, 2011). Teorija tzv. „ekspanzivne fiskalne kontrakcije“ (Alesina i Ardagna, 2010) i novi pogledi na ovu teoriju. Također, uključena je u razmatranje replika Herndona, Asha i Pollina (2013) na Reinharta i Rogoffa (2010a i 2010b). Rezultati mnogobrojnih empirijskih istraživanja provedenih o primjeni i učinkovitosti pravila, baze podataka i indeksi (MMF, 2013; Bova et al., 2014; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Schick, 2012, 2013) i EK. Istraživanja su napravljena i o odborima te njihovom djelovanju i učinkovitosti u utjecaju na odgovorniju fiskalnu politiku vlada (Calmfors, Wren-Lewis, 2010; Wyplosz, 2012), ali i u svjetlu jačanja post-kriznog kredibiliteta (Debrun, Kinda, 2014; Budina et al. i Scheachter et al. ,2012).Dosadašnje analize primjene pravila (Debrun et al., 2008; Budina et al. 2012; Scheachter et al. 2012; Wyplosz, 2013); Schick, 2013; EK, 2012; Schuknecht, 2004). Fenomen širenja sklonosti deficitu objašnjen je u mnogobrojnoj literaturi i identificira brojne razloge koji ga objašnjavaju, a sistematičan tretman ponudili su Persson i Tabellini (2000).

U disertaciji će se provjeriti hipoteza da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. To je iznimno važno pitanje za dobrobit cijelog društva. Jer, neodgovorno trošenje javnog novca vodi zemlje u preveliko zaduživanje i prema nemogućnosti izvršavanja obveza koji bi mogao buduće generacije opteretiti dugovima iz prošlosti za koje one nisu odgovorne. Nadalje, u disertaciji će se provjeriti: H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama; H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju država; H3) na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje javnost što

može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na odgovornije ponašanje.

Polazeći od definiranih istraživačkih interesa i ciljeva osnovni je zadatak disertacije odgovoriti na pitanje: Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)? Odnosno, kako političare primorati da budu fiskalno odgovorniji s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike? Također, cilj je komparativnom institucionalnom analizom provjeriti utjecaj fiskalnih odbora u državama članicama EU kao „fiskalnih pasa čuvara“, kroz učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija, na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu, te dobiti odgovor na istraživačko pitanje. Istodobno, cilj je istaknuti nužnost informiranja građana o važnosti fiskalne transparentnosti i odgovornosti vlada.

U provjeri prethodno navedene i posebno važne hipoteze H3 disertacija će se usmjeriti na djelovanje fiskalnih odbora. Kako bi se provjerilo kako odbori djeluju u praksi, u disertaciji će se koristi komparativna institucionalna analiza djelovanja i komunikacije s javnošću anketiranih fiskalnih odbora:

Prvo, pomoću upitnika provedenog među fiskalnim odborima 18 zemalja članica EU-a posebno će se istražiti načini komunikacije (navedeni u preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije), odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj njihovih procjena i analiza stanja javnih financija.

Drugo, pomoću posebno odabranih šest odbora (na temelju tri kriterija: dužine postojanja, praćenja pridržavanja vlada fiskalnih pravila i medijskog utjecaja (odnosno komunikacije s medijima prema rezultatima ankete) zemalja članica EU-a sadržanih u bazi podataka MMF-a (Debrun, Kinda, 2014) i EK. Odnosno sličnosti i različitosti između odbora, sukladno „odabranom metodološkom pristupu dizajna studije s više slučajeva, a pri tom svaki slučaj ima određenu svrhu unutar općeg okvira istraživanja“ (Yin, 2007:61).

U istraživanju će se koristiti kvalitativne metode (analize znanstvenih tekstova, izvješća, rezultata empirijskih istraživanja primjene pravila i djelovanja odbora, zakonodavstva) kojima će se utvrditi i razumjeti svojstva, obilježja i značajke objekta istraživanja karakteristične za komparativna istraživanja (Landman, 2008, Burnham et al., 2006). Zatim, kvantitativne istraživačke metode (deskriptivna statistika, korelacijska i krostabulacijska analiza) kako što

djeluje (povezanosti i utjecaja) na temelju provedenog upitnika, te baza podataka MMF-a, OECD-a, EK, Eurostata i baze vijesti Gospodarskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine.

Dosada se u znanstvenim analizama i empirijskim istraživanjima nije puno pozornosti posvećivalo ograničenju političke moći fiskalnim pravilima i fiskalnim odborima kao važnim sredstvima komunikacije u stvaranju transparentnije i odgovornije fiskalne politike te odgovoru na fiskalnu krizu. Nadalje, komunikacija fiskalne politike bila je dosada spora u odgovoru na izazove, ali brojne zemlje počele su tek prethodnih godina više koristiti odbore u praćenju i ocjenjivanju vlada u poštivanju pravila, kako bi se ispunio taj nedostatak. Stoga će se u disertaciji provjeriti je li učinkovitija komunikacija s javnošću poštivanja pravila, te analiza i izvješća odbora ključna za podizanje *ex ante* alarma kada fiskalna politika izađe iz zadanih, odnosno planiranih okvira, a političari postanu fiskalno neodgovorniji. Također, kako je važno stvaranje svijesti u javnosti o nužnosti fiskalne transparentnosti i odgovornosti vlada, te praćenja preporuka i upozorenja odbora. Kako pravila mogu biti učinkovita ako ih, među ostalim, podržava politika te kako utjecaj politike obično ostaje posljednja prepreka koju treba preskočiti do zdravijih javnih financija, upravo je moć političara ono što treba ograničiti.

Stoga je namjera odmaknuti se dalje od predmeta dosadašnjih znanstvenih analiza i istraživanja na području političke ekonomije fiskalnih institucija usmjerenjem, prije svega, na važnost odgovornosti kreatora fiskalne politike za potrošnju javnog novca i fiskalne rezultate, te fiskalna pravila i fiskalne odbore kao snažna sredstva komunikacije s ciljem povećanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

3 Globalna financijska kriza u teorijskoj i povijesnoj perspektivi

3.1 Povijest financijskih kriza

Povijest financijskih kriza pokazala je raznolikost uzroka, teškoće u njihovom predviđanju i velike razlike u rješavanju kriza. Od 1970. do 2008. svijet su pogodile 124 bankarske krize, 208 tečajnih kriza, 63 dužničke krize, 42 dvostruke i 10 trostrukih kriza (Jurčić, 2010:318).

Kindleberger navodi da od 1725. do danas financijske krize pogađaju gospodarstva zapadnih zemalja u prosjeku svakih osam i pol godina. Financijske krize nisu samo posebnosti razvijenih gospodarstava, one jednako pogađaju i zemlje u razvoju, i to s mnogo jačim negativnim posljedicama i s mnogo dužim potrebnim razdobljima za oporavak.[34]

Pokazalo se da su međunarodne financije i najslabija karika u globalnom gospodarstvu, te da je međunarodni financijski sustav sklon „manijama, panikama i slomovima".[35] Predmet je povremenih dužničkih kriza i destabiliziranja međunarodnih tijekova ulaganja, špekulativnog kapitala i njegova bijega u potrazi za višim prinosima ili sigurnim utočištima. Uz to, u svijetu podijeljenom između konkurentskih država međunarodne financije imaju i značajne političke posljedice (Glipin, 1987:306-307). Iako su dugovi i neizvršenje financijskih obveza stalne pojave u međunarodnom gospodarstvu, veličina svjetskog dužničkog problema ponekad, kao danas (op.a), premašuje maštu (Glipin, 1987:317). Tako je, primjerice, ukupni svjetski dug porastao s otprilike 100 milijardi dolara početkom 1970-ih godina na gotovo 900 milijardi dolara do sredine 1980.-ih.[36] U tim uvjetima, zemlje kreditori strahovale su da bi neizvršenje novčanih obveza pojedinog dužnika moglo izazvati paniku koja bi mogla povući prema dolje cijeli sustav međunarodnih financija.

Velika gospodarska kriza i slom iz 1929. Godina 1929. pamti se po snažnom rastu cijena dionica na burzi, izazvanom nerazumnim špekulacijama, a poput svih takvih ciklusa i taj je morao završiti. Mjehur cijena dionica u SAD-u potkraj 1920.-ih bio je posljedica domaćih kretanja, reakcija na izvanredan razvoj gospodarstva SAD-a, kada je došlo do nagloga porasta automobilske industrije i velik dio zemlje postao elektrificiran; a širio se optimizam glede ekonomske budućnosti (Kindleberger, Aliber, 2006: 251). Najistaknutiji elementi špekulativne arhitekture bili su investicijski fondovi. Prvog siječnja 1929., bilo je vrlo izgledno da će ciklus rasta završiti tijekom iduće, ili neke kasnije godine. Kad cijene prestanu

[34] U usporedbi s krizama u razvijenim zemljama, krize u zemljama u razvoju u prosjeku duže traju, zemlje se duže oporavljaju i pored recesije proizvode velike društvene troškove te povećavaju siromaštvo. No, sve su te krize u zemljama u razvoju bile ograničene na pojedinu zemlju ili regiju. Nijedna od njih nije prerasla u globalnu krizu kao što je to slučaj s aktualnom krizom (Jurčić, 2010:318).

[35] Isto. Prema riječima Charlesa Kindlebergera citiranim od Glipina (1987:306-307).

[36] Isto. U magazinu Time (10. siječnja 1984.) primjereno su napisali „nikada u povijesti toliko mnogo nacija nije imalo toliko mnogo novaca s tako malo obećanja o vraćanju". Najteži dužnici, većina kojih nije bila sposobna da servisira svoj dug, bilo je oko deset manje razvijenih ekonomija u 1985-oj. Brazil (99 milijardi USD), Meksiko (97 milijardi USD) i Argentina (48 milijardi USD) bili su tri najveća dužnika.

rasti tržište ne može ravnomjerno stati već jedino strmoglavo pasti. Za mnoge poznavatelje tog vremena, tvrdi Galbraith (2010), odgovorni za to što učiniti s tržištem bili su predsjednik SAD-a, ministar financija, Uprava Federalnih rezervi u Washingtonu te guverner Federal Reserve Bank of New York.[37] Predsjednik Calvin Coolidge, pak, nije znao što se zbiva, niti ga je za to bilo briga. Nekoliko dana prije nego što je 1929. napustio položaj, radosno je primijetio da je situacija „apsolutno zdrava" te da su dionice „jeftine, imajući u vidu kolike su sadašnje cijene" (Galbraith, 2010:40). Vlada Herberta Hoovera sa svojim ekonomskim načelima nije uspjela zaustaviti krizu, a New Deal predsjednika Franklina D. Roosevelta bio je politički odgovor na krizu koju je ublažio tek ekonomski oporavak potaknut Drugim svjetskim ratom.

Prema Galbraithu (2010), gospodarstvo je 1929. godine u osnovi bilo nezdravo. Puno je toga bilo pogrešno postavljeno, no čini se kako je s nadolazećom katastrofom pet konkretnih slabosti bilo veoma blisko povezano:

1. Loša distribucija dohotka;[38]
2. Loša korporativna struktura;[39]
3. Loša bankovna struktura;[40]
4. Dvojbeno stanje vanjskotrgovinske bilance;[41]
5. Loše staranje ekonomske inteligencije;[42] Tadašnji ekonomski savjetnici bili su dovoljno jednoglasni i imali su dovoljno autoriteta da prisile vodeće ljude obiju stranaka da se odreknu svih dostupnih koraka kako bi obuzdali deflaciju i krizu.

---

[37] Ta njujorška bank bila je najmoćnija banka iz Sustava Federalnih rezervi i ujedno banka kojoj se dioničarsko tržište nalazilo pred vratima (Galbraith, 2010).

[38] Prema procjenama, 5 posto stanovništva s najvišim dohotkom te je godine primilo približno jednu trećinu ukupnog osobnog dohotka. Dio osobnog dohotka primljen u obliku kamata, dividendi i rente – što je, načelno govoreći, dohodak dobrostojećih slojeva – bio je otprilike dvostruko veći nego tijekom godina što su uslijedile nakon Drugog svjetskog rata (Više u: Galbraith, 2010:157).

[39] Isto, str. 157-158. Najznačajnija korporativna slabost bila je svojstvena golemoj novoj strukturi holding tvrtki i investicijskih fondova. Holding tvrtke kontrolirale su široke segmente komunalnog i željezničkog sektora te sektore zabave. Kao u slučaju investicijskih fondova, i tu je postojala stalna opasnost od uništenja neželjenim djelovanjem financijske poluge.

[40] Isto, str. 159. U bankarskoj strukturi postojale su dubinske slabosti, koje su se mogle uočiti u velikom broju neovisnih jedinica. Kad bi jedna banka propala, imovina drugih banaka postala bi zamrznuta, dok su ulagači time dobivali jasno upozorenje da zatraže svoj novac natrag. Tako je jedna propast vodila drugoj, što je dovelo do domino efekta. U prvih šest mjeseci 1929. propalo je 346 banaka u raznim dijelovima zemlje, s ukupnim depozitom od 115 milijuna dolara.

[41] Isto, str. 159-160. Tijekom Prvog svjetskog rata SAD su postale vjerovnici na međunarodnoj sceni. U sljedećem desetljeću i dalje je postojao višak izvoza nad uvozom, koji je svojedobno plaćao kamate i glavnicu zajmova iz Europe. Visoke carine, koje su ograničavale uvoz i pomagale stvarati taj višak izvoza i dalje su bile na snazi. U samo jednoj godini (1928.) višak izvoza u odnosu na uvoz došao je do razine od milijardu dolara; 1923. i 1926. godine iznosio je tek oko 375 milijuna dolara. Međutim, bila ta razlika velika ili malena, nužno ju je bilo pokriti. Druge zemlje koje su kupovale više nego što su prodavale i koje su osim toga morale plaćati dugove, nekako su morale pronaći način nadoknade deficita u svojim transakcijama sa SAD-om.

Upravo u svjetlu gore spomenutih slabosti gospodarstva valja promatrati ulogu sloma burze u velikoj tragediji 1930.-ih godina.[43] Da je gospodarstvo 1929. bilo u osnovi zdravo, učinak velikog sloma burze mogao je biti manji (Galbraith, 2010:163). Uslijedila je Velika depresija s početka 1930.-ih koja je bila najozbiljnija recesija do tada. Većina zemalja ušla je u recesiju u razdoblju 1929.-1930. i počela svoj oporavak 1932.-1933. Kako je gospodarstvo SAD-a bilo u to vrijeme daleko najveće, iskusilo je i najveći pad, udio Velike depresije u SAD-u u padu globalne proizvodnje bio je golem. Velika depresija bila je tako ozbiljna i toliko je dugo trajala djelomično zbog kolapsa ekonomskog vodstva. Velika Britanija nije više imala moć da nosi odgovornost hegemona na području trgovine, novca i financija; izrasla dominantna ekonomska moć, SAD, nisu bile sposobne ili nisu željele preuzeti ekonomsko vodstvo (Gilpin, 1987:130). Iako su SAD izrasle kao svjetski najistaknutija nacija kreditor, američka deflacija uzrokovala je nestašicu globalne likvidnosti koja je naglasila depresiju. U nedostatku nekoga tko će pojačati pravila i upravljati sustavom, države su posezale prema nacionalističkim politikama „moj-susjed-prosjak" i ekonomski poredak se slomio.[44]

Već dva naraštaja ekonomista daju sve od sebe ne bi li objasnili veliku gospodarsku krizu iz 1929. kako se ne bi ponovila. Od svih pouka izvučenih iz tih zajedničkih nastojanja, najvažnija je: nestručna i nefleksibilna monetarna politika nakon naglog pada cijena imovine može korekciju pretvoriti u recesiju, a recesiju u depresiju (Ferguson, 2009:149). U novije vrijeme pojavila se teorija prema kojoj je problem bio u samom međunarodnom zlatnom standardu, jer je prenosio krizu (poput europskih bankovnih i valutnih kriza 1931.) širom svijeta. Stoga se čini da bi druga lekcija naučena na temelju povijesti glasila da prednosti stabilnog tečaja nisu toliko velike da nadmašuju cijenu deflacije na domaćem planu.[45] No,

---

[42]Isto, str. 161. U mjesecima i godinama koje su uslijedile nakon sloma burze, renomirani ekonomski savjetnici redovito su zagovarali mjere kojima će se s vremenom pogoršati stanje. U listopadu 1929. Hoover je najavio smanjenje poreza; uslijedili su sastanci bez konkretnog sadržaja, na kojima je tražio od tvrtki da održe svoje kapitalne investicije i plaće. Obje te mjere imale su za cilj povećati dohodak za potrošnju, no u dobroj su mjeri, nažalost, ostale bez učinaka.

[43] Nasuprot dugoj tendenciji da se umanjuje uloga Wall Streeta, ona je bila nezanemarivo važna. Pad vrijednosnica utjecao je prije svega na bogate i dobrostojeće ljude. Slom burze također je iznimno učinkovito otkrio slabosti korporativnih struktura, učinkovito je dokrajčio posuđivanje novca drugim zemljama čime se unosila ravnoteža u bilancu. Ta se ravnoteža odjednom morala postizati smanjenjem izvoza. Napokon, kad su se problemi sručili, prevladavajući stavovi toga doba spriječili su da se u vezi s tim išta učini (Galbraith, 2010:163).

[44] Upravo je motiv za osnivanje Međunarodnog monetarnog fonda bilo uvjerenje da se mogao izbjeći ili ublažiti veliki dio financijskih nestabilnosti u 1920.-im, a osobito u 1930.-im godinama, da je postojao zajmodavac u krajnjoj nuždi (Kindleberger, Aliber, 2006:266).

[45] Osobito obilježje 1930.-ih godina bio je niz valutnih kriza, najprije austrijskog šilinga, zatim njemačke marke, pa britanske funte i onda američkog dolara; na kraju je špekulacijski pritisak skrenuo na valute zlatnog bloka – francuski franak, švicarski franak i nizozemski gulden. Krajem 1930.-ih godina raspored valutnih vrijednosti bio je sličan rasporedu s kraja 1920.-ih

veliki slom iz 1929. Relevantan je i za veliku krizu 2007. U oba slučaja, smatra Galbraith (2010:9), „vlada je znala što treba učiniti. U oba navrata odbila je to učiniti. U proljeće 1929. nekoliko strogih riječi s visokog položaja, porast diskontnih stopa i odlučna istraga onodobnih piramidalnih shema, mogli su dovesti do toga da se kuća od karata na Wall Streetu uruši prije nego što njezin pad uništi cijelo gospodarstvo.“[46]

Krize krajem 20. Stoljeća. Tijekom 1970-ih godina svijet su pogodili naftni šokovi. Dvije najgore krize u tom su razdoblju bile naftna kriza 1973. godine, izazvana arapskim naftnim embargom u OAPEC-u[47], i energetska kriza 1979. godine, izazvana revolucijom u Iranu. Snažan rast cijena nafte izazvao je recesiju u mnogim zemljama svijeta. Globalna recesija, izazvana povećanjem kamatnih stopa kako bi se smanjila inflacija, pogoršani uvjeti trgovanja za izvoznike i 'ekonomija dužnika' izazvali su globalni dužnički problem i zaprijetili integritetu međunarodnog financijskog sustava (Glipin, 1987:318). Tržište nije bilo sposobno upravljati krizom koja je eskalirala. Godine 1982. optimizam je ustupio mjesto dubokom pesimizmu, posebice na američkim kontinentima, zahvaljujući, među ostalim, dugu Meksika od 86 milijardi dolara zbog čega se ta zemlja našla na rubu stečaja, neizvršenja novčanih obveza. Bila je nužna drastična i hitna akcija.[48]

Meksička, tzv. 'tequila-kriza' (op.a.) 1994.-1995. bila je uglavnom valutna kriza tradicionalne vrste (to uključuje inflacijsku ekonomsku politiku, povezanu s velikim zaduživanjem vlada, kojemu je cilj savladavanje problema nedostatka međunarodnih rezervi), dok je azijska kriza 1997. godine bila financijska kriza (to uključuje slabe financijske institucije i veliko privatno zaduživanje) (Dam, 2001:214). I dok je meksička kriza bila regionalna, azijska je kriza, koja je počela u Tajlandu, a potom se proširila na druge zemlje istočne Azije, pa zatim na Latinsku

---

godina, premda je cijena zlata izražena u američkim dolarima i većini drugih valute bila 75 posto veća (više u Kindleberger, Aliber, 2006:252).

[46] Godine 2004. FBI je javno upozorio na „epidemiju hipotekarnih prijevara“. No vlada nije učinila ništa, već je dopustila da se stvori kombinacija niskih kamatnih stopa, deregulacije i jasnih signala da se zakoni neće provoditi. Time se u osnovi raspirio požar (Galbraith, 2010: 9).

[47] eng. Organization of Arab Petroleum Exporting Countries – Organizacija arapskih zemalja izvoznica nafte. Više na: www.oapecorg.org

[48] Zajednička strategija nacija kreditora dobila je oblik u kolovozu 1982. i imala je tri elementa: (I) banke, vlade i međunarodne organizacije zajedno su djelovale kao zajmodavac u krajnjoj nuždi i osigurale likvidnost za dužnika dok se pregovaralo o reprogramiranju dugova; (2) dužnik je trebao prihvatiti nekoliko programa proračunske štednje i (3) iako su drugi akteri i institucije, poput američkih Federalnih rezervi i Pariškog kluba nacija kreditora, igrali važne uloge, Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) je dodijeljena najveća odgovornost za provedbu prilagodbi temeljenih na principu uvjetovanosti i za potvrđivanja kvalificiranosti za financijsku pomoć (Gilpin, 1987:319).

Ameriku i Rusiju, bila, smatra Stiglitz (2010: XIV), klasičan primjer zaraze – neuspjeh u jednom dijelu globalnog ekonomskog sustava širio se na druge dijelove. U tim su krizama države, njihove valute i cijene imovine kolabirale, gospodarstva su utonula u recesiju, imovina je isparila, brojne su kompanije bankrotirale, dok su stope siromaštva naglo porasle (Dam, 2001:213). Gospodarstva, navikla na rast od 6 do 8 posto godišnje, uronila su u depresiju, s padom BDP-a od 5 do 14 posto u 1998. godini.

Kako je azijska kriza pokazala da nestabilnost banaka može ugroziti cijelo svjetsko gospodarstvo, došlo je do međunarodnog konsenzusa o tome da je nužno postrožiti regulaciju banaka u zemljama u razvoju (Dam, 2001:218). Ne samo u korist tih zemalja, nego i radi sprječavanja širenja zaraze i smanjivanja vanjskih utjecaja na razvijeni svijet. Bilo je široko usuglašeno da zemlje u razvoju, članice MMF-a, moraju objavljivati znatno više informacija, ne samo o financijskim transakcijama vlada, već i o pozicijama vanjskog duga lokalnih banaka i korporacija. Sve bankovne krize nastaju kao kombinacija prerizičnih zajmova i niske kapitaliziranosti. Rješenje nije pretjerana, nego učinkovitija regulacija koja će smanjiti visinu financijske poluge. Takav financijski sustav nužan je uvjet za kvalitetniju strukturu rasta koji nije sputan prevelikim šokovima.[49] No, poboljšanje regulacije i transparentnosti lakši je dio, smatra Dam (2001:219-220), te je to općenito gledano kao nužno, ali daleko od dovoljnog za sprječavanje kriza u budućnosti. Razlog toga nimalo lakog zaključka u srcu je međunarodne financijske politike SAD-a. Podrobnijim pregledom problema moglo bi se prepoznati da su zajmodavci iz privatnog sektora u razvijenom svijetu imali prste u stvaranju uvjeta koji su vodili do azijske krize.[50]

Golemi znanstveni napori usmjereni su, posebice nakon kriza s kraja 20. stoljeća, prema boljem razumijevanju kriza, analizi okolnosti u kojima su zemlje njima podložne i pronalaženju načina sprječavanja kriza. U takvim znanstvenim raspravama često se moglo čuti:

[49] Kotarski (2015)

[50] Najizravniji primjer je kriza u Tajlandu, koja je nastala zbog toga što su banke razvijenih zemalja prekomjerno kreditirale banke u zemljama u razvoju. Ne uključujući posebne rizike, stvorene od dugova u konvertibilnoj valuti, koji nisu bili usklađeni s projektima o kreditiranju koji bi mogli stvoriti konvertibilnu valutu za servisiranje zajmova, banke u razvijenim zemljama trebale su biti svjesne rizika s kojim su se nosile. Na kraju, Tajland, Južna Koreja i Indonezija – i njihovi kreditori iz razvijenih zemalja – bili su, da se uporabi popularna fraza, „spašeni“ (eng. bailed out) golemim MMF-ovim zajmovima tim zemljama (Dam, 2001:219-220).

- zagovaranje potrebe jače regulacije financijskog sustava, ali i kako se olako pribjegava tomu kao glavnom instrumentu za prevenciju od kriza; krize su monetarne pojave koje su očituju u fluktuacijama monetarnog multiplikatora; u prevenciji kriza je najvažnija uloga zajmodavca u krajnjoj nuždi, a tu ulogu mora imati središnja banka; glavnu ulogu treba dati kreditnom multiplikatoru, odnosu duga i bogatstva-imovine, a ne monetarnom, oko kojega se sustav vrti, a kad vrtnja prestane, cijeli sustav staje i to je financijska kriza; glavnu odgovornost za krize ne snose dužnici nego neoprezni kreditori, njihova neopreznost dovodi do velike hirovitosti međunarodnih tokova kapitala; davanje veće važnosti pri procjeni rizika kreditnog portfelja međunarodno aktivnih banaka kreditnom rejtingu što ga utvrđuje jedna od triju vodećih svjetskih agencija (Moody's, S&P, Fitch), kako su predlagali kreatori Sporazuma Basel II, a kreditni je rejting trebao pri ocjeni rizika ulaganja zamijeniti tadašnji kriterij članstva neke zemlje u OECD-u; vođenje fiskalne politike prema jednostavnim i razvidnim pravilima može imati važnu stabilizacijsku ulogu te biti glavna prevencija protiv krize; glavni prijenosni mehanizam krize zbiva se u percepciji međunarodnih investitora, a u završnom procesu formiranja očekivanja ključnu će ulogu odigrati činjenica kako javnost i investitori percipiraju vladu – kao jaku ili kao slabu; najbolje se rješenje svodi na pronalazak sustava u kojem će fiskalna politika biti fleksibilna, ali ujedno imati ulogu stabilizatora očekivanja i generiranja povjerenja; ograničavanje visine fiskalnog deficita, javnog duga, donošenje dugoročnih državnih proračuna, osnivanje fiskalnih stabilizacijskih fondova, sve su to institucionalni mehanizmi koji uklanjaju fiskalne udare na gospodarstvo i stabiliziraju očekivanja,…[51]

Dodajmo navedenom da Basel III nije zahvatio u bit problema – u problematičnu povezanost država i banaka.[52] Osim toga je rezultat političkog kompromisa najmoćnijih pregovarača koji zastupaju interese svojih nacionalnih financijskih sustava. Stopa adekvatnosti kapitala postavljena je prenisko, pogotovo za 29 sustavno važnih financijskih institucija na globalnoj razini. Uvođenje protu-cikličkih kapitalnih zaliha fakultativne je prirode, što, na žalost, onemogućuje suzbijanje negativnih posljedica pretjerano elastične ponude kredita. Njegova pravila usmjerena su na stvaranje otpornijeg globalnog bankarskog sustava nakon financijske krize 2008. i uključuju povećanje i diversifikaciju kapitala banaka kako bi se ubuduće zaštitile od kriza. Tako se, primjerice, Bazelski odbor sastavljen od regulatora iz gotovo 30 zemalja

[51] Više u Šonje (2000:11-12)
[52] Kotarski (2015)

nalazio u rujnu 2016. pod snažnim pritiskom bankarske industrije i europskih vlada da uspori reforme koje dovršava. [53]

3.2 Financijska kriza u SAD-u

Prema Stiglitzu (2010:1), „ono što je bilo drugačije u odnosu na prethodne krize jest da je ova nosila oznaku „Proizvedeno u SAD-u“. I dok su prethodne krize bile ograničene, ova se brzo proširila diljem svijeta. Prve naznake financijske krize u SAD-u pojavile su se u ljeto 2007. godine, kada su problemi na tržištu drugorazrednih hipotekarnih kredita pritisnuli banke, koje su se našle suočene s golemim nenaplativim kreditima. Zbog sumnji u sposobnosti pojedinih banaka i drugih financijskih institucija da će uspjeti sanirati gubitke na hipotekarnim kreditima, dolazi do rasta cijene novca na međubankarskom tržištu, pa i do pada likvidnosti jer banke nisu bile voljne kreditirati jedna drugu. „Čudna je potpuna nepovezanost stranačkih politika i financijskog svijeta, koji gotovo neosjetljivo previđa predstojeću katastrofu. Političari pronalaze da ih osobito ne zanima predviđena kriza likvidnosti tržišta dionica sve dok mogu pronaći dijelove svojih starih govora koji kažu „nema više spašavanja na teret poreznih obveznika“.[54]

Povijest nam govori da su tržišta obično neučinkovita u svojim prosudbama krize u vezi gospodarskih temelja, ali i da donositelji političkih odluka zanemaruju suprotne tržišne znakove zato što su nedosljedni u svojim predrasudama i riskiraju ozbiljne pogreške. To je jedna od najvažnijih lekcija na početku financijske krize. „Da su se donositelji političkih odluka obazirali na pokazatelje cijena hipotekarnih vrijednosnica na tržištu kuća u Sjedinjenim Državama, ili na zdravlja financijskog sustava kroz cijene dionica banaka, mogli su reagirati puno brže na okupljanje oluje. Postoji i lekcija iz Europe. Donositelji političkih odluka koji su odbacili znakove da grčki dug ne bi mogao biti otplaćen u cijelost odgodili su potrebne prilagodbe - po velikoj cijeni.“[55]

---

[53] Član Upravnog vijeća Europske središnje banke (ECB) Ewald Nowotny je potkraj rujna 2016. izjavio „da su središnji bankari još podijeljeni oko bankarskih pravila Basel III, koja bi trebala biti u potpunosti primijenjena do kraja godine, ali da će se banke vjerojatno suočiti s još većim kapitalnim zahtjevima, te da bi prodaja imovine bio bi najbrži način prikupljanja kapitala.Više u: Nowotny: Europa nije suočena s novom financijskom krizom. Dostupno na www.hina.hr

[54] Dizard (2015)

[55] piše Elio, W. Charles, sveučilišni profesor na Harvardu i bivši američki ministar financija, u Financial Timesu.

Financijska kriza 2007. godine uslijedila je nakon dugotrajnog razdoblja neuobičajeno niskih realnih kamatnih stopa, jednostavnih uvjeta kreditiranja, male nestabilnosti na financijskim tržištima i rasprostranjenog povećanja cijena imovine, što je generiralo skrivenoj nestabilnosti velikih razmjera. Kada su se te nestabilnosti iskristalizirale uoči ponovljenih serija otpisivanja imovine, ključna financijska tržišta postala su disfunkcionalna i bila je upitna solventnost velikih dijelova globalnog bankarskog sustava (BIS, 2009:16). Zbog čvrstih veza između američkih i europskih banaka, posebice britanskih i irskih, iz SAD-a se financijska kriza proširila na Europu, a u manjoj mjeri i u druge dijelove svijeta.

U odgovoru na krizu, vlasti su poduzele niz intervencija neviđenih razmjera. Ipak, unatoč uspjehu tih mjera vodećih središnjih banaka u svijetu i politika u zaustavljanju financijske krize, okruženje tržišta ostalo je krhko, sugerirajući da je proces normalizacije bio nesiguran i da će ta nesigurnost vjerojatno potrajati. Ubrzo se kriza razvila u pet više ili manje različitih faza različitog intenziteta, počinjući s previranjima povezanim s drugorazrednim hipotekama u lipnju 2007. i ožujku 2008. Kako su vlasnici kuća pratili nagli pad cijena nekretnina i vrijednosti njihovih kuća, potražnja je padala, dok je njihova sposobnost i želja za uzimanjem zajmova smanjena (Stiglitz, 2010:3). Bio je to i inventarni ciklus - čim su se kreditna tržišta zaledila i čim je pala potražnja, kompanije su smanjile, što su prije mogle, svoju proizvodnju i inventare. I bio je to kolaps američke proizvodnje. Nastavno na tu prvu fazu, tijekom koje je primarni fokus bio na financiranju likvidnosti, banke su bile u gubicima, a otpisivanja imovine su se nastavila akumulirati kako se cikličko pogoršanje pretapalo u daljnje slabljenje cijena imovine (BIS, 2009:16). Kao rezultat, u drugoj fazi krize, od ožujka do sredine rujna 2008., problemi financiranja prerasli su u zabrinutost oko solventnosti, čime se povećao rizik od potpune propasti banaka. Takva propast, bankrot investicijske banke Lehman Brothers 15. rujna 2008., potaknula je treću i najintenzivniju fazu krize: globalni gubitak povjerenja, obuzdan samo nakon zajedničkih i široko usmjerenih intervencija vodećih središnjih banaka u svijetu, od SAD-a, preko Europe, do Japana i Kine. To je natjeralo američke vlasti na dotad neviđena rješenja, kao što je kupnja udjela u najvećim bankama, spašavanje banaka novcem poreznih obveznika i preuzimanjem jamstva za gubitke privatnih financijskih institucija. No, je li se mogao izbjeći neuspjeh Lehmana u rujnu 2008? Ne, odgovorio je čvrsto Bernanke: To je bilo u potpunosti neizbježno. Bez kupca nije bilo apsolutno nikoga tko bi jamčio za njihove obveze. Tako da im nitko nije mogao pozajmiti. Bio je to kompletan bijeg svih

kreditora, svih ugovorenih strana, svih potrošača. I da smo im mi pozajmili novac i netko prizvao lažni kolateral, u suprotnosti sa zakonom, mogli smo završiti kao vlasnici tvrtke i to bi bila nevidljiva tvrtka.[56]

Četvrta faza, od kraja listopada 2008. do sredine ožujka 2009. pokazala je prilagodbu tržišta na spori rast globalnog gospodarstva i veliku nesigurnost u financijskom sustavu. U toj su fazi središnje banke nastavile labaviti monetarnu politiku, a vlade najrazvijenijih zemalja svijeta donosile poticajne mjere kako bi ubrzale rast gospodarstava (BIS, 2009:16). Peta faza, koja je počela sredinom ožujka 2009., signalizirala je da tržišta počinju pokazivati naznake optimizma, unatoč i dalje negativnim makroekonomskim i financijskim vijestima, što je bio pokazatelj postupne normalizacije situacije (više u BIS, 2009:16-36).

Kako se najveća ekonomija na svijetu našla u slobodnom padu? Koje politike i koji događaji su potaknuli veliki pad 2008.? Ako se ne možemo složiti oko odgovora na ta pitanja, smatra Stiglitz (2010:XV), ne možemo se složiti o tome što raditi, kako se izbaviti iz krize ili zaštiti od neke iduće. Parsiranje između razmjerne uloge lošeg ponašanja banaka, neuspjeha regulacije ili labave monetarne politike od strane Feda nije lako. Sukladno konvencionalnoj interpretaciji globalne ekonomske recesije, gospodarski rast na Zapadu pao je zato što je pala potrošnja (Krugman, 2012, Rajan, 2012). Uskoro je slijedio pad poslovnih ulaganja, zato što nema smisla širiti kapacitete kada prodaja pada, a pala su znatno vladina, lokalna i državna potrošnja, dok su se neke vlade vapile za prihodima. Niska potrošnja, znači nisku zaposlenost, zbog čega poslovni sektor ne želi proizvesti ono što ne može prodati i zaposliti radnike ako ih ne treba za proizvodnju. Patimo od ozbiljnog sveobuhvatnog nedostatka potražnje, zaključuje Krugman (2012). Ali, jednako tako i od iskrivljene strane ponude (Rajan, 2012:319). Nadalje, desetljećima prije financijske krize 2007. godine napredne ekonomije izgubile su svoju sposobnost rasta. Trebale su nekako zamijeniti poslove koji su bili izgubljeni zbog razvoja novih tehnologija i jačanja strane konkurencije te platiti mirovinsku i zdravstvenu zaštitu svojoj starijoj populaciji.[57] Reinhart i Rogof (2010) pronašli su da obično trebaju godine da

[56]Dodao sam da je sve to bilo zbog Lahmanovog neuspjeha i da su u konačnici od Kongresa dobili tijelo za spašavanje (putem „Tarpa“ ili programa otpisa problematične imovine (eng. Trouble Asset Relief Program). U konačnici se nešto napravilo, složio se Bernanke (Bernanke, 2015).

[57] U godinama prije krize realni BDP u SAD-u prosječno je rastao između 2 i 2,5 posto godišnje. To je bilo zato što je gospodarski proizvodni kapacitet rastao tijekom vremena: svake godine bilo je više spremnih radnika, više strojeva i struktura za one radnike koje ih koriste i sofisticiranijih tehnologija da budu zaposleni (Krugman, 2012:13).

se ispere štetan posljedični učinak financijskog kolapsa. Sporno je stoga financijsku krizu tretirati kao recesiju što bi moglo imati usporeni oporavak i dovesti financijske institucije i vlade u veći rizik. Financijske krize vode do dubokih recesija i odgoda usporavanja, djelomično zato što se donositelji političkih odluka boje dostatno snažno odgovoriti. Iz tog razloga regulacija financija jednostavno treba biti stegnuta. Pitanje je samo radi li se to stezanje na pravi način.[58]

3.2.1 Povećanjem potrošnje do umjetno povećanog rasta

Kriza 2007.-2009. bila je odraz ne samo neuspjeha pojedinaca ili institucija već i neuspjeha ideja koje podupiru tekuće donošenje ekonomskih odluka.[59]U nastojanju da potaknu rast gospodarstva, vlade su trošile više nego što su si mogle priuštiti, a središnje banke poticale jeftine kredite da bi se zaduživala i kućanstva. Zbog toga je, smatramo, velika odgovornost za krizu na političkim institucijama, odnosno političarima.

Rast koji su te zemlje postigle, svojom ovisnošću o kreditiranju, pokazao se neodrživim.[60]Sredinom prošlog desetljeća gospodarstvo SAD-a bilo je ojačano izgradnjom kuća i snažnom potrošnjom. Te dvije stvari bile su vođene visokim i rastućim cijenama kuća, što je dovelo do građevinskog buma i potrošnje potrošača koji su se osjetili bogatima. Istodobno, kako je kupovna moć potrošača rasla, tako su rasli i 'bonusi' na Wall Streetu (Rajan, 2012:73). Ali, rast cijena bio je napuhan i temeljen na nerealnim očekivanjima (Krugman, 2012:32). Kada je mjehur puknuo, naglo su pale građevinska aktivnost i potrošnja. U 2006. godini, na vrhuncu napuhavanja balona, građevinari su izgradili 1,8 milijuna stambenih jedinica, a u 2010. samo 585.000. U 2006. američki potrošači kupili su 16,5 milijuna vozila, a u 2010. samo 11,6 milijuna. Otprilike godinu dana nakon puknuća tog

[58] Wolf, Martin. In the long shadow of the Great Recession. Financial Timese. Comment. 11 November 2015., str. 9.

[59] Tvrdi bivši guverner Bank of England King. Više u: King, Mervyn (2016)

[60] Za razumijevanje što će, ili neće, funkcionirati da bi se obnovio održivi rast, pomaže razmotriti kratku skicu ekonomske povijesti u prošlih 60 godina. U razdoblju 1950-ih i 1960-ih bila je snažna ekonomska ekspanzija na Zapadu i Japanu. Era brzog rasta došla je naglo do kraja početkom 1970-ih kada su zemlje OPEC-a, koristeći svoje zajedničke moći za pogađanje cijena, podigle cijenu nafte. Rast je pao, a vladina je potrošnja napuhnuta. Tijekom dobrih godina 1960-ih, demokratske vlade bile su brze u širenju države blagostanja. Središnje banke tada su promijenile smjer, stvarajući nisku i stabilnu inflaciju svojim primarnim ciljem. Ali vlade su nastavile povećavati potrošnjom svoje deficite i javni dug, kao udio BDP-a, u industrijskim zemljama penjao se stabilno počinjući potkraj 1970-ih – ovoga puta bez inflacije kako bi se smanjila njegova realna vrijednost (Rajan, 2012:70-71).

građevinskog balona, gospodarstvo SAD-a zadržalo je 'glavu iznad vode' povećanjem izvoza, ali do kraja 2007. i to je krenulo prema dolje te se nikada zapravo nije sasvim oporavilo.

Umjesto pokušaja da na umjetan način potaknu rast BDP-a po stopama od prije krize, vlade su se trebale usmjeriti na temeljne nedostatke svojih gospodarstava (Rajan, 2012:70). U SAD-u na važnost obrazovanja ili dodatnog obučavanja radnika koji su zaostali u tome, ohrabrivanje poduzetništva i inovacija te kanaliziranju moći financijskog sektora prema robama istodobno ih čuvajući od „ispadanja s tračnica". Za Stiglitza (2010:3), tu su i dublja pitanja: Što bi moglo zamijeniti razuzdanu potrošnju Amerikanaca u godinama prije nego što je balon puknuo? Kako su SAD i Europa upravljale svojim restrukturiranjem, primjerice, tranzicijom prema ekonomiji uslužnog sektora, koje je bilo teško tijekom buma? Ističe kako je restrukturiranje bilo neizbježno – globalizacija i tempo tehnologije su to zahtIjevali – ali to se nije moglo lako postići. „Globalizacija financijskoga tržišta bez globalne regulacije potpomogla je ubrzanju globalne krize" (Jurčić: 2010:319).[61]

3.2.2 Jeftin novac i financijska neumjerenost

Federalne rezerve podržavale su te kratkovidne politike (Rajan, 2012:76). U 2001. kao odgovor na tzv. „dot-com" krizu, Fed je srezao kratkoročne kamatne stope do kostiju. Ključne kamate snižene su na samo 1 posto u vrijeme kad su cijene nekretnina rasle znatno brže od stope inflacije koja je iznosila 3 posto. Prema Case-Shiller 10 City Composite indeksu, cijene kuća u tom su razdoblju rasle od 12,1 do 15,3 posto godišnje. Takav odnos kamata i cijena nekretnina poticao je Amerikance da uzimaju zajmove po kamati od 1 posto i kupuju nekretnine čije cijene rastu mnogo brže.[62]

No, korporacije, za koje se mislilo da trebaju biti stimulirane, nisu bile zainteresirane za ulaganje, tako da su umjetno niske kamate služile kao ogromna subvencija dijelovima gospodarstva koji su se oslanjali na dug, poput kućanstava i financijskog sustava (Rajan, 2012:76). To je dovelo do buma u građevinskom sektoru i povezanim uslugama, kao što su

[61] Primjerice, investitori u Japanu uzimali su zajmove po niskim kamatama i investirali u Australiji i na Novom Zelandu, uz mnogo veće kamate. To je izazvalo veliki odljev sredstava iz Japana i stvorilo veliku potražnju i 'balon' na tržištu nekretnina u Australiji (Jurčić, 2010:319).

[62] Osim toga postoji mogućnost smanjivanja porezne osnovice za iznos kamata na hipotekarne kredite, koja nije postojala kod plaćanja najamnine za iznajmljene kuće, poticala je i siromašnije stanovništvo na kupnju kuća. Sve to povećavalo je potražnju za kućama i vodilo prema velikome povećanju njihovih cijena. Stalna globalna neravnoteža jedan je od glavnih poticaja globalne krize (Jurčić, 2010:319).

brokerske kuće za nekretnine i hipotekarno kreditiranje, koje su stvorile poslove, posebice za nekvalificirane radnike. Dio ekonomista pljeskao je tom procesu, tvrdeći da bi procvat tržišta nekretnina mogao podići gospodarstvo iz mrtve sezone.[63] Ali taj se balon, podržan od strane Feda, pokazao neodrživim. Nakon što se balon na tržištu nekretnina rasprsnuo, a cijene kuća oštro pale, mnogi građevinski radnici izgubili su svoje poslove, a mnogi vlasnici kuća našli su se u dubljim problemima nego ikada, jer su kupili kuće koje si ne mogu priuštiti, a vrijednost njihovih nekretnina pala je ispod vrijednosti njihovih kredita. Popuštanje monetarne politike obično potiče potražnju za stambenim objektima, a time i građevinsku industriju.

Fed je opetovano izjavljivao kako će učiniti sve da potakne rast. To je dovelo do izrade plana o održavanju ključnih kamatnih stopa na rekordno niskim razinama, blizu nule, sve do početka 2015. godine, kao i o opsežnom kvantitativnom popuštanju monetarne politike, za kojim je uslijedila operacija Twist, kojom središnja banka mijenja kratkoročne za dugoročne obveznice.[64] Navedene mjere nisu uspjele pridonijeti dodatnom smanjenju dugoročnih kamatnih stopa.[65] Pokazalo se, kazao je predsjednik Feda Bernanke (FED, 2010a), da je ova financijska kriza među najtežim izazovima za donositelje ekonomskih odluka od Velike depresije. Na vrhuncu financijske krize, u jesen 2008. godine, vodeće središnje banke svijetu popuštaju monetarnu stegu i ubrizgavaju na financijska tržišta goleme količine svježeg novca kako bi stabilizirale globalni financijski sustav.[66]

---

[63] Ekonomisti nisu uspjeli predvidjeti prirodu, vrijeme i ozbiljnost krize; nekolicina njih koji su rano upozoravali općenito identificirajući samo izolirane slabosti sustava, ništa približno nisu predvidjeli u punom setu složenih veza i mehanizama koji su pojačali početne šokove i konačno rezultirali u razarajućoj globalnoj krizi i recesiji.(…) Ekonomisti mogu puno naučiti od krize, kazao je Bernanke, i ukazao na važnost poboljšanja u ekonomskoj znanosti (Bernanke, 2010).

[64]Isto. Objava Saveznih rezervi (Fed) o proširenju operacije Twist kupnjom dodatnih obveznica Ministarstva financija tijekom sljedećih šest mjeseci (kraj 2010. i početak 2011., op.a.) ukupne vrijednosti 267 milijardi dolara, čime će se za ovu godinu dosegnuti iznos od 667 milijardi, nije imala gotovo nikakav učinak na kamatne stope i cijene dionica. Izostanak tržišnog odgovora važan je pokazatelj da monetarno olakšanje više nije korisno oruđe povećanja gospodarske aktivnosti.

[65] Isto. Prinos na desetogodišnje obveznice Ministarstva financija iznosi 1,6 posto, što je pad sa 3,4 posto u odnosu na početak 2011. Iako je teško odrediti koji udjel pada odražava povišenu potražnju za tim dionicama od strane globalnih investitora nesklonih riziku, mjere Feda neupitno su dijelom zaslužne za to.

[66] Sa svojeg stanovišta, Federalne rezerve surađivale su usko s drugim donositeljima odluka, kako s domaćim tako i međunarodnim, kako bi pomogle zajedničkom odgovoru na krizu, i igrale su ključnu ulogu u tom odgovoru osiguravajući povratnu likvidnost financijskim institucijama koliko je bilo potrebno za zaustavljanje panike (Bernanke, (2010a). Dostupno na: www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20100924a.htm

3.2.3 Rezultat financijske neumjerenosti - što se može učiniti?

Trošak financijske i gospodarske krize u SAD-u procijenjen je na 12.800 milijardi dolara. Gubitak realnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) od 2008. do 2018. godine iznosi 7.600 milijardi dolara. Radi se o kumulativnoj razlici između potencijalnog BDP-a – koliki bi bio da nije bilo financijske i ekonomske krize - i stvarnog BDP-a, te procjena u tom razdoblju. Uz to, procjenjuje se da je između 2008. i 2012. godine izbjegnut gubitak BDP-a od 5.200 milijardi dolara. Radi se o procjeni mogućeg dodatnog gubitka BDP-a koji je spriječen izvanrednim fiskalnim i monetarnim mjerama.[67] „Prilagodbe toka duga bile su osobito velike tijekom financijske krize koja je počela 2007., a kao odgovor na krizu i spašavanje financijskih institucija, vlade su kupile financijsku imovinu, kao što su valute, depoziti, vrijednosni papiri i zajmovi, te ubrizgale imovinu u financijske institucije" (Reischmann, 2015:18).

Bankari imaju veliki udio u krivnji za krizu. Neke od aktivnosti financijskog sektora bile su očigledno predatorske, ako ne i potpuno kriminalne (Rajan, 2010:76). No, uloga koju je igralo politički potaknuto širenje kredita ne može se ignorirati; to je glavni razlog zbog čega nisu poduzete uobičajene provjere financijskog rizika." Političari sa svojim nepromišljenim političkim stavovima, moraj uzeti lavovski dio odgovornosti. Golemo tržište drugorazrednih hipotekarnih kredit bilo je dijete dostupne ideologije kuća".[68] Kako je rast prije krize bio iz temelja iskrivljen, teško je zamisliti da bi vlade mogle brzo obnoviti potražnju – ili da bi činjenje toga moglo biti dovoljno za vraćanje gospodarstva na pravi put. Status quo nije dobro stanje za oporavak od krize zbog napuhanosti financija, stambene izgradnje i nužnosti stezanja potrošnje vladinih sektora, te potrebe radnika za premještajem na produktivnija radna mjesta (Rajan, 2012:77). Izlaz iz krize ne može više biti u povećanom kreditiranju i trošenju, posebice ako trošenje nije svrha gradnja trajne imovine koja će pomoći budućim generacijama u otplati dugova s kojima će biti opterećeni. Umjesto toga, najbolja kratkoročna politika odgovora jest usmjerenost na dugoročan održivi rast.[69]

---

[67] Više u: Better Markets: Trošak krize u SAD-u čak 12.800 mlrd. dolara. Dostupno na: www.hina.hr

[68] Navodi Oonagh Mc Donald u svojoj knjizi "Fannie Mae and Freddie Mac: Turning the American Dream into a Nightmare." Više na: www.barrons.com/articles/

[69] Primjerice, zemlje koje nemaju opciju upravljanja višim deficitima, poput Grčke, Italije i Španjolske, trebaju smanjiti veličinu vlada i poboljšati sakupljanje poreza. One moraju omogućiti slobodniji ulazak u profesije poput računovodstva, prava, farmaceutike i trebaju smanjiti zaštitu zaposlenih – poteze koji mogu stvoriti više poslova u privatnom sektoru za

Izazov za SAD je poboljšanje sposobnosti svoje radne snage, očuvanje okruženja za inovacije i bolje reguliranje financija kako bi se spriječila pretjeranost (Rajan, 2012:78). Ništa od toga neće biti lako. Od reforma tržišta rada pa do obrazovanja, koje su odavno zakasnile.[70] Istodobno, kako novi poslovni pothvati stvaraju inovacije koje su nužne za rast, SAD trebaju sačuvati poduzetničko okruženje. U konačnici, iako zemlja ne bi trebala zaboraviti financijsku neumjerenost koja je svijet dovela u krizu, političari ne moraju lobotomizirati bankarstvo kroz regulacije kako bi ih ponovno napravili dosadnima. Financije trebaju biti treperave kako bi potaknule poduzetništvo i inovacije, što je u svijetu nužno.[71]

Bilo kako bilo, industrijske zemlje imaju izbor. One mogu djelovati kao da je sve u redu osim što su njihovi potrošači u strahu, tako da ono što je John Maynard Keynes nazvao „životinjskim duhovima“ mora biti oživljeno preko mjera poticaja (Rajan, 2012:78). Ili, mogu tretirati krizu kao buđenje i početi popravljati sve loše što je bilo zabilježeno u posljednjih nekoliko desetljeća i tako staviti sebe u bolju poziciju za korištenje prednosti od nadolazećih mogućnosti (Rajan, 2012:79). Amerikanci moraju upamtiti ulogu političara i Federalnih rezervi u krizi i paziti na moguće ponavljanje financijske neumjerenosti.[72]

3.2.4 Zaključak

Financijski sustav bio postavljen tako loše iz nekoliko razloga. Prvi je stvar poticaja, te postojanje sustavnog nesrazmjera između društvenih i privatnih povrata. Osim što je povezan, sustav tržišta ne radi dobro. Drugo, određene institucije postale su prevelike za upravljanje, ali i prevelike da propadnu[73] te vrlo skupe za spašavanje (Stiglitz, 2010:114-115). „Prevelike da propadnu“ financijske institucije, kazao je Bernanke (FED, 2010), bile su izvori krize, premda

---

otpuštene vladine djelatnike i nezaposlene mlade ljude. Fiskalna štednja nije bezbolna i vjerojatno će kratkoročno oduzeti od rasta. Moglo bi biti daleko bolje provoditi postupne reforme kada već vlade nisu djelovale u dobra vremena pa su bile prisiljene to brzo raditi u loša vremena. Vlade ne bi trebale, međutim, podcjenjivati bol koje će te mjere uzrokovati starijima, mladima i siromašnima, i bilo gdje drugdje, te trebaju donijeti ciljano zakonodavstvo za ublažavanje učinaka tih mjera (Rajan, 2012:77).

[70]Isto, str. 78. Vladini napori za pomoć studentima da financiraju svoje obrazovanje nisu uvijek funkcionirali, neki predatorski privatni koledži mamili su studente s pristupom vladinom financiranju skupim stupnjevima koji su imali malu vrijednost na tržištu.

[71] Isto, str. 79. Istodobno, zakonodavstvu, kao što je Dodd-Frankov zakon koji je potpuno regulirao financije, iako je bio ismijan za terete koje uvodi, potrebno je dati priliku da radi svoj posao usmjeravajući motore privatnog sektora dalje od poduzimanja neumjerenog rizika. Amerikanci trebaju ostati oprezni prema realnosti da su službenici regulaciju oblikovali da pogoduju sebi.

[72] Obično se kaže kada SAD kihne, svjetsku ekonomiju uhvati prehlada. Wolf, Martin.Solid growth is harder than blowing bubbles. Financial Times. Comment. 14 October 2015, str.11.

[73] eng. 'to-big-to-fail'

ne jedini, i među osnovnim zaprekama naporima donositelja odluka da savladaju krizu. Među uzrocima krize, bitno je razlikovati okidače (određeni događaj ili čimbenik koji je izazvao krizu) i nestabilnosti (strukturne slabosti u financijskom sustavu, regulaciji i nadzoru koji su propagirali i pojačali početni šok). Iako su brojni događaji pomogli izbijanju krize, među najvažnijima bili su značajni gubici vlasnika kuća na hipotekarnim kreditima, što je postalo očito ubrzo nakon što su cijene kuća počele padati. S više od 1.000 milijardi dolara (FED:2010) nepodmirenih hipoteka, vjerojatnost za gubitke na tim zajmovima bila je u apsolutnom iznosu velika. Nestabilnost sustava, zajedno s prazninama u vladinim odgovorima na krizu, bili su glavno objašnjenje zašto je kriza bila tako žestoka i imala tako razarajući učinak na šire gospodarstvo.[74] Treći razlog, kojeg navodi Stiglitz (2010), jest taj što su velike banke izašle iz običnog „vanilija bankarstva“ u sekuritizaciju. Četvrti, komercijalne banke pokušale su imitirati način poslovanja po načelu 'visoki rizik-visoki povrat' od financija, a komercijalno bi bankarstvo trebalo biti dosadno. Oni koji žele kockati, mogu ići na utrke u Las Vegas ili Atlantic City. Peti, previše bankara zaboravilo je da trebaju biti odgovorni građani (više u Stiglitz, 2010:114-115). Jer, preuzimanje odgovornosti za ukupne obveze može imati golemi utjecaj na vladinu fiskalnu poziciju, posebice kada su rizici koncentrirani u nekoliko vrlo velikih financijskih institucija. To je bila sudbina Irske kada se odlučila za otpis gubitaka banaka i u manjem stupnju Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih država. U razdoblju nakon krize vlade suočene s rizikom došle su do spoznaje da radije nego da budu „prevelike da propadnu“ vrlo velike institucije mogu biti „prevelike za spašavanje“. Rizik je posebice bio zabrinjavajući kada su financijske institucije imale imovinu u vrijednosti višekratnog BDP-a zemlje (Schick, 2013:23). Kada je sve pošlo krivo političari u SAD-u i drugdje tražili su skretanje pozornosti sa svojeg djelovanja napadajući i okrivljavajući banke. Naravno, mnoge banke snose svoj dio odgovornosti također, ali glavna je odgovornost politička u traženju povećanja vlasništva kuća pod bilo koju cijenu.[75] Za Roubinija nije bilo lako postaviti sustav ranog upozorenja na globalnu financijsku oluju, a među okrivljenima za

[74] Ostali okidači također su pridonijeli početku kaskade događaja koji su prerasli u krizu: nestabilnost u privatnom sektoru, ovisnost o nestabilnom kratkoročnom financiraju, nedostaci u upravljanju rizikom, pretjerani utjecaji, financijski derivati, ranjivost i nedostaci u javnom sektoru, statutarni propusti i sukobi, neučinkovito korištenje postojećih vlasti, sposobnost upravljanja krizom, „prevelike da propadnu“ tvrtke i monetarna politika te s njom povezani čimbenici (Bernanke, 2010).

[75] Tvrdi Oonagh Mc Donald u svojoj knjizi “Fannie Mae and Freddie Mac: Turning the American Dream into a Nightmare”. Više na: www.barrons.com/articles/

neuspjeh u uočavanju financijske krize 2008. su političari višeg ranga, najveće svjetske banke i nadnacionalne institucije.[76] Jer, „vlast ni u jednom trenutku mehanizmima koje je imala na raspolaganju nije svoje građane pokušala zaštititi od izloženosti nerealno visokim cijenama četvornog metra ili nerealno visokim kamatama na kredite. Međutim, kako se može dogoditi da punih 20-ak godina stanje na tržištu nekretnina, balon koji se napuhavao do prsnuća nije zabrinuo državnu vlasti. Slom koji se dogodio svi su najavljivali, na njega upozoravali - prvi bankari i građevinari, ali s jedine strane koja je trebala reagirati dolazio je samo isprazni muk.“[77]

Nadalje, za većinu Amerikanaca, prihodi na kraju desetljeća bili su niži nego na početku (Stiglitz, 2010: 343).[78] Dobro plaćene, nisko kvalificirani poslove s dobrim pogodnostima bilo je sve teže naći, osim možda u državnom sektoru. „Osjećaj socijalne nepravde - da je ekonomska igra namještena - još je dodatno pojačan kad se vidi bankare koji su uzrokovali financijsku krizu, uzroke kontinuiranog obolijevanja gospodarstva, dobivanje mega bonusa, dok se gotovo nitko ne smatra odgovornim za njihovo nanošenje nepravde. Počinjene su prijevare masovnih razmjera, no ispalo je da ih zapravo nitko nije počinio.“[79] A sve se to odvijalo na očigled političara izabranih od građana koji su masovno ostajali bez posla. A vlade, kao političke institucije, stvaraju okvire za gospodarski rast i zapošljavanje.

Rezultat svega bila je depresija koja se morala okončati. „Trebamo se boriti za politike koje će napraviti trik, počevši odmah“ Krugman (2012:230). Umjesto da pravovremeno „naprave trik“ i ukažu na osnovne razloge negativnih trendova, političari SAD-a opredijelili su se za lake odgovore (Rajan, 2012:75). Tražili su povećanje potrošnje, nadajući se da bi birači srednje klase - ako osjećaju kao da idu u korak sa svojim bogatijim susjedima, ako si mogu priuštiti novi automobil svakih nekoliko godina i povremena egzotična putovanja - mogli obraćati manje pozornosti na činjenicu da njihove plaće nisu rasle. Laki način da se to napravi

[76] Roubini, Nouriel. Ratting agencies still matter – and that is inexcusable. Financial Times, Comment, 11 August 2015., str.9.

[77] Dok se to ne promjeni, i ne samo po pitanju sloma stanogradnje, teško će država ići naprijed. Nišević, Vladimir (2016). Za slom tržišta nekretnina krivi i građevinari i bankari, ali najviše država. Poslovni dnevnik. komentari&analize. Večernji list d.o.o., 19. rujna 2016., str. 13.

[78] Europa je počela desetljeće podebljanim novim eksperimentom, eurom – eksperimentom koji bi sada mogao drhtati. Na obje strane Atlantika, optimizam početka novog desetljeća zamijenjen je s novom sumornosti. Kako se tjedni krize – Nove slabosti – protežu mjesecima, a mjeseci postaju godine, sivo bljedilo baca svoju sjenu (Stiglitz, 2010:343).

[79] Stiglitz, E. Joseph. Prosperitet za elitu, a ostalima nesigurnost bez presedana. Poslovni dnevnik. komentari&analize, Večernji list d.o.o., Zagreb, 24. ožujka 2016., str. 13.

bio je povećati stanovništvu pristup kreditima. Dakle, početkom 1990.-ih vođe SAD-a ohrabrivale su financijski sektor da pozajmljuje više kućanstvima, posebice onima srednje klase.[80]

3.3 Dužnička kriza u eurozoni

Gotovo da nije bilo godine u kojoj Europska unija nije bila na rubu neke krize: bankarske, dužničke, ruske aneksije Krima i, u vrijeme pisanja disertacije, izbjegličke. Sve više krivnja se u medijima i javnim raspravama usmjeravala na pojedine političare. Jer, „nevjerojatno je da se serijski neuspjesi EU uvijek mogu objasniti kao proizvod slučajnosti i zlobe".[81] Uz to, ekonomska kriza smanjuje povjerenje u politički sustav (Jonung, 2014:7).[82]

Na pitanja novinara Financial Timesa (2012:3) je li mogao zamisliti da će se dogoditi takva kriza prije sedam ili osam godina, Jean-Claude Trichet, tadašnji guverner Europske središnje banke (ECB), kazao je: „Apsolutno ne! Suočili smo se s neistraženim vodama. Središnje banke razvijenih gospodarstava krenule su vrlo hrabro u borbu s krizom nekonvencionalnim mjerama, a i vlade su morale agresivno uskočiti u pomoć gospodarstvima.[83] I dok su se prve dvije epizode financijske krize odvijale u SAD-u, epicentar treće epizode bio je u eurozoni.[84] Kada je Trichet krajem 2009. raspravljao o krizi s Barnankeom, tadašnjim predsjednikom Feda rekao mu je: „Jean-Claude, sada si ti na redu!". Tako je i bilo. Kako je svjetski financijski sustav isprepleten vezama između banaka, problemi američkih banaka prelili su se tijekom financijske krize i na druge banke u svijetu, ponajviše one koje su bile uključene u

[80] U 1992-oj Kongres je proslijedio Zakon o federalnom stambenom poduzetništvu financijske sigurnosti i zdravlja (eng. Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act), djelomice zbog stjecanja više nadzora nad Fannie Mae i Freddie Mac, golemim privatnim hipotekarnim agencijama, i djelomice za promociju dostupnosti vlasništva nad kućama za građane s niskim prihodima (Rajan, 2012:75).

[81] Münchau, Wolfgang. Two big mistakes that ruined Europe. Financial Times. Comment. 2 November 2015., str. 7.

[82] Primjerice, švedske vlasti uživaju povjerenje većeg stupnja javnosti što vjerojatno olakšava dizajn i implementaciju politika (više u Jonung, 2014:7).

[83] Prije najmanje dvije godine prije početka previranja, kazao je Trichet u uvodnom govoru Lekcija za financijsku stabilnost izdali smo jasna upozorenja o nestabilnostima koje su izrasle na rastućem agresivnom lovu za zaradom koji je podupirao značajnu podcijenjenost rizika različitih vrsta imovine, a ne samo kreditnih derivata. Ista su upozorenja komunicirala nekoliko drugih banaka. Usporedno s našim procjenama financijske stabilnosti, ponavljali smo upozorenja vladama euro područja o riziku konsolidiranih fiskalnih pozicija u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (ECB, 2010:8).
Dostupno na: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/greatfinancialcrisisecbcolloquiumpapademos201203en.pdf

[84] Trichet smatra kako je svijet tada bio u trećoj epizodi krize, nakon prve s financijskim previranjima od sredine 2007., te druge koja je počela s kolapsom Lehman Brothersa. Financial Times, July7/July 8, 2012., Llife&Arts, Lunch with the FT, str..3.

trgovanje novim, izvedenim financijskim instrumentima, osmišljenima u SAD-u. To je dovelo do bankarske krize u nizu europskih zemalja, od Britanije do Njemačke. Vlade tih zemalja uskočile su, kao i SAD, u pomoć svojim bankama. I dok su manje američke i europske banke u jeku financijske krize prepuštene stečaju, velike su spašene. No, to je, pokazalo se kasnije, bila samo uvertira u razarajuću dužničku krizu u eurozoni, koja je izbila u Grčkoj početkom 2010. godine, da bi se vrlo brzo proširila na rubne članice tog bloka - Irsku, Portugal, Španjolsku i Italiju - te zaprijetila slomu eura. „Političari sada plaćaju cijenu kraha. Slom i naknadna depresija slomili su povjerenje u generacije političkih vođa,…Kapitalizam je preživio slom, ali po cijenu kolapsa povjerenja u vladajuće elite“. [85]

Prevelika javna potrošnja, ali i recesija, zbog koje su pali proračunski prihodi Grčke, doveli su tu članicu eurozone u takvu situaciju da, bez vanjske pomoći, nije mogla podmirivati svoje obveze prema međunarodnim kreditorima. Kako se Grčka našla na rubu bankrota, to je izazvalo nepovjerenje na financijskim tržištima u sposobnost drugih članica eurozone da servisiraju svoje dugove.

Tim više što je prethodna recesija nagrizla fiskalne prihode tih zemalja. Samo nekoliko mjeseci nakon izbijanja dužničke krize u Grčkoj, u jesen 2010. godine pod pritiskom se našla Irska. Nekad 'Keltski tigar' praktično je preko noći postalo 'ružno pače' eurozone. Istodobno su dužnički problemi zahvatili i Portugal. Sve te tri članice eurozone dobile su međunarodne pakete pomoći od Europske unije i MMF-a, kako bi mogle vratiti dugove, s time da su tijekom spašavanja banke Grčkoj čak i otpisale velik dio dugova. U rješavanju grčke krize„delegirali smo politike na bankare, a Europska središnja banka je unutar Deutche banke i Deutche banka je unutar Budesbanke“.[86]

Zbog toga se cijela EU našla u „neistraženim vodama“ s pitanjem kako bez prevelikih potresa na financijskim tržištima, a unutar pravila EU-a i eurozone, pomoći prezaduženim članicama. I dok su vodeće članice eurozone „tapkale u mraku“, cijena zaduživanja ionako prezaduženih članica tog bloka dosezala je rekordne razine. Godine 2011. činilo se da je osnivanjem

[85] Stephens, Philip. Politicians are paying the bill for the crash. Financial Times.Comment.18 December 2015, str. 9.

[86] kazao je prije prelaska na spominjanje japanske „upravo na vrijeme“ proizvodnje i nultog-sata britanskog ugovora o radu Beppe Grillo, komičar koji vodi najveću protestnu stranku u Italiji, kada je bio upitan izravno što misli o dogovoru (između Grčke i Europe, op.a.) o načinu rješavanja grčke krize, te se činio više obeshrabren nego ljut: „Ne znam, to je uvijek ista priča. Svaka nacija izgubila je svoj suverenitet“. To vodi u prvi od mnogih zastranjivanja. The Pope has copied a lot from us, Lunch with the FT Beppe Grilo, Financial times, Weekend, Life18/19 July, 2015., str. 3

Europskog fonda za financijsku stabilnost (EFSF), vrijednog 500 milijardi eura, kojeg su trebale napuniti sve članice eurozone, situacija smirila. Međutim, nametanje strogih mjera štednje onim zemljama koje bi koristile sredstva iz tih fondova dovelo je do daljnjih prijepora u EU, pa čak i do otvaranja pitanja zakonskih temelja EFSF-a. Novac obično migrira u visoko razvijene zemlje tijekom recesija, omogućavajući im da dugom financiraju stimulativne izdatke ili smanjenje poreza. Međutim, kada novac i krediti presahnu, zemlje nižeg prihoda moraju zategnuti svoje pojaseve, čak i po cijenu produbljivanja socijalne bijede i proširivanja fiskalnog raskoraka. U posljednjim desetljećima teški učinak tog dvostrukog standarda bili su ograničeni na druge kontinente; sada su se oni proširili na Europu (Schick, 2013:14). Dok se tražio put iz „slijepe ulice", pod pritiskom su se našla i veća gospodarstva, Španjolska i Italija. Skok prinosa na obveznice tih zemalja iznad kritičnih 7 posto, što se smatra dugoročno neodrživom cijenom financiranja, dodatno je napuhao njihove dugove, što je vladama bilo sve teže financirati.

Od početka 2010. godine za spašavanje zemalja na rubu eurozone - Grčke, Irske, Italije, Portugala i Španjolske – potrošeno je 1.100 milijardi eura.[87]U Međunarodnom monetarnom fondu upozoravaju da je dužnička kriza eurozone, koja je počela u Grčkoj, izazvala ogroman odljev privatnog kapitala, što je uzdrmalo bankarski sustav navedenih pet zemalja. Samo između lipnja 2011. i lipnja 2012. godine iz Španjolske je izvučeno 296 milijardi eura ili 27 posto bruto domaćeg proizvoda (BDP), a iz Italije 235 milijardi, ili 15 posto BDP te zemlje. Iz grčkih banaka povučeno je 30 posto ukupnih uloga. Iz MMF-a su upozorili da Europa mora uložiti veće napore kako bi prevladala fiskalnu krizu koja izaziva dodatne pritiske na ionako prenapregnut globalni financijski sektor.[88]

Prvotno se činilo da se radi samo o dužničkoj krizi u zemlji na periferiji, Grčkoj, ali to je preraslo u sustavnu krizu eurozone, i što je još gore, krizu europskih integracija (Rodrigues,

---

[87] Stoji u izvještaju MMF koji je naveo da "Europljani moraju ubrzati ritam u uspostavljanju povjerenja u tržište, kao i ojačati jedinstvo unutar eurozone." Uloženi napor zemlja eurozone MMF ocjenjuje kao značajan, navodeći kao primjer svotu u vrijednosti od više 1,1 bilijuna eura za spašavanje prezaduženih zemalja članica. U pitanju je dio sredstava koje je pozajmio Fond za europsku podršku, a prije svega Europska središnja banka, koja ne samo da je otkupila državne obveznice u vrijednosti većoj od 200 milijardi eura, već i nadgleda banke navedenih pet zemalja, prenosi francuski list Le Figaro. Dostupno na: www.index.hr/vijesti/clanak/mmf-spasavanje-eurozone-dosad-je-veliku-trojku-kostalo-11-bilijun-eura/641182.aspx

[88] MMF: Spašavanje eurozone dosad je "veliku trojku" koštalo 1,1 bilijun eura. Dostupno na: www.index.hr/vijesti/clanak/mmf-spasavanje-eurozone-dosad-je-veliku-trojku-kostalo-11-bilijun-eura/641182.aspx

2012:7). Europa, a napose eurozona, puno bi lakše podnijele prvi krizni val da vlade nekih europskih zemalja nisu bile pretjerano zadužene prije krize (HUB, 2011:6). Ovako, naglo povećanje fiskalnih deficita od 2008. do 2010. razotkrilo je pretjeranu zaduženost javnih sektora u nekim zemljama. Grčka se pritom pokazala kao ekstremni slučaj. Ukupni javni dug 17 članica eurozone iznosio je 7.837 milijardi eura ili 85,1 posto BDP-a na kraju 2010.[89] Prerastanje inicijalnog financijskog šoka u višegodišnju recesiju, transmisija težišta problema s bankarskog sektora na javne financije te prebacivanje njegovog žarišta iz SAD-a u Europu, pokazuje koliko je postojeća kriza uzdrmala same temelje osnovnog načina funkcioniranja zapadnih ekonomija u posljednjih tridesetak godina. Suštinski i idejno (Rohatinski, 2012). Međutim, učinci nakon financijskih šokova ne oštećuju samo gospodarstvo već i političke kapacitete. U dobrom dijelu zemalja vlade koje su predsjednikovale tijekom financijskog kolapsa bile su istisnute s vlasti ili su izgubile sljedeće izbore. U nekim zemljama nova je vlada bila sposobna djelovati odlučno zato što nije bila zaražena krizom; u drugima, nova vlada bile je oslabljena kao i prethodna. Postoji razlog za vjerovanje da treba puno toga napraviti s izbornim sustavom poslije krize, ali i drugim čimbenicima također (Schick, 2013: 16).

3.3.1 Makroekonomski pogled

Oporavak europskih gospodarstava nakon recesije koja je izbila 2008. godine, započeo je 2010., no usporen je već tijekom 2011., prvenstveno uslijed intenziviranja negativnih gospodarskih kretanja u drugoj polovici godine (MF, 2012:9).[90] U 2012. eurozona ponovno uronjava u recesiju. U recesiji je bilo šest od 17 članica eurozone, dužničkoj krizi nije se nazirao kraj, usporavao se rast američkog, kao i drugih najvećih svjetskih gospodarstava, pa je situacija u globalnom gospodarstvu bila najgora od 2009., kada je bilo u dubokoj recesiji.

[89] Njemačka, Španjolska, Italija i Francuska zajedno imaju 78,4 % ukupnog javnog duga eurozone. Među velikim zemljama samo Italija odskače daleko iznad linije jednakosti, što znači da joj je javni dug bitno veći od BDP-a (omjer oko 120%). Dodaju li se tomu i dvije srednje velike zemlje koje odstupaju od linije jednakosti prema gore – Belgija i Grčka, doći ćemo do ukupnog udjela šest zemalja (četiri velike i dvije visoko zadužene) u javnom dugu eurozone od 87,1% (HUB, 2011:6).

[90] Naime, iako je u prvom tromjesečju 2011. ostvaren najsnažniji rast BDP-a od početka svjetske gospodarske i financijske krize, uslijed eskalacije dužničke krize u eurozoni, rasta cijena nafte i usporavanja svjetskog gospodarskog rasta, europsko gospodarstvo je u posljednjem tromjesečju 2011. godine zabilježilo smanjenje BDP-a u usporedbi s prethodnim tromjesečjem. Na razini cijele 2011. godine ostvaren je realni rast BDP-a od 1,5% u Europskoj uniji i eurozoni, što je prvenstveno proizašlo iz pozitivnog doprinosa neto izvoza. Ministarstvo financija (2012)

MMF je pozvao političare u eurozoni da učine zaokret u politici kako bi se zaustavilo širenje dužničke krize, koja je tada nedvojbeno zahvatila čitavu monetarnu uniju i njezine manje susjede. Unatoč napretku u okruženju suočenom s ograničenjima, stječe se dojam da nije dovoljno učinjeno kako bi se zaustavilo širenje krize i ublažili njezini učinci u fiskalnoj, bankarskoj i u sferi rasta.[91]Daljnje pogoršanje krize u eurozoni bilo je najveći rizik za stabilnost svjetskog financijskog sustava.[92]

U 2012. moglo se reći: kriza u eurozoni ulazi u kritičnu fazu, koja nameće potrebu za rješenjima koja će osigurati dugoročnu financijsku stabilnost; intervencije ECB-a i zaključenje fiskalnog pakta donijeli su samo privremeno smirivanje krize; negativne ekonomske i političke posljedice politike štednje ponovo su razbuktale krizu; održivo rješenje krize vodi prema fiskalnoj uniji i poticanju gospodarskog rasta; u međuvremenu pozornost financijskih tržišta usmjerila se na bankarski sektor kao glavno žarište krize; regulatorni zahtjevi za porast kapitala u uvjetima krize tržišnog financiranja rezultiraju razduživanjem banaka; pritom je vidljiva tendencija zatvaranja financijskih tokova unutar granica zemalja, što negativno djeluje na priljev kapitala u zemlje s tržištima u nastajanju u Europi i drugim svjetskim regijama; smanjen priljev kapitala, zajedno s padom izvozne potražnje zbog recesije koja se iz perifernih pomalo širi i na središnje zemlje eurozone, stvara izrazito nepovoljno vanjsko okružje za zemlje izvan eurozone koje su s njom snažno integrirane trgovinskim i financijskim vezama.[93]

Cijela priča traje već gotovo desetljeće i nalikuje, smatra Krugman, „ rutinskoj komediji – gospodarstva slabe, nezaposlenost raste, banke upadaju u nevolje, vlade priskaču u pomoć - ali opet se nekako spašavaju samo banke, a ne nezaposleni“[94]Nezaposlenost u Europi jednako je zastrašujuća kao i SAD-u, no u terminima bruto domaćeg proizvoda, Europa je u stvari gora (Krugman, 2012:18). Iako slučajevi različitih fiskalnih sudbina zemalja izviru prije svega iz ponašanja financijskih tržišta, međunarodne organizacije ne bi trebale biti slijepe prema percepciji da bi zemlje s nižim prihodom mogle biti u nepovoljnijem položaju od imućnih

[91] navodi MMF ocjenjujući dosadašnje poteze eurozone .Više na: www.hina.hr

[92]Tako ističu da SAD-u i Japanu prijete ozbiljne fiskalne teškoće koje bi, ako ne budu otklonjene, također mogle destabilizirati svjetski financijski sustav, kaže se dalje u Izvješću o globalnoj financijskoj stabilnosti. Dostupno na: www.hina.hr

[93] Više u HNB (2012)

[94] Krugman se ironično osvrnuo na krizu u eurozoni. Dostupno na: www.tportal.hr/vijesti/svijet/198949/Krugman-Potpuna-katastrofa-je-iza-ugla.html

zemalja. Postoje, primjerice, očigledne razlike u ekonomskoj nelagodi koje su iskusile Luxembourg, Norveška i Švedska i dugotrajni problemi koji su opsjedali Grčku, Irsku i Španjolsku. Šokovi su imali dublje prolaze i dugotrajnije učinke, poput kronično visoke nezaposlenosti i tereta dugova (Schick, 2013:15). Iskustvo s krizom bilo je vrlo neujednačeno diljem europskih država. Iako je Njemačka razmjerno nepovrijeđena, europska periferija se suočava s katastrofom (Krugman, 2012:17).[95] Kako bi potaknula rast gospodarstva eurozone i time ublažila dužničku krizu, ECB srezala je ključne kamatne stope na svega 0,75 posto, rekordno nisu razinu. Kupovala je obveznice Italije i Španjolske kako bi im smanjila cijenu zaduživanja na financijskom tržištu. Vlade brojnih zemalja srezale su javnu potrošnju kako bi smanjile proračunske deficite. U suradnji s MMF-om i bankama, Europska unija odobrila je pomoć zemljama u financijskim problemima, koje su morale uvesti stroge mjere štednje.

U razdoblju od 2010. do 2012. godine, članice eurozone napravile su izvanredan posao, smatra Moravcsik (2012:57), upravljajući kratkoročnim simptomima krize, iako su troškovi bili veliki. U veljači 2012. europske vlade prisilile su imatelje grčkih obveznica da prihvate 53 postotni gubitak i smanjene kamatne stope na preostali dug zemlje (Moravcsik, 2012:60). Također, EU je stabilizirala svoj financijski sektor.[96] Ipak dugoročni izazovi ostaju: konvergiranje europske ekonomije, a to znači osigurati dovoljnu sličnost njihovih domaćih makroekonomskih ponašanja kako bi se omogućila jedinstvena monetarna politika po razumnoj cijeni. Da bi se došlo do toga, zemlje kreditori, kao što je Njemačka, i zemlje deficita u južnoj Europi moraju obuzdati svoje trendove u javnoj potrošnji, konkurentnosti, inflaciji i drugim područjima. Izbijanjem krize, proces ekonomske konvergencije između

[95] Posebice je problematično danas biti mlad u Americi, sa stopom nezaposlenosti od 17 posto među onima ispod 25 godina, a to je noćna mora u Italiji, gdje je stopa nezaposlenosti mladih 28 posto, u Irskoj, gdje je 30 posto, i u Španjolskoj gdje je 43 posto (Krugman, 2012:17).

[96] Podržan je europski bankarski sustav nudeći bankama 600 milijardi eura u trogodišnjim zajmovima po vrlo niskoj kamatnoj stopi od jedan posto. To je navijestilo mogućnosti plasiranja više takvih zajmova, ako bude nužno. Berlin je premašio većinu očekivanja dosljedno podupirući takve odvažne akcije u procesu koji nosi velike troškove i rizike. Ali to nije bilo napravljeno iz realizma i milosrđa, unatoč dobro vremenski pogođenim i nadahnutim pozivima kancelarke Angele Merkel za većom Europskom političkom unijom. Njemačka je najveća dobitnica od financijske stabilnosti i zajedničke valute. Iznenadno neizvršenje novčanih obveza od neke zemlje Eurozone ili kolaps valute mogli bi razoriti njemačku ekonomiju, a posebice njezinu izvoznu industriju. Nadalje, kako je spašavanje nepopularno u Njemačkoj, podrška EU zemljama deficita dosada je nudila troškovno najučinkovitiji i politički svrsishodan put za Berlin kako bi se osiguralo njemačkim bankama i imateljima obveznica plaćanje njihovih nepromišljenih međunarodnih zajmova. Tako da nije iznenađenje snažna podrška njemačkog poslovnog sektora koja je odlučujuća u osiguranju višestranačke većine u Bundestagu i za dodjeljivanje sredstava za obranu eura (Moravcsik, 2012:61).

zemalja EU prelazi u proces njihove divergencije i snažne interesne polarizacije (Rohatinski, 2012).[97]

ECB upozorila je na gospodarski jaz među zemljama koje su utemeljile eurozonu, ocijenivši "razočaravajućim" takav ishod koji je protivan premisi da će zajednička europska valuta omogućiti gospodarstvima koja zaostaju da polagano hvataju korak. Zemlje središnje Europe ostvarile su značajan napredak, no neke od onih koje su među prvima prihvatile euro nisu odustajale od svojih slabih institucionalnih okvira, pa su ostale ranjive na šokove. [98] No, uzroci krize su znatno složeniji, a političari nisu pridonijeli pravodobno i na odgovarajući način njihovom rješavanju.

3.3.2 Kriza eura i zemalja deficita

Prema nekim novinskim komentatorima, dvije katastrofalne pogreške učinjene tijekom 1990-ih i na početku ovoga tisućljeća su: uvođenje eura i proširenje EU s 15, dva desetljeća prije, na 28 članica.[99] Kada su se europski lideri opredijelili za monetarnu uniju 1992., igrali su na to da će se europska gospodarstva ugledati jedno na drugo: deficitu sklone zemlje južne Europe mogle bi usvojiti njemačke ekonomske standarde - nisku inflaciju cijena i rast plaća, više štednje i manje potrošnje - a Njemačka bi mogla postati malo više poput njih, poticanjem veće državne i privatne potrošnje te dozvoliti veće plaće i višu inflaciju (Moravcsik, 2012:54). To se nije dogodilo. S krizom eura prave posljedice tog kockanja postaju jasnije. „Danas Bruxelles iznenada treba gledati iznad svojih vanjskopolitičkih interesa i voditi drugu po veličini svjetsku ekonomiju. Međutim, EU nije institucionalno, a njezini vođe nisu intelektualno spremni za bilo koji posao“.[100] Političari u najvažnijim državama EU, koji su po

[97] Otuda model treba dograditi i reformirati, posebno u sferi bitnog ublažavanja dihotomije između jedinstvene monetarne politike i relativno autonomnih fiskalnih, razvojnih i socijalnih politika zemalja članica (Rohatinski, 2012).

[98] navodi se u biltenu ECB-a, objavljenom u srpnju 2015. Napredak u smjeru stvarne konvergencije među 12 zemalja koje su formirale eurozonu u njenim početnim godinama razočarava. Nekoliko članica eurozone, uključujući Irsku, Portugal, Cipar i Grčku, spašavano je paketima međunarodne financijske pomoći nakon izbijanja europske dužničke krize, a Grčka se početkom ovoga mjeseca našla na rubu izlaska iz zone primjene zajedničke europske valute, zbog čega se euro našao u svojevrsnoj egzistencijalnoj krizi. (…) U međuvremenu su, pak, zemlje koje su se kasnije priključile eurozoni - Estonija, Latvija, Litva i Slovačka - zabilježile najviši stupanj konvergencije među zemljama EU. Više u: ECB razočaran zbog gospodarskog jaza među osnivačima eurozone. Dostupno na: www.hina.hr

[99] Münchau, Wolfgang. Two big mistakes that ruined Europe. Financial Times. Comment. 2 November 2015., str. 7.

[100] Isto.

definiciji najodgovorniji za neuspjeh i za jaz što zjapi između njihovih riječi i djela, i dalje se najčešće skrivaju iz odgovornosti drugih europskih zemalja i institucija. Ništa nam ne pruža nadu da će sljedećih godina biti drukčije (Piketty, 2014:611).

Eurozona je trebala postati ono što ekonomisti nazivaju „optimalnim valutnim područjem“ u kojemu je ekonomski racionalno ponašanje dovoljno za opravdanje jedinstvene monetarne politike (Moravcsik, 2012:56). No, postizanje tog cilja vrlo je teško jer euro sustav zahtijeva od vlada odustajanje od alata koji su tradicionalno koristili za izjednačavanje svojeg raskoraka s Njemačkom - jednostranu kontrolu kamatnih stopa i snabdijevanja novcem, ograničenja tijekova kapitala i upravljanje tečajem.[101] Europa ne bi bila u današnjoj situaciji da je Grčka zadržala svoju drahmu, Španjolska pezetu, Irska funta itd. zato što bi te zemlje imale ono što im danas nedostaje: efikasan način za povratak konkurentnosti i povećanje izvoza, konkretno - devalvaciju.[102] Kao članici eurozone Grčkoj je zabranjeno korištenje ovog učinkovitog koncepta', smatra Piketty.[103] I to je stvorilo krizu Zajedničku valutu ima 19 zemalja, ali svaka od tih zemalja ima svoj vlastiti porezni sustav, a fiskalna politika u Europi nikada nije usuglašena. To ne može funkcionirati. „Stvaranjem eurozone stvorili smo čudovište“ (Krugman, 2012:179).

U početku činilo se da europska gospodarstva dovode svoje politike u ravninu s Njemačkom, kao što su očekivali optimisti. Države slabih valuta obuzdale su plaće, javnu i osobnu potrošnju – ili barem 'uskladile' statističke podatke koji su navodili na zaključak da su to postigle (Morovcsik, 2012:57). Usvajanje eura smanjilo je kamatne stope za te zemlje i ohrabrilo sjeverne Europljane da kreditiraju njihova gospodarstva i tako potiču rast. Ipak ispod površine, eurozona je bila tempirana bomba. Europska gospodarstva rasla su odvojeno, a posljedice toga postale su jasne nakon financijskog kolapsa SAD-a i Velike Britanije 2008. Dok su se vlade s deficitima odmah našle u teškoćama pod pritiskom međunarodnih tržišta,

---

[101] Suočene s dužničkom ili konkurentskom krizom, zemlja može djelovati izravno na potiskivanje ekonomske aktivnosti putem plaća, privatne potrošnje, poslovnog ulaganja i vladine potrošnje. To je rizičan smjer za bilo koju vladu zato što nameće neposredne i vidljive troškove cjelokupnom društvu (Moravcsik, 2012:57).

[102] Kao suprotnost tužnoj priči Irske, Krugman ukazuje na slučaj Islanda, koji je bio „prva stepenica“ u financijskoj krizi, ali je uspio naći odgovor devalvirajući svoju valutu, krunu, a imao je i hrabrosti dozvoliti bankrot svojih banaka. Island proživljava oporavak koji je trebao zahvatiti Irsku, ali nije. Ipak, slom eura bio bi razoran i predstavljao bi ogroman poraz za europski projekt. Krugman optužuje Nijemce zbog krize eurozone. Dostupno na: www.tportal.hr/vijesti/svijet/192597/Krugman-optuzuje-Nijemce-zbog-krize-eurozone

[103] Piketty, Thomas: Stvorili smo čudovište! Dostupno na: www.tportal.hr/biznis/politika-i-ekonomija/373270/Thomas-Piketty-Stvorili-smo-cudoviste.html

Njemačka je gotovo cijelo vrijeme bilježila neprekinuti gospodarski uzlet. Te različite putanje gospodarstava dovele su u pitanje održivost eura. Iako se smatra da je kriza uzrokovana prije svega pretjeranom javnom potrošnjom nekoliko zemalja eurozone, njemačko iskustvo nije argument za jednostranu štednju na jugu Europe; to je argument za daleko jaču razvojnu politiku drugdje, a osobito za ECB da odustane od svoje opsesije inflacijom i fokusira se na rast.[104] U tu svrhu očekivalo se da bi, takozvano fiskalno zbijanje, o kojemu su pregovarale članice EU-a, moglo, ako pregovori uspiju, osnažiti proračunsku štednju diljem kontinenta.

Kriza 2008. godine pokazala je „ sve nedostatke modela neoliberalnog kapitalizma i da stvari nisu tako jednostavne, odnosno da se ne možete pustiti da tržište bude prepušteno sebi, već da mora biti regulirano.“ Elite se i dalje nadaju da slobodno, neregulirano tržište može riješiti naše probleme. To je pogrešno. Da, tržište može riješiti puno toga, ali je i dalje potreban onaj politički dio koji mora ući u igru i biti jak kada je u pitanju zajedničko dobro, kada su u pitanju porezi i kada kapitalizam mora i treba djelovati u zajedničkom interesu. Kapitalizam treba biti kontroliran od strane demokratskih institucija“, smatra Piketty.[105] Daleko važniji uzrok krize bila je kratkovidnost u labavoj regulaciji privatnog sektora, koja je poticala politike banaka u Irskoj, nedovoljnu konkurentnost na tržištima u Italiji i uzlet prodaje kuća u Španjolskoj, čije je tržište nekretnina kasnije kolabiralo (Moravcsik, 2012:57). „Vlade zemalja eurozone osigurale su povrat manje od polovine financijske pomoći koju su dodijelile bankama od globalne financijske krize. Vlade su bankama ponudile čitavu lepezu mjera potpore, u rasponu od jamstava do kupovine imovine i ulaganja u dionice, kako bi spriječile nestašicu kredita nakon izbijanja financijske krize 2008. Do 2016. zemlje eurozone osigurale su povrat 40 posto odobrene državne pomoći, što je malo u usporedbi s ostalim gospodarstvima svijeta. U ECB-u upozoravaju na još uvijek prisutne rizike, budući da vrijednost preostalih jamstva doseže vrijednost od 2,7 posto BDP-a eurozone. Stope realiziranog povrata posebno su niske u Irskoj, Cipru i Portugalu, a relativno visoke u Nizozemskoj".[106]

---

[104] zaključio je Krugman. Dostupno na: www.tportal.hr/vijesti/svijet/192597/Krugman-optuzuje-Nijemce-zbog-krize-eurozone.html

[105] Intervju: Thomas Piketty, Bisera Fabrio, Jutarnji list, EPH d.o.o., 11. listopada 2014., str. 30-32.

[106] Objavila je u rujnu 2015. ECB. Više u ECB: Europske banke vratile manje od pola državne pomoći. Dostupno na: www.hina.hr

Iako veliki deficiti i slomljen privatni sektor mogu biti dio problema, dublji uzroci krize leže u kontradiktornosti unutar samog euro sustava. Deset godina nakon usvajanja zajedničke valute, Europa još nije optimalno euro područje. Umjesto toga, jedinstvena valuta povećava postojeće razlike i eliminira instrumente politika, koji su nužni za prevladavanje upravo tih razlika. Bankroti u južnoj Europi i prosperitet u Njemačkoj dvije su strane iste kovanice. Grčka, Italija, Portugal i Španjolska potrošile su prošlo desetljeće stvarajući velike i rastuće deficite na tekućim računima i zato su optužene za neučinkovitost i pretjeranu potrošnju (Moravcsik, 2012:58). Uz to, greška Europe je u tome što ne prihvaća specifičnost svake pojedine države. Grk se nikada ne može ponašati kao Skandinavac ili Nijemac, ali to ne znači da je lošiji od njih, on je jednostavno takav.[107] Nadalje, asimetrija u dinamici duga dijelom se odnosi na česte neuspjehe u obuzdavanju rashoda. Analiza stabilnosti programa tijekom 1999.-2007. sugerira da je stvarni rast rashoda u zemljama eurozone često premašio planirani tempo, osobito kada je bilo neočekivanih povećanja prihoda. Zemlje jednostavno nisu bile sposobne spremiti dodatne prihode i izgraditi fiskalne odbojnike.[108] Od 2008. javne financije značajno su pogoršane. U zemljama EA18 u cjelini, primarni deficit u omjeru BDP-a porastao je za oko 7,7 postotnih bodova tijekom 2008.- 2013. Javni dug u omjeru BDP-a skočio je na 95 posto u 2013., gotovo 30 postotnih bodova iznad razine prije krize. Neke zemlje bile su po cijeni obveznica izvan tržišta i morale su zatražiti financijsku pomoć iz europskih i međunarodnih izvora (Eyraud, Wu, 2015:7).

No, za bujanje deficita isto se tako može okriviti njemačke politike. S uvođenjem eura 1999., ECB je u eurozoni postavila za cilj inflaciju od 2 posto, što se temeljilo na trendovima na njemačkom tržištu rada. Njemačka je postupno smanjivala svoje cijene i održavala rast plaća ispod te razine, što je tijekom desetljeća stvorilo 25 postotni jaz u konkurentnosti između Njemačke i njezinih europskih partnera. Prvenstveno je to koristilo njemačkom izvoznom

[107] Vlast se može dobiti populističkim mjerama, ali onda morate imati viziju i strategiju kako te mjere provesti, a ne kao Cipras koji je nanio veliku štetu Grcima baš zato što ih nije znao provesti. Jurčić, Ljubo u intervjuu za Nacional, 21. srpnja 2015., str.25-27., „Milanović bi se trebao povući i malo odspavati“.To bi bilo najbolje za Hrvatsku. Nacional news corporation d.o.o., Zagreb.

[108] Na primjer, s obzirom na sva godišnja zapažanja za zemlje s neočekivanim prihodima od 1999., prekoračenja rashoda bila su manja nego neočekivani prihodi u oko polovici slučajeva (čime se stvaraju dodatne uštede). Nasuprot tome, zbog nepredviđenih nedostataka prihoda, rashodi su bili prilagođeni prema dolje kako bi se podudarali s ovim nedostatcima (i spriječilo pogoršanje fiskalne ravnoteže) samo u četvrtini slučajeva. To otkriva važnu asimetriju: vlade često nisu bile u stanju sačuvati neočekivane prihode i obuzdati njihovog trošenje u odgovoru na nedostatak prihoda kada je bila potrebna konsolidacija. Kao rezultat toga, europske zemlje bile u loše pripremljene, kada je financijska kriza započela u ljeto 2007. godine (Eyraud, Wu, 2015:7).

sektoru.[109] Zemlje južne Europe održavale su i trebale jednostavno imitirati njemački uspjeh.[110] Nagomilani izvozni viškovi i obuzdavanje domaće potrošnje, generirali su višak kapitala, koji su njemačke banke i ulagači posudile južnoj Europi po povijesno niskim kamatama, ignorirajući dugoročne rizike (Moravcsik, 2012: 59). Stoga su južnoeuropski deficiti uvelike neuspjeh sjevernoeuropskih kreditora, kao što su oni neuspjeh južnoeuropskih dužnika. U korištenju podcijenjene valute za akumulaciju trgovinskog viška, Njemačka se ponašala poput europske Kine. Velika neravnoteža, poticana eurom, između njemačkog izvozno usmjerenog gospodarstva i susjednih, pogođenih u recesiji, bila je više nego dovoljna za okidanje žestoke krize u dužničkim gospodarstvima.[111] Jedina preostala politička opcija zemalja s velikim deficitima, kako bi se prebrodio 25-postotni konkurentski raskorak u odnosu na Njemačku, drastično je smanjenje plaća, ekonomska aktivnost privatnog sektora i državna potrošnja, te postupno smanjenje razine agregatne potražnje. U mnogim zemljama takvi izravni rezovi pokazali su se kontroverzni, politički skupi i teški za provođenje. Pokazalo se, prema Krugmanu, da „smanjenje potrošnje u depresivnom gospodarstvu samo produbljuje depresiju.“[112]

No, i dalje nije sasvim jasno hoće li euro služiti dugoročnim interesima zemalja deficita. U tim je zemljama najvažniji argument za ostajanje u eurozoni taj da bi troškovi izvlačenja mogli biti previsoki (Moravcsik, 2012:61). Da je Grčka odbacila euro, primjerice, troškovi izazvani vanjskim tijekom kapitala, masovni bankroti banaka i poslovnog sektora te prilagodba nacionalnoj valuti mogli bi dosegnuti 1.000 milijardi eura. Rizik kolapsa Grčke činio se mali, pak, u usporedbi s rizicima ako zaraza sasvim zahvati Italiju ili Španjolsku. Stoga se smatralo da je snažan sigurnosni zid eurozone nužan za sprječavanje zaraze i smanjenja rizika od eskalacije krize (MMF:2012:9). Odluka lidera eurozone iz 2012. o

[109] Jedinom dijelu ekonomije te zemlje da uživa čisti rast tijekom desetljeća – na trošak ne samo stranaca već i njemačkih radnika te poreznih obveznika, čije plaće nisu išle ukorak s inflacijom (Moravcsik, 2012:58).

[110] Isto, str. 59. Ima neke istine u tom pogledu, ali ona promašuje činjenicu da je obuzdavanje njemačkih plaća bilo pretjerano, potičući trgovinske neravnoteže i nesmotreno međunarodno pozajmljivanje. Zato je Njemačka u eurozoni, a njezina vanjska konkurentnost nije bila izjednačena porastom valute. Njemački realni tečaj danas, pod jedinstvenom valutom, približno je 40 posto ispod onoga gdje bi mogao biti da njemačka marka još uvijek postoji. Rezultat: njemački trgovinski višak od 200 milijardi USD godišnje, najveći je u svijetu, čak veći od kineskog. Četrdeset postotni višak dolazi iz Njemačke trgovine unutar Eurozone – ukupno je približno jednak kombiniranim deficitima zemalja u krizi.

[111] Isto, str. 60. pak u nastojanju da dostignu Njemačku, vlade južne Europe i dalje su otežane euro sustavom, koji im je uzeo glavni alat za održavanjem koraka sa svojim ekonomski konkurentnim susjedima: devalvaciju valute.(…) Također, europske vlade ostale su bez jednostrane kontrole kamatnih stopa i inflacije, kao instrumenata za ugađanje cijena ili smanjenje tereta njihova duga.

[112] Više na: www.tportal.hr/vijesti/svijet/192597/Krugman-optuzuje-Nijemce-zbog-krize-eurozone

povećanju kapaciteta Europskog stabilizacijskog mehanizma[113]- stalnog fonda za pomoć članicama eurozone, koji će naslijediti privremeni EFSF – kroz ubrzano prikupljanje kapitala označio je važan korak u tom pravcu. Bez obzira hoće li dodatni dio grčkog duga biti otpisan, izgrađen je veći „protupožarni zid“ za zaštitu Italije i Španjolske od kolapsa. No, to bi moglo smanjiti poticaje za reforme koje prezadužene zemlje moraju provesti. Ipak, neki europski lideri misle da bi stabiliziranje eurozone moglo biti lakše ako Grčka – koju neka središta smatraju nepopravljivim primjerom korupcije, rasipnosti i političke nezrelosti – istupi iz tog bloka, odnosno odustane od eura (Barber, 2012:7). Do sada se to nije dogodilo.

3.3.3 Jedinstveni nadzorni mehanizam eurozone

Održavanje cjelovitosti eurozone zahtijeva od europskih vlada da prvo riješe krizu likvidnosti, stabiliziraju prezadužene članice podupirući europske banke, a potom, dugoročno, donošenje temeljnog usklađivanja europskih gospodarstava. Nakon dvije godine, bilance banaka su stabilizirane, tržišta dionica i obveznica se oporavljaju, a neposredan pritisak na zadužene zemlje je oslabljen (Moravcsik, 2012:60). U jeku financijske krize pod kraj 2008. i početkom 2009., monetarna politika značajno je olabavljena konvencionalnim mjerama i značajnim smanjenjem ključnih kamatnih stopa. Nadalje, uvedene su nekonvencionalne mjere u obliku ojačane kreditne podrške ECB-a, koje su bile instrument u održavanju stabilnosti cijena, u svjetlu smanjivanja rizika prema stabilnosti cijena, te su osigurale prenošenje učinka popuštanja monetarne politike u šire poboljšanje uvjeta financiranja (ECB, 2010:10).[114] Međutim, popuštanje monetarne politike neće puno pomoći u rješavanju dužničke krize u eurozoni, jer se time kupuje vrijeme i takve mjere ne bave se temeljnim stvarima. Tada je bilo najvažnije da prezadužene zemlje, poput Španjolske i Italije, provedu fiskalne i strukturne reforme. Godinama se Španjolskoj i drugim problematičnim zemljama govorilo da se mogu oporaviti samo kombinacijom fiskalne štednje i interne devalvacije, što praktično znači

[113] eng. European Stability Mechanism (ESM)

[114] Posebice, ESB je proširila djelokrug središnje banke za međudjelovanje u transakcijama između banaka, time nudeći alternative neispravnom privatnom međubankarskom tržištu novca. Istodobno, mjerenjima su podržani ciljevi financijske stabilnosti koje sadrži i olakšavanje sistemskim posljedica napetosti likvidnosti na tržištu novca (ECB, 2010).

smanjenje plaća. Međutim, jasno je da ta strategija ne može uspjeti bez snažnog rasta i umjerene inflacije. Ali, ECB, smatra Krugman, nije radila ništa.[115]

Ipak, predsjednik ECB-a Mario Draghi je u rujnu 2009. predstavio željno iščekivan novi program kupnje državnih obveznica, kao mehanizam koji bi trebao ograničiti posljedice dužničke krize u eurozoni - program "izravnih monetarnih transakcija". Prema tom programu omogućeno je središnjoj banci kupovanje državnih obveznica na sekundarnom tržištu, a cilj programa bio je snižavanje troškova zaduživanja Italije i Španjolske koji su proteklih mjeseci rasli, izazivajući strah od širenja dužničke krize. Kupovina obveznica bila je povezana s programima makrogospodarskih prilagodbi, odnosno preventivnim kreditnim linijama (sa strožim uvjetima) koje će zadužene zemlje sklapati s europskim kriznim fondovima, Europskim fondom za financijsku stabilnost (EFSF) i njegovim nasljednikom Europskim stabilizacijskim mehanizmom (ESM). Uvjet je bio da ti programi uključuju mogućnost EFSF-ova, odnosno ESM-ove kupovine obveznica na primarnom tržištu.[116] Ključni stav u ovom istupu bio je da ECB ima mandat da intervenira na tržištu javnim obveznicama, ako je ugroženo tržište novcem u tom smislu da ne funkcionira transmisijski mehanizam monetarne politike (Gligorov, 2012:8). Ovo je važno zato što se centralnoj banci stalno stavljalo do znanja da ne može financirati proračun država članica jer za to nema mandat.[117] Glavni problem od početka krize jest: ako ne postoji egzaktan mehanizam razotkrivanja nesolventnosti i ako pravila „bankrota“ država nisu precizna, te ako ne postoji središnja banka koja bezuvjetno i neograničeno monetizira javni dug, tada neodrživost postaje glavna karakteristika financijskog sustava (HUB, 2011:40).

U svibnju 2010. europski lideri dogovorili su osnivanje fonda ukupne vrijednosti od 800 milijardi eura, uključujući sredstva od MMF-a i sporazume pojedinih zemalja, s ciljem

[115] Krugman se ironično osvrnuo na krizu u eurozoni Dostupno na: www.tportal.hr/vijesti/svijet/198949/Krugman-Potpuna-katastrofa-je-iza-ugla

[116] Ti će programi propisivati stroge uvjete za zemlje koje zatraže pomoć. One koje već provode programe makrogospodarske prilagodbe (poput Portugala, Grčke i Irske) moći će računati na ECB-ovu kupovinu obveznica nakon što ponovo izađu na tržišta kapitala. ECB će donositi odluke o kupovinama obveznica vodeći računa o tome da zemlje poštuju uvjete iz tih programa, a važnu ulogu u praćenju njihova poštivanja imat će i vlade ostalih zemalja eurozone, upozorio je čelnik ECB-a. Smatra se da je time Draghi uvažio opetovane oštre prigovore Njemačke, gdje se strahuje da bi ECB-ova kupovina obveznica mogla odvratiti zadužene zemlje od programa štednje. ECB će se koncentrirati na kupovine obveznica s rokom dospijeća od jedne do tri godine. Dostupno na: www.hina.hr

[117] Ima li ECB dovoljno novca da izvrši najavljenu operaciju spašavanjem eura putem masovne kupnje euroobveznica ovisilo je o tri stvari: koliko može biti intervencija, a da ne potakne inflaciju?; koliki su rizik spremne preuzeti zemlje članice?; i što će se događati s nesolventnim bankama, korporacijama i državama? (Gligorov, 2012:8).

sprječavanja nekontroliranog stečaja prezaduženih članica eurozone. Stalni ESM zaživio je u drugoj polovici 2012. kako bi preuzeo funkciju EFSF-a i drugih fondova, a njegov početni kapacitet iznosio je 500 milijardi eura. Uz moguće dodatno povećanje kapacitet ESM-a za četiri puta, na 2.000 milijardi eura. ECB omogućila je krajem 2011. i početkom 2012. poslovnim bankama uzimanje ukupno 600 milijardi eura jeftinih kratkoročnih kredita i kupovala obveznice prezaduženih članica kako bi im smanjila cijenu zaduživanja. To je činila, iako bi to moglo biti protivno Maastrichtskom sporazumu, koji zabranjuje spašavanje i monetarno financiranje proračunskog deficita članica eurozone. MMF smatra da bi ECB-u, kojem je zakonski zabranjeno da financira vlade zemalja članica eurozone, mogle biti dane funkcije „zajmodavca kao posljednjeg utočišta", slično kao što ih ima američki Fed. Time bi se pomoglo u prekidanju opasnog kruga u kojem prezadužene vlade posuđuju od banaka, čime postaju sve ranjivije na rizik povezan s tim obveznicama.[118]

Nadalje, Europska komisija objavila je prijedlog za uspostavu jedinstvenog mehanizma za nadzor svih banaka u eurozoni. To je prvi korak prema uspostavi bankovne unije i preduvjet za neposrednu dokapitalizaciju banaka iz europskih fondova za spas eura po kojem bi središnju ulogu u nadzoru svih 6.000 banaka u eurozoni imala ECB. Cilj je prekinuti vezu između država i njihovih banaka. Jedinstveni nadzorni mehanizam predstavlja najveću promjenu u upravljanju eurozonom od stvaranja zajedničke valute. Time bi EU dobila neke federalne ovlasti, a to bi predstavljalo i daljnji korak u uspostavi bankovne unije, koja je načelno dogovorena na summitu u lipnju 2012., a koja je do kraja iste godine trebala dobiti konkretne oblike.[119]„Države su stvorile banke i banke su stvorile države. To je esencija izgradnje modernih nacija-država, od Velike Britanije, SAD-a do Njemačke. Upravo na temelju toga mogu se razumjeti sve porođajne muke u stvaranju bankovne unije i prebacivanja fiskalnog i financijskog suvereniteta na razinu EU."[120] Preostala tri stupa su

[118] Također, MMF ističe i da bi ECB mogao dodatno spustiti troškove zaduživanja, koji već jesu na rekordno niskih 0,75 posto, budući da je gospodarstvo i dalje slabo, a rizici od jačanja inflacije ionako mali. MMF predlaže da ECB, u nastojanju da pomogne prevladavanju dužničke krize u eurozoni, pokuša s kvantitativnim monetarnim popuštanjem, i to primjerice „znatnim" kupovinama državnih obveznica zemalja članica ili nastavkom kupovina državnih obveznica zemalja eurozone koje su već posrnule pod pritiskom svojih dugova. Još jedan način da se ublaže tržišne napetosti, preporuča MMF, jest i pokretanje još jedne operacije dugoročnog refinanciranja (LTRO), kojom je ECB bankama prethodnih mjeseci u dva navrata odobrio vrlo jeftine kredite, želeći im poboljšati likvidnost. Ujedno, MMF ističe da je prioritet za eurozonu stvaranje bankarske unije, koja bi imala zajednički nadzor nad bankama, zajedničku shemu osiguranja depozita i fond za spašavanje posrnulih banaka. Dostupno na: www.hina.hr

[119] Više u: EK predložila jedinstveni nadzor banaka u eurozoni. Dostupno na: www.hina.hr

[120] Kotarski (2015)

fiskalna unija te jačanje ekonomske i političke unije.[121] Povijest još nije napisana“, smatra Trichet, koji je uvjeren da se mora ići dalje, prema ekonomskoj i fiskalnoj federaciji.[122] „No, temeljni problem EU je političke prirode. Osim standardne Mundell-Flemingove trileme otvorene ekonomije koja nameće kontekst odabira izlaska iz krize oslanjanjem na internu ili eksternu devalvaciju, države članice moraju riješiti odabir u kontekstu nekoliko trilema. Prva i najteža je da se može odabrati samo dvije od tri stvari na relaciji suverenost - demokratski politički sustav – dubinska ekonomska integracija. Druga se odnosi na to da Njemačka mora odabrati samo dvije od tri mogućnosti: golemi suficit tekuće bilance plaćanja – čista bilance ECB-a - izostanak fiskalnog federalizma. Treća trilema odnosi se na europski bankarski sektor, koji može biti utemeljen samo na odabiru dviju mogućnosti od tri ponuđene, a koje obuhvaćaju sigurnost depozita – odsutnost „bailouta“ – deregulirani financijski sektor koji potiče kreditnu ekspanziju.“[123]

Uz to, kriza u eurozoni otkrila je nedostatke u učinkovitosti okvira fiskalnog upravljanja i funkcioniranja monetarne unije. Pokazalo se da u kontekstu teške ekonomske krize i velike nejednakosti u privatnom sektoru, fiskalne institucije nisu mogle spriječiti dramatičan porast javnog duga, s obzirom na nacionalnu javnu potporu narušenom financijskom sektoru. Fiskalna pravila stavljena su na provjeru, a osobito ona koja nisu izričito predviđala kako se nositi s iznimnim ekonomskim okolnostima (MMF, 2013b). Također, pokazalo se kako se zaraza dubokom recesijom i fiskalnim stresom u nekim državama članicama može preliti na ostatak članstva.

Međutim, slaba fiskalna vlast nije odnedavno. Iako je većina zemalja izgradila dovoljno snažne fiskalne odbojnike u dobrim vremenima prije pogođenosti krizom, neplanirani prihodi proračuna od isplata nižih kamata i duga nisu spremljeni u ranim godinama EMU, a veći prihodi proračuna generirani neodrživim domaćim bumom potražnje pogrešno su smatrani

---

[121] Također, tadašnji predsjednik EK Barroso je rekao da treba učiniti sve da se jedinstveni nadzor banaka uspostavi do početka 2013., što onda otvara put izravnoj dokapitalizaciji banaka iz fondova za spas eura. Europski parlament će imati ključnu ulogu u demokratskom nadzoru, koji bi trebao biti uspostavljen do početka 2013. To će također otvoriti put za odluke o korištenju europskih fondova za dokapitalizaciju banaka. Više na: www.hina.hr

[122] Trichet je objasnio da, danas, ako se država nedolično ponaša, riskirajući stabilnost euro područja u cijelosti, kao i svoju vlastitu, može se pretpostaviti da će biti predmet sankcija, odnosno novčane kazne. Te kazne pokazale su se većinom neučinkovite. Predlaže novi koncept: ono što naziva „ekonomskom i fiskalnom federacijom, kao izuzetak.“ Umjesto izricanje novčane kazne, obvezujućih mjera na države mogle bi biti uzete izravno, na razini europskih institucija, s konačnim odlukama demokratskih izglasanih od Europskog parlamenta. Ta ideja mogla bi povećati tenzije u britanskoj politici. Što očekivati ovdje i sada? Hoće li euro preživjeti odlazak neke članice? Trichet odgovara čvrsto.“ Takav odlazak nije položaj europskih demokracija. Financial Times, July7/July 8, 2012., Llife&Arts, Lunch with the FT, str..3.

[123] Kotarski (2015)

trajnima (Allard i drugi, 2013). U godinama prije krize pojedine zemlje članice nisu u potpunosti uzele u obzir potencijalne učinke prelijevanja iz njihovih individualnih politika na druge zemlje. Štoviše, izvršenje okvira europskog fiskalnog upravljanja bilo je neujednačeno. Neuspjesi u upravljanju postali su posebno vidljivi kada Europsko vijeće nije odlučilo o zadržavanju postupka SGP –a 2003. godine. Tijekom godina, poduzeti su koraci za jačanje okvira. Fiskalna prekoračenja tijekom prvog desetljeća EMU i financijska kriza doveli su do sukcesivnih reformi. Reforme su usidrene u nekoliko ciljeva, uključujući: bolje ekonomske temelje sustava pravila; čvršće nacionalne provedbe; jače i ranije sankcije; i pojačan nadzor nacionalnih proračunskih procesa (Eyraud, Wu, 2015:5).

3.3.4 Zaključak

Globalna financijska kriza i njezine posljedice testirale su okvir fiskalnog upravljanja Europske unije. Okvir koji je postojao prije krize bio je koristan za poboljšanje fiskalne politike i koordinaciju, ali to u konačnici nije spriječilo nakupljanje fiskalnih neravnoteža. Javni dug skočio je nakon krize u 2008. godini u prosjeku za 95 posto u 2014. - gotovo 30 postotnih bodova iznad prosječne pretkrizne razine. Iskustva tijekom prvog desetljeća EU i krize doveli su do velikih promjena u okviru, uključujući reforme 2005., „paket od šest mjera“ u 2011., Fiskalni dogovor u 2012. i „paket od dvije mjere“ u 2013. Uzastopne reforme pomogle su jačanju smjernica fiskalne politike, ali napravile su okvir znatno složeniji i težak za funkcioniranje te ostaje zabrinutost zbog njegovog poštivanja (Andrle et al., 2015:4). Ipak, bez obzira na revizije, okvir fiskalnog upravljanja EU ostaje složen, a poštivanje i izvršenje prilično slabo. S javnim dugom na rekordnim razinama čini se nužnim redizajnirati okvir fiskalnog upravljanja kako bi se spriječilo daljnje nakupljanje fiskalnih neravnoteža te poboljšala podrška fiskalnoj i makroekonomskoj održivosti.

Tijekom desetljeća koje je prethodilo krizi, mnoge zemlje EU osuvremenile su svoje proračunske sustave uvodeći fiskalne ciljeve koji ograničavaju odluke o proračunu, zajedno sa srednjoročnim okvirima koji su proširili proračunski horizont tri do pet godina unaprijed, te pripremale proračune nastojeći temeljiti odluke o potrošnji na aktualnim ili očekivanim rezultatima programa. Dodatno, kroz programe i utjecaj ocjena računa temeljenih na obračunu, mjerama izlaza i ishoda, te analizama dugoročne fiskalne održivosti, vlade su

uvelike obogatile količinu i kvalitetu informacija o politikama i upravljanju programima dostupnih donositeljima odluka i javnosti.

Očigledno te inovacije nisu odvratile fiskalnu krizu ili prekinule s redovnim proračunskim procedurama u pogođenim zemljama. Uoči ekonomskog stezanja i financijskih nevolja mnoge zemlje zanemarile su srednjoročne planove potrošnje i prethodno odobrene proračune te tražile stabilnost javnih financija izostavljanjem postavljene proračunske procedure. Požurivale su usvajanje hitnih poticaja ili mjera štednje. U mnogim zemljama fiskalna pravila bila su prekršena deficitima i razinama duga daleko iznad predstavljenih ciljeva, vremenski okviri su skraćeni na postupanje s aktualnim problemima, a dokazi o aktivnostima i rezultati imali su malu težinu u određivanju rezova potrošnje. Teško je tvrditi da li bi fiskalni rezultati mogli biti povoljniji da su vlade imale suvremenije proračunske tehnike. „Kriza je transformirala neke informacije povezane s proračunom od korisnih prema nužnima, od podataka koje inteligentni kreatori politika trebaju željeti u informacije koje trebaju kako bi se obavili važni zadaci“ (Schick, 2013:26-27).

S gledišta fiskalnog upravljanja, nedavna kriza izazvala je tradicionalno stajalište da fiskalna pravila trebaju biti što je moguće jednostavnija. Prije krize, uvelike se vjerovalo da se jednostavnim i transparentnim pravilima moglo pridonijeti njihovoj provedbi putem tržišne discipline i javnog nadzora (Kopits G. i Symansky, 1998). No, pokazalo se da pretjerano jednostavnim pravilima nedostaje fleksibilnost u prilagodbi velikim šokovima (MMF, 2013b). Pretkrizna pravila proračunskog salda nazvana su pro-cikličkim i politički teškim zatezanjem kada gospodarstvo slabi. Štoviše, mnoga nacionalna pravila prije krize nisu izričito predviđala kako se nositi s iznimnim ekonomskim okolnostima. Slijedom toga, tijekom krize, mnoga pravila morala su biti zanemarena i na ad hoc osnovi kako bi se izbjeglo fiskalno stezanje.

Usvajanjem naprednijih pravila europsko fiskalno upravljanje slijedi trend uočen u mnogim zemljama u svijetu.[124] Na primjer, "paket od šest mjera", odnosno paket od šest pravnih akata o ekonomskom upravljanju koji je predložila Europska komisija, koji je u 2011. upravo nakon globalne ekonomske krize 2008., usvojio Europski parlament uvodi dodatne elemente

[124] Kriza je pokazala da su nacionalna pravila koja su izgrađena na određenim fleksibilnostima - bilo računovodstvenim ciklusom (npr. Australija, Švicarska) ili uključivanjem eksplicitne „klauzule bijega“ (npr. Brazil) – općenito djelovala bolje. Neke zemlje poduzele su korake kako bi uvele fleksibilnost usvajanjem "druge generacije" fiskalnih pravila (Schaechter i drugi, 2012). Takva pravila nastoje eksplicitno kombinirati cilj održivosti s više prostora za smještaj gospodarskih šokova. U Europi, reforme su išle u istom smjeru (Eyraud, Wu, 2015:15).

fleksibilnosti, uključujući nove „klauzule bijega“ u slučaju ozbiljnih gospodarskih kretanja (šireći se na one izvorne), kao i nove strukturne pokazatelje (mjerila izdataka). Svrha "paketa od šest mjera" je jačanje Pakta o stabilnosti i rastu EU-a, kao pomoć u sprječavanju budućih kriza, poput onih koje su se pojavile u Grčkoj, Irskoj i Portugalu. Krize u tim zemljama pokazale su da je sustav EU-a za discipliniranje javnih financija zemalja članica neučinkovit i da nije pružio mogućnost da se poduzmu mjere kada deficit premaši 3% BDP-a, odnosno sposobnost da se odgovori na povećanje javnog duga zemalja EU. "Paket od šest mjera“ uvodi kazne za zemlje za kršenje fiskalne discipline i makroekonomske stabilnosti u situaciji koja bi mogla ugroziti cijelu EU i mogućnost poduzimanja mjera kada proračunski manjak neke zemlje premaši 3% BDP-a. Kada javni dug premaši 60% BDP-a, u skladu s propisom, država članica morat će smanjiti svoj godišnji javni dug za jednu dvadesetinu na godinu u roku od tri godine. U slučaju neuspjeha, zemlja će biti predmet postupka prekomjernog proračunskog manjka, u kojem će Vijeće preporučiti i odrediti vrijeme za korektivno djelovanje. Neuspjeh zemlje da to učini može dovesti do financijskih sankcija. Zemlje eurozone također će biti dužne platiti depozit od 0,2% BDP-a, a ako država ne uspije povratiti fiskalnu stabilnost, izgubit će polog pod sankcijama (Europska komisija u Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015:159).

Pokazalo se kako je sofisticirana pravila teže komunicirati i objasniti javnosti. Fiskalni odbori mogu igrati važnu ulogu u tom području, osiguravajući da troškovi veće složenosti i manje transparentnosti ne nadmašuju dodatnu fleksibilnost. Odbori bi trebali moći stručno procijeniti strukturne proračunske ravnoteže ili procijeniti vladine, pratiti njihov razvoj te objasniti javnosti promjene i potencijalna odstupanja od pravila na vjerodostojan način (Eyraud, Wu, 2015:16).

Također, važno je pojednostaviti fiskalni okvir,[125] a veći automatizam u provedbi, te vjerodostojniji set sankcija i bolja koordinacija nadzora fiskalne politike mogu daljnje poduprijeti provedbu pojednostavljenog okvira. No, tranzicija prema novopostavljenom stanju fiskalnog okvira zahtijevat će vrijeme. Neke reforme mogu se suočiti sa zakonskim preprekama i mogu biti potrebne cjelovite promjene Ugovora. Međutim, izrada jednostavnijeg

[125] Usredotočen na dva glavna stupa: jedno fiskalno sidro (javnog duga u BDP-u) i jedno operativno pravilo (pravila rasta rashoda, eventualno eksplicitno s mehanizmom korekcije duga) vezano za sidro (Andrle et al., 2015).

i robusnijeg fiskalnog okvira može biti najbolji odgovor na nedavnu skeptičnost u vezi europskog projekta (Andrle et. al, 2015:20).

3.3.5 Učinkovitija monetarna unija i bolje fiskalno upravljanje

Globalni oporavak, pa tako i europski, podrazumijeva mnogo uravnoteženiju makroekonomsku politiku. U dosadašnjoj borbi s krizom previše se oslanjalo na ekspanzivnu monetarnu politiku, a fiskalna politika rijetkih zemalja s fiskalnim kapacitetom poput Njemačke nije bila dovoljno prilagodljiva. Treće, niz zemalja poput Grčke i dalje ne provodi važne strukturne reforme kao izvor ne-ekonomskih faktora konkurentnosti. Četvrto, važno je izgraditi makroprudencijalni okvir koji će stvoriti otpornije i manje prociklički usmjerene financijske sustave. Osim toga, izlazak iz krize u situaciji bilančne recesije, kad su privatni i javni sektor opterećeni golemim dugom, podrazumijeva veliki izazov financiranju rasta. Osim većeg oslanjanja na ulagački kapital moguće produbljenje krize sasvim će sigurno na stol staviti opciju veće uporabe beskamatnog novca, koji ne nastaje kao rezultat transakcija komercijalnih banaka nego operacija središnje banke.[126]

Nadalje, važno je da europski lideri u bliskoj budućnosti riješe nesigurnost u vezi kvalitete imovine banaka i podršku jačanju bilanci banaka (IMF -GFSR Update, 2012:3).[127] Također, nužno je da države prijeđu preko prethodno dogovorenih političkih obveza kako bi ojačale javne financije i uvele strukturne reforme. Posljednje inicijative su koraci u pravom smjeru, koji će morati biti završeni kako je predviđeno, većim napretkom prema punopravnoj bankarskoj uniji i dubljoj fiskalnoj integraciji (IMF - GFSR Update, 2012:4). Kratkoročno, vremenska implementacija, uključujući ratifikaciju ESM-a od svih članica, bit će presudna. Dodatno, ti bi koraci mogli biti korisno dopunjeni planovima o fiskalnoj integraciji. Podržana monetarna i politika likvidnosti ostaju također krucijalne.[128] Uz to, važno je da se osigura da

---

[126] O fridmanovskom konceptu helikopterskog novca još je 2003. u kontekstu japanske devalvacije govorio Bene Bernanke. Danas se među poznatije zagovaratelje njegove limitirane uporabe ubrajaju Martin Wolf i Lord Turner. Kotarski (2015)

[127] Kapital banke ili struktura financiranja u mnogim institucijama ostaje slaba i nedovoljna za obnovu povjerenja u tržište. U nekim slučajevima, trebaju ponovno biti potaknuti kapitalizacija banaka i restrukturiranja, uključujući putem izravne injekcije u imovinu od ESM-a u slabe, ali održive, banke nakon utemeljenja jedinstvenog nadzornog mehanizma. IMF(2012):Global Financial Stability Report (GFSR)Market Update, Intense Financial Risks: Time for Action. str. 3.
Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2012/02/pdf/0712.pdf

[128] Trogodišnje operacije dugoročnog refinanciranja (eng. long-term refinancing operations (LTRO) pomogle su smanjenju troškova osiguranog i neosiguranog međubankovnog pozajmljivanja za mnoge europske banke, ali same nisu dovoljne za

globalni financijski sustav, isto kao kontinentalni i nacionalni, postane mnogo otporniji, jer nerealno je vjerovati da financijske krize mogu biti eliminirane (ECB, 2010:10). Posebice što je ova kriza pokazala nepovezanost financijskog sustava svih članica valutne unije i opasanu povratnu petlju između banaka i država (MMF, 2012:10). Pored toga, za učinkovitu monetarnu uniju, potrebna je dublja integracija. U tom smislu, monetarna unija mora biti podržana s pristupom paneuropskog nadzora banaka, te osiguranja depozita s centraliziranim financiranjem za rješavanje osiguranih depozita. Konačno, za učinkovitiju monetarnu uniju, fiskalni aranžmani trebat će biti redizajnirani za ostvarivanje dijeljenja „ex ante" fiskalnog rizika. Implementacija tih promjena uzet će politička određenja i vrijeme, ali kredibilno opredjeljenje za potpuno integriranu EMU moglo bi donijeti odmah koristi. Moglo bi rezultirati u značajnim poboljšanjima u uvjetima financiranja i spriječiti stres od postajanja samoispunjavajućeg proročanstva, smatra MMF.[129] Međutim, za sada „EU svojim pravilima još uvijek nije u mogućnosti zadovoljiti tržišta višim regulatornim standardima i istovremeno zaštititi europske porezne obveznike. Ključnu prepreku na tom putu čine politički izbori najmoćnijih članica EU, koje u nastojanju zaštite nacionalnih ekonomskih interesa *de facto* štite partikularne interese nacionalnih bankarskih sektora. Dakle, borba različitih sustava, ukorijenjena u pogrešan narativ o političkoj ekonomiji financijske regulacije, sprječava efektivnu financijsku integraciju i regulaciju na razini EU".[130]

---

obnovu povjerenja investitora ili osiguranja trajnog rješenja. Ako se uvjeti u gospodarstvu nastave pogoršavati, trebat će koristiti nekonvencionalne mjere. Neke od regulatornih mjerenja poduzete u 2011. za usporavanje pritoka kapitala i rasta u potrošačkim kreditima također su bile preokrenute. Usmjerenost na dnevni red zakonodavnih reformi pomaknut je s razvoja standarda na stvaranje zakona i primjenu. Nekoliko G-20 zemalja (Indija, Japan, Saudijska Arabija) već su objavile konačna pravila za implementaciju Basela III od početka 2013., ali većina je još uvijek u fazi nacrta ili savjetovanja. EU se približila finalnom pravilu s Vijećem Europe složivši se o kompromisu o IV Direktivi o paketu zahtjeva za kapitalom (eng. Capital Requirements Directive IV (CRD IV)). Vlasti SAD-a izdale su konačno pravilo uvodeći standarde kapitala usko usklađenih s Baselom 2.5 od siječnja 2013., i objavile za savjetovanje pravila za sjedinjavanje standarda kapitala Basela III u svoj zakonodavni okvir. Drugi elementi dnevnog reda reformi su također uključeni i implementacija je nejednaka (IMF, 2012).

[129] Napravljeni su brojni prijedlozi za podršku tome, poput euroobveznica i fonda za otkup duga. Bez ex ante dijeljenja rizika, zemlje će se nastaviti suočavati s vrlo različitim uvjetima financiranja i ostati sklone imati krize likvidnosti pretvorene u zabrinutosti za solventnost (IMF, 2012a).

[130] Kotarski, Kristijan. Zašto EU selektivno primjenjuje međunarodnu financijsku regulaciju. Dostupno na: www.banka.hr/komentari-i-analize/zasto-eu-selektivno-primjenjuje-medjunarodnu-financijsku-regulaciju?

3.3.6 Zaključak

Povijest financija posljednjih 400 godina puna je financijskih kriza. Vladao je obrazac u kojemu se optimizam investitora povećavao s ekspanzijom gospodarstva, povećanjem stope rasta kredita i ubrzavanjem ekonomskoga rasta. Sve veći broj pojedinaca počeo je investirati zbog kratkoročnih kapitalnih dobitaka, a ne zbog prinosa povezanih s produktivnošću imovine koju su stjecali. Povećanje ponude kredita i poletniji ekonomski izgledi često su vodili do ekonomskih bumova, pri čemu se investicijsko trošenje povećavalo kao reakcija na optimističniju perspektivu i veću dostupnost kredita, a trošenje kućanstava se povećavalo s porastom umjetno stvorenog osobnog bogatstva.

Vlade su u krizi 2007.-2009., kako bi potaknule umjetan gospodarski rast, umjesto usmjeravanja na temeljne nedostatke gospodarstva trošile više nego što su si mogle priuštiti, a središnje banke poticale jeftine kredite za zaduživanje kućanstava. Kada je sve pošlo krivo političari u SAD-u i drugdje tražili su skretanje pozornosti sa svojeg djelovanja napadajući i okrivljavajući banke. Mnoge banke snose svoj dio odgovornosti, ali glavna je odgovornost političara koji su poticali povećanje vlasništva kuća pod bilo koju cijenu. Političari su se nadali da će povećanjem potrošnje skrenuti pozornost birača s činjenice da im plaće nisu rasle već dulje vrijeme, ali i s pravog stanja gospodarstva. Vođe SAD-a ohrabrivale su financijski sektor da pozajmljuje više kućanstvima, posebno onima srednje klase, a Federalne rezerve podržavale su te kratkovidne politike. Novac je postao jeftin i služio je kao ogromna subvencija gospodarstvima koja su se oslanjala na dug, poput kućanstava i financijskog sektora, tako da se balon koji je podržavao FED pokazao neodrživim. Počinjene su prijevare masovnih razmjera, a sve se odvijalo pred očima političara, izabranih od građana koji su masovno ostajali bez posla. Političke elite nisu reagirale na upozorenja rejting agencija čiji rad nije bio uzoran i transparentan.

Okidači krize bili su u financijskom sustavu, koji je bio i među osnovnim zaprekama naporima donositelja odluka u savladavanju krize. Njezinom rasplamsavanju pridonijele su praznine u vladinim odgovorima na krizu i nestabilnosti, odnosno strukturne slabosti u financijskom sustavu regulacije i nadzora. Vlade su znale što treba učiniti, ali to nisu učinile pravovremeno i na odgovarajući način. Regulacija banaka bila je nedovoljno učinkovita, a podaci o financijskim transakcijama vlada i korporacija netransparentni, fiskalna politika nije

se vodila prema jednostavnim i vidljivim pravilima što je utjecalo na percepciju vlada u očima investitora i javnosti, te nije bila dovoljno fleksibilna kako bi stabilizirala financije i stvarala povjerenje. Ograničenja deficita i javnog duga nisu bila dovoljno čvrsta, nije riješen problem povratne povezanosti država i banaka, regulacija je bila većinom rezultat političkih kompromisa najmoćnijih pregovarača koji zastupaju interese nacionalnih financijskih sustava i interesnih skupina,…Sve su to institucionalni mehanizmi za upravljanje javnim financijama što upućuje na odgovornost političkih institucija (vlada, ministarstava financija i središnjih banaka) za krizu. Politički potaknuto širenje kredita, zbog čega nisu poduzete uobičajene provjere financijskog rizika, velika je odgovornost političara. Kako građani biraju političare, politika stvara vlade, a vlade stvaraju okvir za gospodarstvo, loša politika postaje loša ekonomija.

Kriza eura i zemalja deficita, dužnička kriza u prezaduženim članicama eurozone koja je prijetila izlaskom Grčke iz tog bloka, uzrokovana je pretjeranom potrošnjom, kratkovidnosti u labavoj regulaciji privatnog sektora, te unutar euro sustava - euro je povećavao postojeće razlike i eliminirao instrumente politika koji su nužni za prevladavanje upravo tih razlika. Zemlje nisu bile dovoljno sposobne spremiti neočekivano povećane prihode u dobra vremena i izgraditi fiskalne odbojnike, a od 2008. javne financije značajno su pogoršane. Makroekonomske politike bile su neuravnotežene i neprilagodljive, financijski sustav svih članica valutne unije nepovezan, a povratna veza između banaka i država opasna. Okvir fiskalnog upravljanja EU nije spriječio nakupljanje fiskalnih neravnoteža. Razine deficita i javnog duga bile su daleko iznad postavljenih ciljeva u mnogim zemljama, te se pokazala nužnost izrade jednostavnijeg i snažnijeg fiskalnog okvira za održavanje europskog projekta. Fiskalna pravila pokazala su se neučinkovita, jer su kršena, a fiskalne vlasti slabima.

Temeljni problem EU bio je političke prirode. Kriza je otkrila neučinkovitost okvira fiskalnog upravljanja i funkcioniranja monetarne unije. Fiskalne institucije nisu mogle spriječiti dramatičan porast javnog duga u narušenom javnom sektoru. Vlade nekih europskih zemalja bile su već prezadužene prije krize, a Grčka se pokazala kao ekstremni slučaj. Vlade koje su vladale tijekom kolapsa bile su istisnute s vlasti ili izgubile sljedeće izbore, a nove nisu bile dovoljno jake za suočavanje s krizom. Političari nisu dovoljno učinili na zaustavljanju širenja krize. Negativne ekonomske i političke posljedice politike štednje ponovno su razbuktale

krizu. Spašavane su banke, a ne nezaposleni. Kriza je smanjila povjerenje javnosti u političare i političke institucije.

Što se može učiniti? Usmjerenost na dugoročno održivi rast, umjesto kratkoročnog, učinkovitija EU i bolje fiskalno upravljanje. Da bi se postigli održivi rast i stabilnost važno je osigurati okvir koji promiče znanje, preuzimanje rizika i inovacija u financijskom sustavu. Bolje reguliranje financijske neumjerenosti koja je svijet dovela u krizu, odnosno nametanje umjerenosti bankarskoj industriji. Važna je snažna bankarska unija, ali i puno teži projekt fiskalne unije. Zbog toga eurozona ostaje epicentar krize, a pitanje je kako će se i kada iz nje izvući.

Na kraju, globalizacija financijskih tržišta bez globalne regulacije pomogla je ubrzanju krize. Pokazalo se kako deregulirani financijski sektor potiče kreditnu ekspanziju. Stoga izaziva zabrinutost uzlet tržišta dionica i poslovnih očekivanja u SAD-u zahvaljujući obećanju administracije aktualnog predsjednika Donalda Trumpa o deregulaciji financijskog sustava i fiskalnim poticajima. Tim više što se pokazalo važnim razvijanje i jačanje ranog upozorenja vlada na pojavu prvih znakova krize, obično obilježenih prenapuhanim cijenama dionica ili imovine, te na odnos između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda proračuna. Općenito cilj je stvaranje otpornijeg globalnog financijskog sustava, ograničavanje mogućnosti spašavanja posrnulih banaka i korporacija na teret poreznih obveznika, te vraćanje globalnog povjerenja u financijske i političke institucije. Vođenje odgovorne fiskalne politike prema jednostavnim i transparentnim pravilima može imati važnu stabilizirajuću ulogu te biti glavna prevencija protiv kriza.

4 Fiskalna pravila i fiskalni odbori kao važni odgovori na fiskalnu krizu

Ovaj dio disertacije bavi se primjenom fiskalnih pravila i djelovanjem fiskalnih odbora kao važnim odgovorima na fiskalnu krizu u kojem se kritički analizira dosadašnja primjena pravila i djelovanje odbora u Europskoj uniji. Nadalje, provjerava se da je primjena pravila i djelovanje odbora važan, ali nedovoljan, korak ka ograničenju političke moći koja je dovela do dužničkih kriza. Jer, „političari su odgovorni za visinu deficita i javnog duga, a njegovo smanjenje na veličinu kojom se može upravljati zahtijeva održivu političku volju i snažnu

fiskalnu disciplinu“ (Schick, 2013). Odnosno, „potrebno je političko djelovanje prave vrste i kao odgovor na pravu dijagnozu“ (Rogoff, 2015), a postojeća pravila i institucije i političko pogađanje sprječavaju učinkovito djelovanje. Također, provjerava se da: H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na održivim razinama i da H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju države. Provjera navedenih hipoteza temelji se na analizi sadržaja primarnih (službenih dokumenata EK, MMF-a, EU i OECD-a te empirijskim analizama i znanstvenoj literaturi), sekundarnih (medijskih napisa Financijskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije (HINA), Financial Timesa i The Economista) i tercijarnih izora (u ovom slučaju internetskih stranica institucija povezanih s temom rada i ostalih medija). Također, temelji se na rezultatima upitnika provedenog na uzorku fiskalnih odbora u 18 država članica EU.

4.1 Fiskalna pravila – ciljevi i vrste

Pravila fiskalne politike postavljaju brojčana ograničenja za proračunske agregate. Odnosno, predstavljaju stalno ograničenje za vođenje fiskalne politike, izraženo u pokazateljima fiskalnih ishoda, kao što su stanje državnog proračuna, duga, prihoda, rashoda ili razvoja.[131]Bez ukupnih ograničenja, rastući proračun može postati otvoreni proces u kojem vlada prima više zahtjeva za trošenjem nego što ima mogućnosti financirati prihodima. Fiskalna pravila imaju dvije temeljne osobine. Prvo, predstavljaju ograničenje koje veže političke odluke koje su donijeli zakonodavna i izvršna vlast. I drugo, služe kao pokazatelji izvršenja fiskalnog upravljanja (OECD, 2013:88). Sukladno interesu ove disertacije, pravila se mogu definirati kao institucionalna ograničenja fiskalne diskrecije političara. Dosljedna primjena pravila vodi poboljšanju proračunske (fiskalne) discipline i ublažava procikličnо djelovanje na nacionalne politike te, posljedično, pridonosi makroekonomskoj stabilnosti(Kordić, G., Vilović, N., 2011).[132]

[131] Više na: www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

[132] Unatoč dobrim rezultatima u dosadašnjoj primjeni, kritičari navode kako se poboljšanje discipline u fiskalnom sektoru odvija upravo na štetu makroekonomskih pokazatelja te kako je dvojben stvarni utjecaj ovih pravila na fiskalnu disciplinu (Kordić, G., Vilović, N., 2011).

Neka su fiskalna pravila usvojile same nacionalne vlade, a neka su nametnuli međunarodni ugovori, kao što je Pakt o stabilnosti i rastu EU (SGP), ili uvjeti koje određuju Međunarodni monetarni fond (MMF) i druge međunarodne financijske organizacije. Neka su pravila ugrađena u zakone o fiskalnoj odgovornosti koji od nacionalnih vlada zahtijevaju uspostavu fiskalnih ciljeva prije izrade godišnjeg proračuna, a druga u procesu pripreme i prihvaćanja proračuna. Fiskalna pravila mogu imati različite nacionalne pravne osnove i mogu biti sadržana u ustavima, primarnom ili sekundarnom zakonodavstvu, te ugovorena u javnim političkim obvezama ili internim pravilima ministarstava financija (OECD, 2013:88). Konačno, neke zemlje mogu prepisati fiskalna pravila međunarodnog prava. U slučaju zemalja u EU, primjerice, Ugovor iz Maastrichta uspostavlja pravila javnog duga i dva pravila proračunskog salda. Kao rezultat novog Fiskalnog sporazuma[133] i - „paketa od šest mjera“[134]- mjera za fiskalnu konsolidaciju, vlasti EU zatražile su podizanje fiskalnih pravila na ustavni status kao način za povećanje političkih troškova nepoštivanja. Deset zemalja (Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Mađarska, Italija, Poljska, Slovačka, Španjolska i Švicarska) imaju fiskalna pravila utvrđena u njihovim ustavima (Isto). Kao odgovor na euro krizu koja je počela 2010. prihvaćen je novi Fiskalni sporazum između euro država s ciljem jačanja fiskalnih pravila među euro zemljama, a posebice upisivanjem pravila u zakone i ustave na nacionalnoj razini.[135]„Fiskalni sporazum“ je važan alat za osiguranje fiskalne održivosti[136], koji uvodi nekoliko novih elemenata u fiskalna pravila na nacionalnoj razini i učvršćuje okvir fiskalnog upravljanja uključen u Pakt. Potonji je ranije bio ojačan kroz "paket od šest mjera", pet novih propisa i jedne direktive EU-a, koji je stupio na snagu u prosincu 2011. Odredbe uključuju:

- Nacionalna strukturna pravila proračunskog salda: glavna novost „Fiskalnog sporazuma“ je zahtjev za usvajanjem zakonske regulative u nacionalnim propisima koja ograničava godišnji strukturni deficit na najviše 0,5 posto BDP-a (1 posto BDP-a za zemlje s razinama duga ispod 60 posto, a niskim rizikom). Prijelazno razdoblje do novih granica deficita bit će usuglašeno s

[133] eng. Fiscal Compact. Formalno međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u gospodarskoj i monetarnoj uniji (eng. Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) koji je potpisalo 25 članica Europskog Vijeća. Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

[134] eng. Six Pack.

[135] Njemačka kancelarka Angela Merkel predložila je i dobila pristanak za novi Fiskalni sporazum.

[136] Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

EK. „Fiskalni sporazum“ može implicirati na više tzv. srednjoročne ciljeve, koji su već u primjeni pod Paktom;

- Jaču provedbu nacionalnih pravila: da bi se osigurala provedivost, zemlje trebaju uspostaviti mehanizam automatskog ispravljanja na nacionalnoj razini, koji će se aktivirati u slučaju odstupanja od pravila. Europski sud pravde provjerit će prenošenje pravila strukturno uravnoteženog proračuna na nacionalno zakonodavstvo, što, međutim, neće verificirati usklađenost s pravilima;

- Nova pravila duga na nadnacionalnoj razini: „Fiskalni sporazum“ i "paket od šest mjera"[137] uključuju i stalno zalaganje za smanjenje javnog duga na 60 posto BDP-a. Godišnji tempo smanjenja duga ne smije biti manji od 1/20 udaljenosti između promatrane ciljane razine, počevši od treće godine nakon što neka zemlja napusti Proceduru prekomjernog deficita.[138]To će osigurati asimptotski konvergenciju na 60 posto praga duga;

- Novu oznaku visine na nadnacionalnoj razini: godišnji rast primarnih rashoda, bez naknada za nezaposlenost i diskrecijskog povećanja oduzimanja prihoda, ne smije prelaziti dugoročni nominalni rast BDP-a. Ovo mjerilo primjenjuje se samo kada neka zemlja nije u EDP-u (ukupni deficit manji je od 3 posto BDP-a), a alati izvršenja su ograničeni;

- Šire kriterije i više automatski proces za otvaranje EDP-a: osim nepridržavanja pravila deficita, zemlje sada mogu biti smještene u EDP kvalificiranom većinom Vijeća za ekonomska i financijska pitanja (ECOFIN) kada nisu u skladu s pravilima duga. „Fiskalni sporazum“ trebao bi u slučaju nepoštivanja pravila o deficitu povećati mogućnost automatskog aktiviranja EDP-a, kao što bi se to moglo dogoditi na prijedlog EK, osim ako ga kvalificirano većinsko Vijeće blokira (tzv. obrnuta kvalificirana većina[139]);

- Proračunske postupke i neovisne fiskalne savjete: kako bi se osigurala učinkovita provedba navedenih fiskalnih pravila (više u Schaechter et al. 2012:4).

No, fiskalna pravila djeluju samo ako ih podržavaju druge promjene u proračunima, uključujući produljenje vremenskog okvira od jedne godine do srednjoročnog razdoblja; osnovne projekcije (ili procjene) okvira budućih proračuna; procjene utjecaja političkih promjena na buduće proračune; postupci za praćenje proračuna i poduzimanje korektivnih

[137] Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm
[138] eng. Excessive deficit procedure – EDP.Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm
[139] eng. reverse qualified majority.

mjera kada je to potrebno, te mehanizmi za provedbu kako bi se osiguralo da političari oportunistički ne krše pravila (Schick, 2003:8).

Svako pravilo ima potencijal za daljnju distribuciju političke moći, promjenu ishoda proračuna i drugih politika, te utječe na gospodarstvo. Ali i obrnuto, politički i ekonomski uvjeti utječu na učinkovitost proračunskih pravila, političkih pravila koja su postavili politički lideri i koja oni mogu provesti ili narušiti.[140] Nadalje, kada pravila funkcioniraju, to može biti zato što su birači i političari skloni fiskalnoj disciplini, a kada ne, može biti da su skloniji potrošnji ili nižim porezima.[141] Kada se pravila provode izvan političkog sustava, kao što je u slučaju EU-a i pod okriljem MMF-a, mogu biti neosjetljiva na političke teškoće s kojima se suočava vlada (Schick, 2003:30). Nadalje, donošenjem (i pridržavanjem!) fiskalnih pravila vlada signalizira tržištima da će voditi razboritu fiskalnu politiku, a to se može odraziti na bolje ocjene kreditnog rejtinga država. Jer, agencije za kreditni rejting[142] ocjenjuju financijsku situaciju i potraživanja pojedinih tržišnih subjekata prema njihovim kreditnim sposobnostima, čime agencije ne ocjenjuju samo dugoročne obveznice, već i raznovrsne druge instrumente. Ocjenjuju kreditnu sposobnost nekog obveznika i osiguravaju naznaku relativnog rizika u vezi izdavatelja duga, njegovu sposobnost da redovito, na vrijeme otplaćuje kamate i vrati cjelokupan dug (Kunczik, 2001:14).

Jedna od najvažnijih lekcija iz prošlih iskustava jest da neopravdano stroga pravila mogu biti neupotrebljiva i neosjetljiva na ekonomske ili političke okolnosti. S druge strane, režim jakih pravila može se osloniti na snagu političke predanosti pravilima, nadzor od strane neovisne fiskalne institucije i drugih aktera, ta na jasan i učinkovit izvršni postupak za nepoštivanje. Što se tiče potonjeg, različite vrste mjera mogu biti provedene iz potrebe predstavljanja

---

[140] To najbolje ilustrira primjer bivšeg britanskog premijera Browna u pokušaju vraćanja ugleda fiskalnom disciplinom, kada je počeo izrađivati izbornu strategiju Laburista, koja je trebala štititi prednju granicu javne potrošnje, ali podrazumijevati i oštre rezove drugdje (Parker and Giles, 2009).

[141] Poterba i von Hagen (citirani u Schick,2003) prepoznaju taj obrazac uz napomenu "da proračunska pravila nisu slučajno dodijeljena narodima ... nego su produkt namjernog izbora birača ili njihovih izabranih predstavnika. To otežava procjenu uočene korelacije između ishoda proračuna i proračunskih pravila; a možda je tome tako samo zbog povezanosti. Treći je čimbenik, preferencije birača i promatrana manifestacija sklonosti birača".

[142] Agencija za ocjenu rejtinga neovisno je poduzeće koje analizira financijsku snagu (solventnost) drugih poduzeća ili vlada. Agencije za ocjenu rejtinga također proučavaju uvjete pojedinih dužničkih izdanja. Rejting nekog dužničkog izdanja odražava stupanj povjerenja agencije da će dotični dužnik moći ispuniti preuzete obveze isplate kamata i glavnice prema rasporedu. Svaka agencija ima vlastiti način iskazivanja financijskog stanja jednog te istog poduzeća. Obično se rang iskazuje slovima, pri čemu je AAA najviša razina solventnosti, a B/C/D najniža razina do neispunjenja obveza. Postoji uska veza između solventnosti i kreditnog „spreada“, koji poduzeće mora platiti da bi se moglo financirati na tržištima. Što je bolji rejting, to je manji „spread“ i obrnuto. Dostupno na: www.zse.hr/akademija

korektivnog prijedloga zakonodavnog tijela za mehanizme automatske korekcije i sankcija. Tako, države članice EU podliježu Proceduri prekomjernog deficita (EDP-a), procesu revizije fiskalne situacije u nekoj zemlji u više koraka, što može dovesti do sankcija. Promjene u okviru ekonomskog upravljanja olakšale su zahtjeve za pokretanje EDP-a. U zemljama članicama OECD-a, s izuzetkom EDP-a, automatski mehanizmi za korekciju su najviši zajednički izvršni alat za pravila proračunskog salda, dok je za zadužene institucije uvjet za usvajanje mjera najčešće korektivni mehanizam za pravila duga. Automatske sankcije za kršenje bilo koje vrste pravila koristi samo pet zemalja OECD-a (Nizozemska, SAD, Švicarska, Poljska i Slovačka) (OECD, 2013:88).

Cilj uvođenja fiskalnih pravila je obuzdavanje pretjerane potrošnje, a posebno u dobra vremena, kako bi se osigurala fiskalna odgovornost i održivost duga.[143]"Među primarnim ciljevima pravila je i poticanje koordinacije politika između različitih razina vlasti, ovisno o njihovoj institucionalnoj pokrivenosti, a mogu dodatno pridonijeti i smanjenju neizvjesnosti u vezi budućih kretanja u fiskalnoj politici. Cilj pravila može biti i ekonomska stabilizacija koja omogućuje prilagodbu fiskalnih računa promjenama u gospodarstvu. Međutim, pravila mogu donijeti ove prednosti samo ako ih primjenjuju odgovarajuće institucije, ako se provode mehanizmi nadzora ili ako ih snažno podržava politika."[144]

Pravila se mogu donositi za razdoblje od godine dana, za nekoliko godina, a ponekad i za više od poslovnog ciklusa ili tijekom mandata vlade. „U teoriji, ako su dobro osmišljena i implementirana, pravila mogu eliminirati pristranost deficitima, no u praksi su često razočaravajuća. Financijska kriza utjecala je na povećanje duga za oko 30 posto BDP-a u mnogim razvijenim gospodarstvima tako da pravila moraju biti dovoljno fleksibilna za „smještaj" nesagledivih potencijalnih obveza, a njihova precizna izrada je od presudne

---

[143] Sklonost deficitu može se objasniti: „kratkovidnosti" vlada i "problemom zajedničkog bazena" budući da posebne interesne skupine ili "izborne" ne internaliziraju ukupni proračunski učinak njihovih natjecateljskih zahtjeva. To obično rezultira "efektom proždrljivosti " gdje se različite grupe natječu i guraju za prekoračenje neočekivanih prihoda u dobrim godinama, ne ostavljajući prostor za protucikličke odgovore u lošim godinama (Tornell i Lane, 1999. citirani u Schaechter at al., 2012).

[144] Preuzeto s: www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

važnosti. Pretpostavlja se da bi pravila trebala biti jednostavna za razumijevanje i političarima i građanima, te da je nužna fleksibilnost na uštrb jednostavnosti“ (Wyplosz, 2012:10).

Razumijevanje povezanosti između javnog duga i proračunskog deficita neophodno je za procjenu fiskalne izvedbe vlade. Zaduživanje na skrivenim računima predstavlja rizik za održivost javnih financija. MMF (2011:73) upozorava da bi “vlade nastojeći smanjiti svoje dugove i deficite u narednim godinama, mogle biti u iskušenju da dopune pravu fiskalnu prilagodbu s računovodstvenim lukavstvima. To se dogodilo tijekom ranijih epizoda prilagodbe, a postoje dokazi o oživljavanju problema”. Usko praćenje prilagodbe toka duga može otkriti problem s kvalitetom podataka i slučajeve kreativnog računovodstva (Reischmann, 2015:18; Detaljnije u Razlozima povećanja deficita i dugova, str. 94).

Uz to, pravilima se uvijek može manipulirati. Proračuni se izrađuju na temelju pretpostavki o gospodarskim i financijskim uvjetima u budućnosti, tijekom sljedeće fiskalne godine, što omogućuje vladama često popuštanje pravilima. Vlada koja podliježe pristranosti deficitu može lako uvjeriti svoje javno mnijenje da su aktualne okolnosti posebne i da tehnokratski dogovori o poštivanju pravila ne bi trebali stajati na putu služenja nacionalnim interesima. U demokracijama, međutim, birači rijetko kažnjavaju vlade koje ne ispunjavaju svoja obećanja o provođenju održive fiskalne politike, a fiskalna disciplina rijetko određuje izborne rezultate. Još je gore što se zakoni mogu mijenjati u najgorem trenutku, iako su time vlade nedosljedne. Sve to, zaključuje Wyplosz (2012:11), znači da „fiskalna pravila vjerojatno neće biti lijek za sve bolesti javnih financija“.

Vrste fiskalnih pravila. Budina, et al. (2012) i Schaechter, et al. (2012) ovisno o tome koji se proračunski agregat ograničava, navode četiri glavne vrste fiskalnih pravila, koja se primjenjuju na središnju ili opću državu ili javni sektor. To su:

1. Dužnička pravila postavljaju eksplicitna ograničenja ili ciljeve za javni dug u odnosu na BDP. Najučinkovitija su u smislu osiguranja konvergencije na ciljani dug, što je relativno lako komunicirati. Međutim, utjecaj proračunskih mjera na razinu duga uzima vrijeme i stoga ne daje jasne kratkoročne smjernice za kreatore politika.[145]

---

[145] Dug može biti pod utjecajem zbivanja izvan kontrole vlade, kao što su promjene kamatnih stopa i tečaja, te financiranje operacija "ispod linije" (kao što su mjere podrške financijskom sektoru), što bi moglo implicirati potrebu za nerealno velikim fiskalnim prilagodbama. Osim toga, fiskalna politika može postati prociklička kada je gospodarstvo pogođeno šokovima i ciljanim dugom, a definiranje duga kao omjerom u BDP-u je obvezujuće (Schaechter et al., 2012).

2. Pravila proračunskog salda ograničavaju varijable koje utječu na omjer duga i u velikoj su mjeri pod kontrolom politike. Pritom takva pravila pružaju jasne operativne smjernice i mogu pomoći osiguranju održivosti duga, a mogu služiti i kao ukupna ravnoteža, strukturno ili ciklički prilagođen saldo i ravnoteža tijekom više ciklusa. Međutim, zbog procjene prilagodbe kroz izlazni jaz to je pravilo teže komunicirati i pratiti.[146]

3. Pravila rashoda ograničavaju ukupnu, primarnu ili tekuću potrošnju, te su obično postavljena u apsolutnom iznosu ili stopama rasta, a povremeno u postocima BDP-a u vremenskom razdoblju od tri do pet godina. Ta pravila nisu izravno povezana s ciljem održivosti duga, ali mogu pružati operativni alat za pokretanje potrebne dosljedne održive fiskalne konsolidacije kada prate pravila duga ili proračunskog salda. „Plafoni“ rashoda izravno definiraju iznos javnih sredstava korištenih od strane vlade te se razmjerno lako komuniciraju i prate.

4. Pravila prihoda postavljaju „plafone“ ili „podove“ prihoda, a usmjerena su na jačanje prikupljanja prihoda i/ili sprječavanje prekomjernog poreznog opterećenja. Većina tih pravila nije izravno povezana s kontrolom javnog duga, jer ne ograničava potrošnju. Nadalje, postavljanje „plafona“ ili „podova“ prihoda može biti izazovno, kao što prihodi mogu imati velike ciklične dijelove, široko varirajući tijekom poslovnih ciklusa.[147]

Pravila imaju različita svojstva s obzirom na ciljeve, operativne smjernice i transparentnost.

4.1.1 Raširenost fiskalnih pravila i fiskalnih odbora u svijetu

Fiskalna pravila. Tijekom posljednja dva desetljeća fiskalna pravila proširila su se diljem svijeta. Godine 1990. samo je pet zemalja - Njemačka, Indonezija, Japan, Luksemburg i SAD - primjenjivalo pravila koja su pokrivala najmanje razinu središnje države. U Japanu pravila imaju tradiciju koja datira još iz 1947., a u Njemačkoj iz 1969., iako su se pravila uglavnom slabo poštivala i prvi put javni dug u Japanu dostiže rekordnih 230 posto BDP-a. Do 2012. broj zemalja s nacionalnim i/ili nadnacionalnim pravilima skočio je na 76 (više u Schaechter

[146] Nedostatak tog pravila jest mogućnost odlaganja korektivnih mjera za kraj ciklusa. Budući da ne postavljaju numerička ograničenja velikih proračunskih agregata, obično se smatraju proceduralnim pravilima (isto).

[147] Iznimka su ona pravila koja ograničavaju uporabu neočekivanih prihoda za dodatnu potrošnju. Sama pravila prihoda mogu rezultirati procikličnom fiskalnom politikom, kao što „podovi“ općenito ne računaju na rad automatskog stabilizatora na prihodovnoj strani u opadanju ili „stropovima u usponima prihoda. Međutim, kao i pravila rashoda, ona mogu biti izravno usmjerena na veličinu vladinih ciljeva (isto).

et al., 2012:10) u prvom redu kao odgovor na financijsku krizu i nastojanje održanja dugoročne fiskalne discipline. Uz to, pokazalo se da je štednja „zavodljiva ideja zbog jednostavnosti - da se dug ne može izliječiti s više duga - ali da ne dopire dovoljno daleko i da ne funkcionira“ (Moravcsik, 2012:43). „Zbog socijalnog pritiska i velikih dospjelih rata kredita (zemlje u EU, op.a.) jednostavno nisu mogle smanjiti potrošnju“ (Kardum, 2013:27), a različiti pritisci na javne financije su rasli.

Nacionalna fiskalna pravila uvele su mnoge vlade, a nadnacionalna su uvele nadnacionalne vlasti poput EU. Schaechter et al. (2012:12) navode kako su „nadnacionalna pravila uvedena u valutnim unijama[148] i EU, pokrivajući 47 zemalja. S ciljem ograničavanja neke zemlje tekućim fiskalnim politikama, koje nisu u skladu s potrebama monetarne unije, usvojene su granice fiskalnih agregata“.

- U EU za države članica ograničen je deficit do 3 posto BDP-a i javni dug do 60 posto BDP-a, prema Ugovoru iz Maastrichta iz 1992. i Paktu o stabilnosti i rastu iz 1997. Štoviše, Pakt uključuje i odredbu da zemlje trebaju nastaviti sa srednjoročnim ciljevima[149] definiranim u smislu strukturne ravnoteže proračuna.

Nacionalna fiskalna pravila rezultat su različitih pritisaka na javne financije, a u primjeni su u 45 zemalja. U uvođenju su predvodile razvijene zemlje, ali su kasnije usvojena i u mnogim zemljama u razvoju, dok su malo korištena u zemljama s niskim primanjima. Čimbenici koji su poticali usvajanje pravila kreću se u rasponu od dužničkih ekscesa, koji su rezultat bankarskih i gospodarskih kriza u ranim 1990.-im (npr., Finska, Švedska) i dužničke krize u zemljama Latinske Amerike (primjerice, Brazil, Peru), preko konsolidacije kao kvalifikacije za eurozonu (npr. Belgija) i pokušaja smanjivanja rasta deficita i dugova (npr. Nizozemska, Švicarska). U nekim slučajevima, uvođenje pravila poklopilo se s velikim fiskalnim

[148] Cilj fiskalnih pravila članica Valutne unije istočnih Kariba (eng. Eastern Caribbean Currency Union - ECCU) je smanjenje javnog duga do 60 posto BDP-a do 2020. godine. Članice ECCU-a zacrtale su kroz neko vrijeme ukupni ciljani deficit od 3 posto BDP-a, čija je usklađenost do sada bila slaba zbog raznih šokova. Taj ukupno ciljani deficit pao je u 2006. i razina primarnog salda u skladu s ciljanim dugom u 2020. korištena je za vođenje fiskalne politike. U Zapadnoafričkoj ekonomskoj i monetarnoj uniji (eng. West Affrican Economic and Monetary Union - WAEMU), dva „prva reda“ fiskalnih kriterija konvergencije u primjeni su od 2000. godine i obuhvaćaju velike fiskalne agregate koji uključuju uravnoteženi proračun (isključujući rashode financirane od stranog kapitala) i javni dug do 70 posto BDP-a. Do sada je usklađenost proračunskog salda bila slaba. U Središnjoj afričkoj ekonomskoj i monetarnoj zajednici (eng. Central African Economic and Monetary Community - CEMAC) primjenjuju se pravila duga i proračunskog salda. Specifikacija potonjeg promijenjena je u 2008. od najmanje uravnoteženog "osnovne fiskalne uravnoteženosti", kako bi bio uravnotežen "temeljni strukturi fiskalni saldo", koji zamjenjuje stvarni prihod od nafte svojim trogodišnjim pomičnim prosjekom. Te promjene su napravljene za osiguranje veće fleksibilnosti zbog volatilnosti cijena nafte, osiguravajući održivost rashoda (Schaechter et al. 2012).

[149] eng. Medium-term budgetary objectives – MTOs. Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm

prilagodbama, u drugima (npr. u Finskoj) slijedilo je poboljšanje fiskalne pozicije kako bi se osigurao nastavak fiskalne discipline nakon krize (Schaechter et al., 2012:11).

Danas većina zemalja ima više od jednog fiskalnog pravila u primjeni. Trend umnožavanja pravila dijelom je posljedica uvođenja nadnacionalnih, ali i odluke o proširenju aranžmana nacionalnih pravila, posebno u zemljama u razvoju (Schaechter et al., 2012:14).[150] Prosječni broj nacionalnih fiskalnih pravila porastao je od 1,5 do 1,7 posto od 1997. do kraja ožujka 2012. Mnoge (oko 40 posto) „pridošlice“, one koje su usvojile nacionalna fiskalna pravila od 2000., izravno su kombinirale nacionalna pravila. Mnoštvo pravila nudi mogućnost vladama da ih izbjegnu ili ih učine nejasnima. Kada vlade ne mogu zadovoljiti sva pravila, mogu neka od njih te odabrati ona koja ih najmanje ograničavaju u određenom razdoblju. Isto tako, složena pravila mogu razumjeti samo male skupine stručnjaka, uglavnom državnih službenika i interesnih skupina (Wyplosz, 2012).

Najčešće korištena pravila kombiniraju ograničavanje duga i proračunskog salda, te se djelomično odnose na nadnacionalna pravila za članice monetarne unije i EU-a, dok članice ECCU-a imaju samo pravilo proračunskog salda. U nacionalnim pravilima, uglavnom u razvijenim gospodarstvima, prevladavaju pravila rashoda. Često se kombiniraju s pravilom proračunskog salda ili nekim drugim pravilom za osiguranje većeg uporišta za održivost duga. Pravila prihoda igraju znatno ograničeniju ulogu, vjerojatno zato što su manje dobro prilagođena kako bi se osigurala održivost javnih financija. Pravila duga pak dominantna su u zemljama s niskim prihodima, a mogu odražavati institucionalne slabosti koje bi ih mogle otežati, poput primjerice provedbe pravila rashoda. Pravila proračunskog salda, zaslužna za gospodarski ciklus, još uvijek prevladavaju u naprednijim zemljama u razvoju (Schaechter, et al., 2012:15). Iako fiskalna pravila mogu pomoći vladama kako bi postigle fiskalne ciljeve i disciplinu, ne postoji „jedna-veličina-odgovara-svima“ pravilo za sve zemlje. Primjerice, u zemljama članicama OECD-a, najuobičajena vrsta su pravila proračunskog salda (28 zemalja članica) i pravila duga (23), zbog obaveza za zemlje EU. Pravila prihoda su najmanje

[150] Primjerice, samo pravila duga, dok su usko povezana s ciljem održivosti, ne pružaju dovoljno operativne smjernice. Tako su, primjerice Litva, Namibija i Poljska, tijekom vremena nadopunile svoja dužnička pravila s rashodima i /ili pravilima proračunskog salda (Schaechter et al., 2012:14).

zajednička i u primjeni su samo u pet zemalja članica OECD-a (Australija,[151]Francuska, Grčka, Nizozemska i Slovačka).

Fiskalna pravila su prilično brutalan instrumenti i pate od vremenske nedosljednosti. „U klasičnom slučaju vremenske nekonzistentnosti monetarne politike, koristi pravila nasuprot diskrecije ovise o koristima od vezivanja ruku vlade sklone inflaciji u odnosu na troškove zabrane vladama da odgovaraju stabilizacijskom politikom na stohastičke šokove outputa. I u fiskalnoj politici je sličan odnos koristi i troškova, koji sugerira važnu ulogu diskrecije kada se traži stabilizacijska politika“ (više u: Brkić, 2003:135). Međutim, „iskustvo pokazuje da fiskalna politika, umjesto da stabilizira ekonomski ciklus, još ga pojačava, što je posljedica neodgovornog vođenja fiskalne politike u prošlosti, a najveću odgovornost za to imaju političari provodeći svoje diskrecijske odluke.[152]

Nadalje, kad pravila vežu, političari će ih vjerojatno pokušati izbjeći. Mogu tražiti rupe, ignorirati ih ili promijeniti. Pravila mogu biti manje brutalna usvajanjem „klauzule bijega“[153], ali onda vjerojatno neće biti učinkovita. Priroda „problema zajedničkog bazena“ [154] jest takva da je političari često koriste kako ne bi bili fiskalno disciplinirani. Dokle god politički troškovi ignoriraju zahtjeve za fiskalnom disciplinom i premašuju političke prednosti ostavljajući javni dug da raste, vlada će izabrati posljednje. Tako da su pravila korisna ako znatno podižu političke troškove fiskalne nediscipline, ali moraju biti ugrađena u institucionalne aranžmane koji moraju biti prilagođeni političkom sustavu svake zemlje. „Izborni zakoni oblikuju vrstu vladavine: jednopartijsku, koalicijsku ili manjinsku. Etničke ili ideološke različitosti rezultiraju lošijim učinkom „zajedničkog bazena“ i pozivaju na angažman "mudrih ljudi" u neovisnim tijelima koji mogu govorenjem istine pridonijeti fiskalnoj reputaciji. U svim slučajevima zbog transparentnosti, a ne samo računovodstvene točnosti te proračunskih procjena i njihovih posljedica, obavezno je zadržati integritet pravila“ (Wyplosz, 2012).

---

[151] Australija je zanimljiv primjer jer je uvela sve četiri vrste pravila. Pravni temelj za tri od njih je Zakon o časnom proračunu (eng. Budget Honesty Act) za kojega postoji jaka politička opredjeljenost; a upravljanje dugom temeljeno je u zakonodavstvu. Japan i Koreja imaju samo pravila rashoda, kao interna pravila i politike (OECD, 2013:88).

[152] (npr.uvođenje nepotrebnih jednokratnih pomoći) dok s druge strane automatski stabilizatori u proračunu funkcioniraju besprijekorno (Žigman, 2016).

[153] op. a. odnosno fleksibilno pravilo.

[154] op.a. odnosno fiskalne nediscipline prema Wyploszu (2012) ili pretjerane potrošnje (Alesina i Perotti (1995), Larch (2016). „Problem zajedničkog bazena“ vodi do povećanja razine javne potrošnje (von Hagen, 2006).

Tijekom krize mnoge zemlje stavile su svoja pravila u status mirovanja. U nekima su donesena nova pravila ili prilagođena postojeća kako bi se poslao signal financijskim tržištima o održivosti i stabilnosti fiskalne politike te javnih financija (Schaechter, et al., 2012; Wyplosz, 2012). Schick (2013) ocjenjuje da su tijekom posljednja dva desetljeća fiskalna pravila bila popularna, ali neučinkovita, a sjeme današnjih fiskalnih nevolja bilo je posađeno u vrijeme kada su gospodarski uvjeti bili povoljni i dopuštao se prekomjerni rast deficita.

Analiza političke ekonomije utjecaja temeljnih političkih institucija, poticaja na zdravlje javnih financija i relativno učinkovite vlade pokazala je kako će aktualne vlade „ željeti pravilima vezati one sljedeće (o čemu svjedoči pomicanje provedbe Ugovora iz Maastrichta i Pakta) kako ih se zapravo ne bi trebale pridržavati“ (Schuknecht, 2004:25). Pokazalo se i da će prijedlozi za izmjenu pravila „vjerojatno doći od strane onih snaga (povjerenstava) i pod utjecajem onih koji utječu na javnu raspravu (akademici) i ‚što je najvažnije, onih koji u konačnici donose odluke (vlade). Većina njih žele "složenija" pravila, a interesi političara su nejasni. Jasno je samo da ne žele ojačati fiskalna pravila osim pod pritiskom javnosti i financijskih tržišta zbog osjećaja hitnosti (npr. zbog krize) i razmišljanja o uvođenju pravila u ustave“ (Schuknecht, 2004:26).

Važno je istaknuti i kako je fiskalna nedisciplina značajka mnogih razvijenih zemalja. Procjenjuje se da izvor toga fenomena leži u „problemu zajedničkog bazena“, odnosno činjenici da korisnici javne potrošnje ne uspijevaju u potpunosti internalizirati troškove koje moraju preuzeti porezni obveznici. Kao rezultat toga, demokratski izabrane vlade mogu odgađati naplatu poreza ili smanjivanje potrošnje. Rješavanje problema fiskalne discipline zahtijeva internaliziranje popratnih pojava odgovarajućim institucijama ili pravilima, ili objima. Wyplosz (2012:1) zaključuje kako je „veća vjerojatnost opstanka pravila ako dolaze s pratećim institucijama, da fiskalne institucije nisu dovoljne za postizanje fiskalne discipline, ali mogu pridonijeti, da institucije moraju obvezivati političare da bez kršenja demokratskih uvjeta kao izabrani dužnosnici imaju moć odlučivanja o proračunima, te da učinkoviti aranžmani ovlašćuju institucije za primjenu pravnih pravila ili djelovanja kao službeni čuvari“.

Fiskalni odbori. Sredinom 1990-ih znanstvenici iz područja ekonomije došli su na ideju da bi zemlje mogle primijeniti neka dobra iskustava neovisnog središnjeg bankarstva u fiskalnoj sferi. Međutim, do toga je došlo tek nakon nečuvene krize i vala deficita i dugova država zbog

čega se veći broj zemalja odlučio osnovati Neovisne fiskalne institucije (NFI), obično se nazivaju fiskalnim vijećima, odborima ili parlamentarnim uredima za proračun u sve većem broju zemalja. Uz stvaranje tih odbora vlade, kao znak opredjeljenja za djelovanje nakon krize, nastoje ojačati fiskalna pravila koja su se pokazala nedostatnima za osiguranje razboritog upravljanja javnim financijama. To se osobito odnosi na EU u kojoj novi propisi od država članica zahtijevaju osnivanje neovisnih tijela za praćenje usklađenosti s pravilima, te izradu i potporu makroekonomskim prognozama (OECD, 2013:98).[155]

S postupnim pretvaranjem svjetske financijske krize u fiskalnu znatno je povećan broj zemalja koje su osnovale neovisne agencije, s kasnijom funkcijom „fiskalnih pasa čuvara" (Calmfors, Wren-Lewis, 2010), a s ciljem promicanja zdrave fiskalne politike. Broj fiskalnih odbora znatno je porastao od 2005. do danas (MMF, 2013). Godine 1960. samo je Nizozemska imala aktivan fiskalni odbor i samo četiri zemlje - Danska, Njemačka, SAD i Belgija - usvojilo ih je u sljedeća tri desetljeća. Broj je znatno porastao nakon 2005., dosegnuvši 29 u 2013.[156] Iako je većina osnovanih odbora u razvijenim gospodarstvima, posebice u Europi, postoji pojačan interes za njihovim osnivanjem na tržištima u nastajanju i gospodarstvima u razvoju (Debrun et al., 2013:11).

Fiskalni odbori neovisne su institucije s ciljem promicanja održivih javnih financija kroz različite funkcije, uključujući javne procjene fiskalnih planova i evaluaciju te sastavljanje makroekonomskih ili proračunskih prognoza (IMF,2013:1). „Iako rast broja odbora dijelom odražava neuspjeh fiskalnih pravila u odgovarajućem kažnjavanju javnih financija, a nedavna eksplozija dugova vlada sugerira da pravila nisu bila dovoljna za stabilnost javnih financija, u većini slučajeva odbori djeluju uz takva pravila, a ne kao zamjena za njih" (Calmfors i Wren-Lewis, 2010:26).[157]

---

[155] Drugi nedavni primjeri (Kanada, Australija) bili su uspostavljeni za povećanje fiskalne transparentnosti i poboljšanje uloge zakonodavstva u proračunskom procesu. U dodatku novoj generaciji NFI-a mnogo je starijih institucija, kao što su Kongresni ured za proračun (CBO) u SAD-u i Nizozemski ured za analizu ekonomskih politika (CPB) (OECD, 2013:98) .

[156] Pridošlice uključuju Vijeće za fiskalnu politiku u Švedskoj (2007), Parlamentarni ured za proračun u Kanadi (2008), Fiskalno vijeće u Sloveniji (2009) i Rumunjskoj (2010), Ured za proračunsku odgovornost u Velikoj Britaniji (2010), Portugalsko vijeće za javne financije (2011), Irsko savjetodavno fiskalno vijeće (2011), parlamentarne proračunske urede u Keniji (2009), Australiji (2012), Italiji (2014) i Južnoj Africi (2013), te Visoko vijeće za javne financije u Francuskoj (2013). U Hrvatskoj je 2011. Osnovan Odbor za fiskalnu politiku koji je zbog potrebe jačanja neovisnosti 2013. postao Povjerenstvo za fiskalnu politiku. Također 2013., Čile je formalno uspostavilo fiskalno vijeće, a Španjolska osnovala neovisno tijelo za fiskalnu odgovornosti (AIRef) (Debrun et al., 2013:11).

[157] Odbori mogu pomoći procjeni vjerojatnosti zadovoljenja pravila (primjerice, u Velikoj Britaniji pružajući fiskalne prognoze), predložiti rješenje kada jednostavna pravila mogu biti slomljena (primjerice, Švedski odbor za fiskalnu politiku zagovarao je povećanje privremenih financijskih poticaja u vrijeme recesije) ili predložiti mjere za poboljšanje tih pravila (Calmfors i Wren-Lewis, 2010).

Prije veće usredotočenosti na fiskalne odbore valja se zadržati na uzrocima te kretanju deficita i javnih dugova tijekom dužničke krize kojom su danas okovane i bogate zemlje EU.

4.2 Izvori deficita i javnih dugova tijekom krize

U početku, neki šefovi vlada, rizničari i ministri financija javno su izjavljivali da hipotekarna i financijska kriza u SAD-u ne bi trebala utjecati na njihova gospodarstva te da u to vrijeme nisu bila previše izložena krizi. Neki vođe iz kontinentalne Europe čak su spekulirali suprotno, da je anglo-američka bolest izazvana prevelikom pohlepom i neoliberalnim financijskim sektorima, a posebice promašenom putanjom politika koje su omogućavale rizičnu regulaciju banaka (Lindquist et al., 2015:7). Čak i kada je kriza prepoznata, politički vođe i proračunski službenici nisu je procjenili točno i nastojali se osloniti na obrasce odgovora prikladne za neke druge izazove (više u Lindquist et al., 2015 :18).

Uz to, mnoge europske zemlje ušle su u krizu s nejasnom fiskalnom prošlošću, a u nekoliko njih dugovi i deficit bili su već visoki. Jedan od razloga bile su niske kamatne stope u prvom desetljeću uvođenja eura koje su olakšale stvaranje velikih dugova na europskoj periferiji. Zemlja s najvećim dugom bila je Italija, s omjerom od 1,06 prema BDP-u u 2008; Grčka je imala omjer 1. Ali čak i zemlje s vidljivo boljim fiskalnim pozicijama (poput Španjolske i Irske) imale su proračunske deficite usprkos iznimnoj (i neodrživoj) razini prihoda koji su pritjecali iz balona imovine. Međutim, zabrinutost u vezi fiskalne održivosti nije ograničena samo na europsku periferiju (Alesina et al., 2015:5). Mnoge zemlje suočile su se s izazovom snažnog starenja svoje populacije; socijalna potrošnja povećana je od prosječno 18 posto BDP-a u 1980. na 25 posto u 2009. Nadalje, ukupna vladina potrošnja bila je još uvijek visoka u 2007. (prosječno 43 posto BDP-a u 2007. u EU). Prosječan udio javne potrošnje u BDP-u u ekonomijama OECD-a povećan je od 34 posto u 1970. na 43 posto u 2007. (Alesina et al., 2015:6). Neravnoteža u potrošnji unutar i između pojedinih zemalja dovela je do krize u 2008.[158] Prema analizama ECB-a, „gotovo petina ukupnog povećanja javnog duga u eurozoni, sa 65 posto BDP-a u 2008. na 92 posto BDP-a na kraju 2014., povezana je s pomoći odobravanom bankama. Najviše su - u protuvrijednosti 22 posto BDP-a - takve mjere utjecale

[158] Tvrdi bivši guverner Bank of Englad u svojoj knjizi (King, 2016).

na povećanje duga u Irskoj i Grčkoj, dok je u slučaju Francuske, Italije i Litve to povećanje iznosilo manje od jedan posto BDP-a.“[159]

„Bogati svijet jest bogat, ali su države siromašne. Najekstremniji je slučaj Europe, koja je ujedno kontinent gdje su privatna bogatstva najveća na svijetu i kontinent koji ima najveće teškoće da riješi krizu javnog duga. Čudan paradoks!“, ističe Piketty (2014:636). Neodgovarajuće postupanje s visokim javnim dugom jedan je od središnjih uzroka nastavka krize. Wedere di Mauro (2015) utvrdila je tri neuspjeha: akumulacija previše duga (u prvih osam godina postojanja eura da bi do 2007. ukupni dug (javni i privatni) porastao do dramatičnih razina (vidi grafikon 1, Isto, str.178); nedostatak zajedničkog pristupa u postupanju s prekomjernim državnim dugom (djelomično zahvaljujući pogledu da je akumulacija prekomjernog duga bila odgovornost svake pojedine zemlje i da su problemi rezultata većinom ograničeni na razinu država (Isto, str.180); i nepostojanje režima za postupanje s insolventnošću država (iako je Grčka po mnogočemu ekstreman slučaj, time je ponovno naglašen europski neuspjeh za postavljanje režima za postupanje s uzrocima neodrživog duga (Isto, str. 182.)[160] te tvrdi da dok su drugi neuspjesi institucionalne okosnice bili prepoznati i na njima se djelomično radilo, neuspjeh u postupanju s ostavštinom prekomjernog duga mogao bi nastaviti proganjati eurozonu desetljećima. Čak i gore, neuspjeh u dopunjavanju fiskalnih pravila s učinkovitim režimom restrukturiranja državnog duga mogao bi odvesti do ponavljanja istih grešaka.

Razvijeni dio svijeta, s javnim dugom od približno godišnjeg nacionalnog dohotka (oko 90 posto BDP-a), ponovno se nalazi na razini zaduživanja koja nije viđena od 1945. Dio svijeta u razvoju, koji je ipak siromašniji od bogatog dijela, i po dohotku i po kapitalu, ima u prosjeku mnogo manji javni dug (oko 30 posto BDP-a). To pokazuje u kojoj je mjeri pitanje javnog duga pitanje distribucije bogatstva, posebno između javnih i privatnih sudionika, a ne pitanje apsolutne razine bogatstva (Schick, 2013:3). „U sadašnjem monetarnom sustavu najveći dio novca, kreditni novac, stvara se odobravanjem zajmova privatnom i javnom sektoru. Ako su

---

[159] Iako se iznosi državnih jamstava oštro smanjuju od 2012., vlade su povećale jamstva za osiguranje depozita, a državna bi potpora mogla na dulji rok implicirati više proračunske troškove, budući da ta jamstva stvaraju štetne poticaje za financijske institucije, upozoravaju iz ECB-a. "Jedan od važnih načina da se smanje potencijalni fiskalni troškovi mjera financijske pomoći jest da se osigura primjereni doprinos privatnih dioničara i vlasnika obveznica", zaključuje ECB. ECB: Europske banke vratile manje od pola državne pomoći. Dostupno na: www.hina.hr

[160] di Mauro Wedere, Beatrice (2015)

1960-ih i 1970-ih godina države pretjerano tiskale novac i tako izazvale inflatorni scenarij, s vremenom se stvorila ideja da će potreba zaduženja države za financiranjem deficita u kombinaciji s nezavisnom središnjom bankom proizvesti financijsku disciplinu, stabilnost i rast, što se nije dogodilo“ (Kotarski, 2015:22-25). Studije usmjerene na razvijene ekonomije, uključujući Europu, nisu otkrile potpunu procikličnu fiskalnu politiku već proizvele jasan dokaz asimetričnog ponašanja: deficiti se mogu proširiti tijekom pada, ali se ne mogu okrenuti u viškove tijekom uzleta (npr. Buti i Sapir, 1998; Balassone i Francese, 2004 u Larch, 2016) vodeći do akumulacije duga (Larch, 2016:7).

Uz to, europska dužnička kriza najbolje pokazuje kako nijedna zemlja ne može ignorirati fiskalnu disciplinu, ali i kako se fiskalna disciplina može postupno nametnuti. Uz to, navodi Schick (2013:3), većina ekonomski razvijenih zemalja u svijetu usko je povezana s međunarodnim financijskim tokovima i zato su postale zatočenice globalnog financijskog tržišta koje nije pod učinkovitim nadzorom nacionalnih vlada. Veliki iznos novca elektronički je migrirao u i iz zemalja i u ili iz financijskih institucija u odgovoru na posljednje vijesti ili glasine, ciljajući velike fluktuacije u kamatnim stopama te ublažavanje troškova financiranja suverenog duga. Zemlje eura bile su vrlo ranjive prema novim globalnim financijskim pritiscima zato što dijele zajedničku valutu i ne mogu djelovati sasvim neovisno kada se pogoršaju financijski uvjeti. Jer, „Europa nije skupina, već kolekcija nacija koje imaju svoje vlastite proračune (zato je mala fiskalna povezanost) i svoje vlastito tržište rada (zato što je mobilnost niska) - ali nema svoje vlastite valute. I to stvara krizu“, smatra Krugman (2012:179). Brkić i Kotarski (2010:14) navode da se kod analize upravljanja financijskom krizom u EU, „može primjetiti da je krivi pristup ukorijenjen u neuspjehu financijskog nadzora, neuspjehu monetarne politike i neuspjehu koordinacije fiskalne politike. Bilo je nemoguće nekontrolirano razduživanje financijskih institucija, napuhnut javni sektor i prekinuti neovisnost ECB-a tijekom krize“. Prema Feld et al. (2015) eurozona je istaknula ozbiljne slabosti u prošlim godinama, a dvije najveće se smatraju nedostatak ekonomske i fiskalne discipline koje su dovele do stvaranja velikog duga i razina privatnog duga te gubitak konkurentnosti, ali i nedostatka kredibilnog mehanizma za odgovor na krizu da bi se moglo vladati problemima moralnog hazarda i stvarati tržišnu disciplinu. Završetak arhitekture

valutne unije i postizanje kredibiliteta za njezina pravila je ključ heterogenosti i rigidnosti ekonomija država članica.[161]

Osnivači eurozone mislili su da se mogu osloniti na tržište kako bi disciplinirali vlade, ali pokazalo se da je to bila iluzija. Očigledno rješenje - postavljanje fiskalne unije tako da odgovara monetarnoj uniji - bilo je politički nerealno. Glavni čuvar bio je Pakt o stabilnosti i rastu (SGP) za držanje deficita ispod 3 posto BDP-a u normalna vremena i razine duga ispod ili prema 60 posto BDP-a. No, SGP nije uspio čak i kada je uspio, a pravila su uvelike „paradirala" u predkriznim godinama. Bilo je 34 povreda praga od 3 posto za deficit opće države između 1999. i 2007. - uključujući povredu reputacije zbog kršenja Njemačke i Francuske. Ali čak i one članice koje su slijedile logiku Pakta nisu bile imune. Irska i Španjolska imale su državni dug daleko ispod preporučene razine od 60 posto, ali su uhvaćene u dužničke vrtloge. Njemačka, u suprotnosti, bila je nepovrijeđena krizom iako je omogućila da njezin udio duga poraste oko 60 posto u prvom desetljeću eura (Baldwin et al., 2015:12). Tako je, primjerice, njemački državni proračun u 2015. zabilježio rekordni višak od 29,5 milijardi eura,[162] a vodeći njemački ekonomski instituti pozvali su vladu u travnju 2016. da iskoristi proračunski višak za podupiranje gospodarskog rasta, pridruživši se kritičarima vladine restriktivne proračunske politike.[163] Pokazalo se da Vlade mogu upravljati proračunskim deficitima godinama, a čak i desetljećima, prije nego što potaknu gnjev financijskih tržišta i svojih kreditora. Zemlje eurozone, u programima MMF-a/EU-a (Grčka, Irska i Portugal), bile su šokirane našavši se pod pritiskom tržišta zbog uvjerenja da se dužnička kriza može pojaviti samo u zemljama u razvoju ili na tržištima u nastajanju. Pokazalo se i da godine blažih procjena od financijskih tržišta i rejting agencija mogu dovesti do iznenađujuće naglog kraja (Wyplosz, 2012:2).

---

[161] Feld, P. Lars, Schmidt M. Christoph, Schnabel, Isabel and Wieland, Wolker (2015)

[162] pokazali su početkom travnja 2016. preliminarni podaci njemačkog statističkog ureda Destatisa.Time se financijski plus u usporedbi s 2014. godinom povećao za 21,4 milijarde eura. Njemačka vlada za prošlu je godinu zacrtala višak u ukupnom državnom proračunu u iznosu 21 milijarde eura. Njemački državni proračun s rekordnim viškom u 2015. Dostupno na: www.hina.hr

[163] Njemački je proračun uravnotežen od 2014. i ove bi godine opća država, uključujući fondove socijalne sigurnosti, trebala ostvariti ukupni višak od 11 milijardi eura, te od 10 milijardi u 2017., pokazuju procjene Instituta Ifo, Njemačkog instituta za ekonomska istraživanja (DIIW), Instituta za ekonomska istraživanja u Halleu (IWH) i Rajnsko-vestfalskog instituta za ekonomska istraživanja iz Essena (RWI). Instituti sugeriraju vladi, koja koristi njihove analize za kreiranje politike i gospodarskih prognoza, da potroši višak na smanjenje poreza na dohodak i na veća ulaganja u infrastrukturu i obrazovanje. Više u: Njemačka bi trebala iskoristiti proračunski višak za poticanje rasta – instituti. Dostupno na www.hina.hr

Dužnička kriza razotkrila je praksu neodgovornog zaduživanja koje je dovelo do eksplozije javnih dugova, koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. Okorjeli deficiti i dugovi i danas su fiskalna ostavština ekonomske i financijske krize 2008.-2009. koja je uzdrmala kredibilitet vlada u njihovoj opredijeljenosti za održive javne financije. Ali i nedostatka reformi koje zahtijevaju političku hrabrost i snažno vodstvo, koje su bolne, ali nužne za vraćanje na solidne staze rasta. Tako da je „pravi deficit neuspjeh političke elite u mnogim zemljama i nedostatak kredibilnih institucija".[164] „Svi simptomi onoga što danas ne valja u EU svode se na nedostatak demokracije, nedostatak mogućnosti da pojedini narodi i države unutar EU sami donose odluke o svom ekonomskom rastu ili tome kako ćemo recimo tretirati izbjegličku krizu i hoćemo li ići u ratove. Vidimo, primjerice, da je ECB ta koja zajedno s drugim institucijama poput MMF-a ili Svjetske banke donosi sve važnije odluke zajedno s jednim potpuno nelegitimnim, pa čak i nelegalnim tijelom - tzv. Eurogrupom. Europski parlament koji bi tobože trebao biti parlament svih građana EU, nema nikakvu snagu, odnosno ne može donositi nikakve relevantne odluke", smatra Horvat.[165] S druge strane, činjenica da je EU temeljena na ekskluzivnoj moći država članica nacionalnih vlasti i da su one pokazale krajnju nevoljkost da daju više moći EU, rezultira u činjenici da je djelovanje u sustavnoj krizi postalo danas gotovo nemoguće. Posljednje iskustvo dovodi u pitanje može li se dogoditi bilo kakav ekonomski oporavak sve dok su financijska tržišta u mogućnosti masovno se kladiti protiv projekta europskih integracija u nedostatku povezanosti i podudarnosti među ključnim političkim donositeljima odluka (Brkić i Kotarski, 2010:23-24). Važno je napomenuti, da gubitak povjerenja tržišta u vlade s podcijenjenim ili sakrivenim deficitima uoči nedavne globalne ekonomske krize naglašavaju važnost fiskalne transparentnosti za globalnu financijsku i ekonomsku stabilnost.[166]

Bilo kako bilo, države imaju dva glavna načina za financiranje državne potrošnje: porez i zaduživanje. Općenito je porez neusporedivo poželjniji, i što se tiče pravednosti i što se tiče djelotvornosti. Problem je s dugom u tome što se najčešće mora vratiti, tako da je to u interesu

---

[164] Sark, Jürgen Stark. German prudence is not to blame for the eurozone's ills. Financial Times, Comment, 12 February 2015, str.9.

[165] hrvatski filozof i jedan od inicijatora budućeg paneuropskog pokreta koji zagovara radikalnu demokratizaciju Europe (Horvat, 2016).

[166] How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? Dostupno na: www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/fiscal.pdf

onih koji su imali sredstva da ih posude državi. S aspekta općeg interesa bolje je oporezivati bogate nego od njih posuđivati. Ima, međutim, mnogo razloga, dobrih i loših, zbog kojih vlade katkad moraju pribjeći zaduživanju i akumulirati dugove (ako ih već nisu naslijedili od prethodnih) (Piketty, 2014:636). Uz to, niz pravila, uključujući i ona iz Basela, potiču zaduženje država. Premda kapitaliziranost banaka i postojanje sigurnosne mreže poput osiguranja depozita i „bailouta“ u slučaju krize pak izaziva pretjerani porast privatnog duga. Takva kombinacija dugoročno povećava ukupnu zaduženost ekonomija.[167]

Nadalje, u 20. stoljeću razvio se posve novi pogled na javni dug, zasnovan na uvjerenju da zaduživanje, naprotiv, može biti instrument politike za povećanje javne potrošnje i distribuciju bogatstva u korist najsiromašnijih.[168] To „progresivno“ viđenje javnog duga i dalje zaokuplja mnoge umove na početku 21. stoljeća, iako se inflacija odavno spustila na razinu blizu one iz 19. stoljeća i njezini učinci distribucije su relativno nejasni (Piketty, 2014:150). A dug javnog i privatnog sektora (u svijetu op.a.) povećan je kao udio u BDP-u od 170 posto prije pet godina na 200 posto u 2014. godini. Slaba potražnja dovela je do inflacije koje je ispod ciljane u svim glavnim ekonomijama.[169]

I dok se većina ranjenih država suočavala s gnjevom tržišta obveznica, druge su povećavale troškove rekordno niskog pozajmljivanja omogućenog nekonvencionalnim monetarnim politikama. Lekciju fiskalne discipline „teško je naučiti i čak teže primijeniti, a posebice kada su kamatne stope niske i zajmodavci željno financiraju povećanje udjela javnog duga (Schick, 2013:9). Tijekom povoljnih razdoblja mnogim zemljama stizali su svake godine veliki iznosi dospijeća duga, a one su izdavale nove obveznice da pokriju proračunske manjkove. „Bila je to nisko rizična strategija i niska cijena za vlade sve dok je to odgovaralo i zajmodavcima. Unatoč niskoj zaradi, zajmodavci su bili na sedativima u desetljećima ekonomske ekspanzije kako bi vjerovali da se neispunjenjenje obveza suverena neće dogoditi. Također, bili su uljuljkani snažnim očekivanjima da bi zemlje koje dijele zajedničku valutu – nazvanu euro –

[167] Države su stvorile banka i banke su stvorile države. To je esencija izgradnje modernih nacija-država, od Velike Britanije, SAD-a do Njemačke. Upravo na temelju toga možete razumjeti sve porođajne muke u stvaranju bankovne unije i prebacivanju fiskalnog i financijskog suvereniteta na razinu EU (Kotarski, 2015: 22-25).

[168] Razlika između dvaju viđenja je jednostavna: u 19. stoljeću investitorima se značajno davalo u obliku kamata, što je povećavalo privatno bogatstvo, a u 20. stoljeću dug je bio ugušen inflacijom i vraćao se novcem koji je zbog inflacije imao smanjenu vrijednost, omogućujući de facto da se deficiti financiraju od onih koji su posudili svoj novac državi, tako da država nije morala dizati porez (Piketty, 2014:636).

[169] Print money to fund the deficit – that is the fastest way to raise rates, Turner, Adair, Financial times, Comments, 11 November 2014, str. 9.

mogle željeti pomoći svakoj zemlji u nevolji u euro području“ (Schick, 2013:11). Prema Eyraudu i Wuu (2015) „tri sastojka poticala su savršenu oluju koja je prijetila javnim proračunima: ostavština povijesno visokih javnih dugova prije krize, stimulativne politike za poticanje održivog oporavka koje se još nisu isplatile i veliki kumulirani gubitci prihoda u odnosu prema očekivanima“. Najproblematičnije u vezi visoke razine duga jest to da je bio tako visok nakon desetljeća neprekidnog ekonomskog rasta (Schick, 2013:15). Uz to, predkrizni zapisi o procikličnosti u dobra vremena te odgođene reforme i sama veličina tekućih izazova ozbiljno su narušili povjerenje javnosti (Debrun, Kinda, 2014:3).

Do visoke razine javnog duga diljem EU dovelo je gomilanje proračunskih deficita. U eurozoni deficit je povećan prosječno od oko 1% BDP-a u 2007. na više od 5% u 2009. Kao rezultat sve većeg deficita, većina zemalja eurozone nije zadovoljila kriterij javnog duga u 2013. i dinamika njegova rasta i dalje je bila vrlo visoka. Ukupni javni dug u zemljama eurozone porastao je s oko 60% BDP-a u 2007. na gotovo 88% u 2013. godini (Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015). Uoči financijske krize 2007., ukupni javni dug u eurozoni iznosio je do 72 posto BDP-a, a za dvije zemlje bio je iznad 100 posto i sedam ih je kršilo ograničenja Pakta o stabilnosti i rastu. Usporedbe radi, 2002. javni dug u odnosu na BDP u EU-18 premašio je 68%. Do 2009. godine, omjer je dosegao 80%, a do 2013. godine je dosegao 92%. Samo 11 zemalja imalo je javni dug ispod referentne granice od 60%, uključujući i samo četiri u eurozoni.

Tijekom krize nastavljeno je gomilanje deficita i dugova vlada. Kako je fiskalna disciplina krucijalna za dobro funkcioniranje zajedničke valute, jedinstveno tržište novca predstavlja prijetnju da povećanje deficita u jednoj ili više zemalja može prijetiti stabilnosti Unije u cjelini (Marneffe et al., 2010:12). Veći proračunski deficit iznad 3% BDP-a u 2012. pokrenuo je utvrđene sankcije i mehanizam ispravljanja, koji, kako se ispostavilo, nije djelovao. Na primjer, do 2010. bilo je i do 97 slučajeva u kojima su zemlje premašile prihvatljive razine deficita. Taj broj uključivao je 29 opravdanih slučajeva zbog nepovoljnih gospodarskih uvjeta. Međutim, u 68 slučajeva nepoštivanja SGP-a nema nametnutih sankcija (Wojtas i Stolarczyk u Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015:165). Usporedbe radi, najveći proračunski manjak u 2015., prema Eurostatu, zabilježila je Grčka, slijedi Španjolska, te Portugal i Velika Britanija. Najnižu je razinu proračunskog deficita u istoj godini zabilježila Litva, a slijede Rumunjska i Cipar.

Na razini EU proračunski je manjak u 2015. kliznuo na 2,4 posto BDP-a, s 3,0 posto BDP-a u godini ranije, procjenjuju u Eurostatu.

Tablica 1: Najveći i najmanji proračunski manjak u zemljama EU u 2015.

Zemlja	% deficita
Grčka	7,2
Španjolska	5,1
Portugal	4,4
UK	4,4
Litva	0,2
Rumunjska	0,7
Cipar	1,0
Izvor: Eurostat	

Višak je pak u 2015. prema Eurostatovim podacima iskazala proračunska bilanca Luksemburga, te Njemačke i Estonije. Švedski je proračun bio uravnotežen.

Tablica 2: Najveći suficit u zemljama EU u 2015.

Zemlja	% suficita
Luksemburg	1,2
Njemačka	0,7
Estonija	0,4
Izvor: Eurostat	

Najvišu je razinu duga iskazano udjelom u BDP-u u skupini zemalja s prekomjerno visokom razinom duga na kraju 2015. bilježila Grčka, slijedi Italija, te Portugal, Cipar i Belgija. Najnižu razinu duga bilježila je na kraju 2015. Estonija,slijedi Luksemburg s 21,4, te Bugarska i Latvija. Na razini EU javni je dug u 2015. kliznuo na 85,2 posto BDP-a, s 86,8

posto BDP-a u godini ranije. Smanjen je i u eurozoni, na 90,7 posto BDP-a na kraju 2015., s 92 posto BDP-a koliko je iznosio na kraju 2014.[170]

Tablica 3: Najveći i najmanji % javnog duga u odnosu na BDP u zemljama EU u 2015.

Zemlja	% javnog duga u BDP
Grčka	176,9
Italija	132,7
Portugal	129
Cipar	108,9
Belgija	106,0
Estonija	9,7
Luksemburg	21,4
Bugarska	26,7
Latvija	36,4
Izvor: Eurostat	

Važno je napomenuti i to da su nizu zemalja eurozone[171] u više navrata[172] snižavani kreditni rejtinzi zbog njihovih golemih državnih dugova. To je izazvalo opće pogoršanje kreditnih rejtinga država.[173] Međutim, činilo se da su neke od tih negativnih promjena rejtinga (MMF, 2010:103) iznenadila tržišta, a posebice razmjer promjena. Tako se činilo da je Moody'sovo smanjenje rejtinga Grčke za čak četiri razine u lipnju 2010. uhvatilo „tržište na spavanju“, premda se nazirala ta mogućnost jer je u travnju Moody's stavio Grčku u proces revizije zbog

[170] Više u: Hrvatska uz bok Francuskoj i Austriji po manjku i dugu u 2015. Dostupno na: www.hina.hr

[171] Standard & Poor's (S&P) snizila je, primjerice, 27. travnja 2012. kreditni rejting Španjolske za dvije razine, navodeći kao razlog očekivanje da će se proračunski manjak zemlje pogoršati zbog pada gospodarske aktivnosti i da će zemlja vjerojatno morati dodatno poduprijeti banke. S&P snizio je španjolski dugoročni kreditni rejting s "A" na "BBB +" razinu uz negativnu prognozu, što upućuje na moguće dodatno snižavanje rejtinga u bliskoj budućnosti. Dostupno na:www.hina.hr

[172] Moody’s Investors Service snizila je 16. lipnja 2012. rejting državnog duga Španjolske za tri razine, ocjenjujući da će novoodobreni plan eurozone za pomoć španjolskim bankama dodatno povećati teret dugova te prezadužene zemlje. Rejting je tako snižen na „Baa3“, s „A3“, priopćila je agencija. Dostupno na: www.hina.hr

[173] Agencija Fitch je 22. svibnja 2012. snizila rejting Japana za dugoročno zaduživanje u stranoj i lokalnoj valuti, uz negativnu prognozu, upozoravajući na visoke razine dugova te zemlje. Fitch je snizio rejting za dugoročno zaduživanje u stranoj valuti za dvije razine, na A+. Sniženje je i daleko važniji rejting za dugoročno zaduživanje u lokalnoj valuti, i to za jednu razinu, također A+.Za oba rejtinga prognoza je negativna, stoji u priopćenju agencije Fitch. Dostupno na: www.hina.hr

mogućeg smanjenja rejtinga. To upućuje na mogućnost da nije bilo dovoljno pozornosti usmjereno podrobnijim analizama i informacijama te promjenama u izgledima.

4.2.1 Razlozi povećanja deficita i dugova

U mnogim zemljama EU sjeme fiskalnih problema bilo je posijano tijekom predkriznih godina. (…) Unatoč povoljnim uvjetima, u svakoj od tih godina (1999.-2007., op.a.) najmanje polovica zemalja imalo je ciklički prilagođene deficite. Činjenica je da su mnoge nacionalne vlade trošile dividende ekonomskog rasta kroz smanjenje poreza ili poboljšanje programa. Do slabog ograničenja deficita došlo je zato što se fiskalni ciljevi nisu razlikovali između faza rasta i stezanja u ekonomskim ciklusima. Taj nedostatak potaknuo je vlade na nastanak manjkova u vrijeme kada je ekonomija bila razmjeno snažna (Schick, 2013:8). S druge strane, „činjenica da država svojim deficitom pridonosi povećanju globalne potražnje za kapitalom može samo voditi povećanju povrata od kapitala, što je opet u interesu onih koji nude kapital i čije blagostanje ovisi o tom povratu“ (Piketty, 2014:147).

Mnogobrojna znanstvena literatura identificira brojne razloge koji mogu objasniti široko rasprostranjen fenomen sklonost deficitu (primjerice Persson i Tibellini (2000), Wren-Lawis (2011). Prvi je sklonost da se teret discipline prebaci na sljedeće vlade i čak sljedeće generacije. Drugi razlog je uzajamno djelovanje demokratskih procesa i političkih interesnih skupina. Političari osnažuju svoje (re) izborne mogućnosti udovoljavajući interesnim skupinama i osiguravajući javnu darežljivost na račun budućih poreznih obveznika. Čak i ako postoji razumijevanje za nestabilnost tog procesa, pronalaženje političke podrške za smanjenje deficita može biti nemoguće ili dugotrajno (Alesina i Dražen, 1991). Pomicanje tereta duga na buduće generacije i potrošnja iznad razine oporezivanja mogu biti viđeni kao manifestacije „problema zajedničkog bazena“, koji raste kada korisnici javne potrošnje (ili poreznih povlastica) ignoriraju popratne pojave koje se uvode za sve ostale porezne obveznike. „Grabljenje novca“ od skupina za pritisak i privremene popratne pojave odvijaju se dok se odbacuju porezi na buduće generacije“(Schick, 2010:5).

Budući da se pokazalo da je sklonost deficitu široko rasprostranjena u razvijenim zemljama Schick (2010:6) tvrdi da je privremeni „problem zajedničkog bazena“ vjerojatno ključni razlog sklonosti deficitu. Ta sklonost, kod koje ćemo se zadržati, obično je citirana kao argument protiv intervencije u politički proces koji pokreće pripremu, prilagodbu i izvršenje

proračuna, a precizan oblik te intervencije mora biti pažljivo skrojen da se postigne najbolji ishod. Posebice ako je cilj smanjenja sklonosti deficitu putem reformiranog proračunskog procesa, tada intervencije u politiku trebaju ciljati političke neuspjehe koji dovode do sklonosti deficitu, na snazi internaliziranjem popratnih pojava „zajedničkog bazena“ oblikovanog političkim procesom. Von Hagen (2002) zaključuje da rješenje ovisi o izbornom procesu i vrsti vlade. A kako su fiskalna pravila vremenski nekonzistentna po konstrukciji, vjerojatno će biti pod dominacijom institucija, kao što tvrdi Wyplosz (2005). Za von Hagena, 2002:264) odnos „političara“ i „građana“ i „problem zajedničkog bazena“ generiraju potencijal za prekomjerne razine potrošnje, oporezivanja i javnog zaduživanja. Što je više bijesa u odnosu „političara i građana“, veće će biti razlike između preferencija birača i sastava razine javne potrošnje.[174] „Demokracija često vodi do porasta proračunskih deficita zbog ideoloških razloga, zbog fragmentiranih koalicija i većeg izlaska birača na birališta te zbog dugoročnih strukturnih problema pojačanih podjelama u društvu. Ako je društvo polarizirano npr. etnički ili regionalno, izborni će sustav, da bi zadovoljio sve interese, voditi koalicijskim vladama i natjecanju za proračunska sredstva“ (Bratić, 2011:126).[175]

U određenom opsegu takvi konflikti čine birače s obje strane podijeljenima, zanemarivanjem smanjenja poreznog tereta za one ne drugoj strani, i oni pogoršavaju „problem zajedničkog bazena“. Društva mogu stvoriti institucije koje umanjuju te probleme. Tri institucionalna pristupa su, prema von Hagenu (2002), posebno relevantna u tom kontekstu: uvođenje fiskalnih pravila, tj. ex ante kontrole poput ograničenja ravnoteže proračuna ili zahtjeva za referendumom za povećanje poreza koji smanjuju djelokrug izbora koji izabrani političari mogu napraviti u javnim financijama; dizajniranje izbornih pravila promoviranjem političke odgovornosti, natjecanje i povećanje političkih nastojanja za dostavu politika koje birači najviše preferiraju; dizajniranje procesa donošenja odluka u vezi javnih financija koje potiču

[174] Usporedbe nadležnosti u kojima su javne financije određene izravnom demokracijom s nadležnostima u kojima predstavnici demokracije prevladavaju pokazuju da ceteris paribus, izravna demokracija vodi do nižih razina vladinih rashoda i oporezivanja, te nižih razina vladinog duga i povećanja u lokalnoj nasuprot državnoj potrošnji i nastojanju na financiranju vladinih rahoda prema troškovima radije nego širokom bazom oporezivanja (Pommerenhne, 1978;Matsusaka, 1995; Kirchgässner et al., 1999; Feld i Kirchgässner, 1999 citirani u von Hagen, 2002).

[175] (Isto) Slično tome, što je ozbiljniji „problem zajedničkog bazena“, veća će biti razlika između marginalnih socijalnih korisnosti i troškova ciljanih javnih politika. Empirijske studije pokazuju da to vodi do prekomjernih razina potrošnje, deficita i dugova (von Hagen 1992; von Hagen i Harden, 1994a; Strauch, 1998; Kontopoulos i Perroti, 1999). Druge empirijske studije sugeriraju da vladina potrošnja i dug rastu s jačanjem ideoloških i etničkih razlika unutar društva (Roubini i Sachs, 1989; Alesina i Perotti, 1995; Alesina et al. 1997) ili etnolingvističkom i religioznom rascjepkanošću (Annett, 2000).

donositelja političkih odluka na bolje prepoznavanje krajnje socijalne koristi i troškova svojih politika (von Hagen, 2002:265).

Nadalje, dug je povećan tijekom krize zbog kombinacije cikličkih i diskrecijskih čimbenika.[176] Prilagodbe toka duga čine oko jedne trećine ukupnog povećanja duga u eurozoni tijekom krize i uvelike odražavaju intervencije financijskog sektora i pakete spašavanja u ranim fazama krize[177], te realizaciju potencijalnih obveza.[178] Kriza, koja je počela u privatnom sektoru postala je drama javnog sektora. To se dogodilo upravo tako što je privatni problem (propast prezaduženih banaka kojima je bila potrebna golema pomoć, što je prouzročilo još skuplju recesiju) prerastao u krizu rastrošnih država. Neto javni dug zemalja članica OECD-a od 2002. do 2007. se smanjivao, a ne povećavao. Gomilanje duga se dogodilo nakon krize kada su banke sanirane i rekapitalizirane. Trošak krize za Ameriku procjenjuje se na 13.000 milijardi dolara,[179] a do tada europske vlade na sređivanje svojih banaka potrošile su 5.000 milijardi eura.[180]

Fiskalni deficiti u zemljama Europe još su jedan važan čimbenik u porastu duga. Oko dvije trećine ukupnog povećanja duga može se pripisati akumulaciji fiskalnog deficita, a naplata kamata je najveći doprinos. Usporavanje gospodarskog rasta tijekom krize dodano je problemu duga. U normalnim vremenima, nastavak ekonomske ekspanzije mogao bi nadoknaditi učinak plaćanja kamata i tako smanjiti omjer duga u BDP-u tijekom vremena (drugi faktori su jednaki).[181]Jedna četvrtina povećanja duga proizlazi iz akumulacije primarnih deficita tijekom vremena, iako je diskrecijski dio bio ograničen.[182]

---

[176] Kao što je prikazano u obračunskoj razgradnji (Tablica 1) koju koristi okvir Analize održivosti duga (MMF, 2013c u Eyraud, Wu, 2015).

[177] Prema podacima ECB-a gotovo petina ukupnog povećanja javnog duga u eurozoni, sa 65 posto BDP-a u 2008. na 92 posto BDP-a na kraju 2014., povezana je s pomoći odobrenom bankama. Dostupno na: www.hina.hr

[178] Primjerice, u Irskoj, spašavanje bankarskog sektora dovelo je do neočekivanog povećanja razine duga za 25 postotnih bodova u omjeru prema BDP-u . Poduzeća u državnom vlasništvu u Portugalu napravila su značajne gubitke koji bi na kraju morali biti uključeni u dug opće države, stvarajući oko 10-postotni porast u portugalskom omjer duga (Blanchard et al. u Eyraud, Wu, 2015:7).

[179] Procijenio je „Better markets“ iz Washingtona. Blyth, Mark, autor ekonomskog bestselera „Austerity“ u intervjuu za Globus „Prestanite rezati ako želite da se ekonomija oporavi“, EPH Media d.o.o. Zagreb. 30. listopada 2015., str. 34-35.

[180] (Isto) Oliver Wyman, vodeći konzultant za bankovni sektor, procijenio je u kolovozu 2013.

[181] Međutim, oštar pad gospodarske aktivnosti i vrlo spor oporavak poslije doveo je do vrlo minimalnog povećanja nominalnog BDP-a tijekom 2008.- 2013. Kao rezultat toga, komponenta kamata dominira rastom kamatnih stopa u diferencijalnom pojmu, s neto doprinosom od 11,6 postotnih bodova, odnosno 40 posto od ukupnog povećanja duga u omjeru BDP-a.

[182] Od povećanja 28,8 postotnih bodova u omjeru duga od kraja 2007. godine, 7,8 postotnih bodova može se objasniti kumulativnim primarnim deficitom, od kojega više od polovice je zbog promjena u cikličkim uvjetima (18 posto). Ostatak odražava nakupljanje ciklički prilagođenog primarnog deficita (eng. cyclically adjusted primary deficit (CAPB). Daljnja analiza pokazuje da je znatan dio akumuliranog CAPB-a jednokratan (isto, str.8.).

Do 2008. , kad je ekonomska kriza uznemirila veliki dio svijeta, bojazni vezane uz rastuću nejednakost bile su barem djelomično prikrivene višom financijskom polugom, dok su državna potrošnja i učinci izobilja od rastućih cijena imovine podržavali potrošnju kućanstava te poticali rast i zapošljavanje. Raspadom te sheme rasta došlo je do brzog pogoršanja ekonomskih i političkih uvjeta.[183] Ekonomski potencijali zemalja značajno su smanjeni kada javni dug premašuje 90 posto BDP-a (Reinhert i Rogoff, 2010). Prosuđujući prema sadašnjim ekonomskim rezultatima zemalja koje su dostigle ili su blizu tog vrhunca, čini se da uz ekonomske uvjete i političke institucije određuju kapacitete zemalja za financiranje javnih usluga i duga. Gledajući unatrag danas znamo da stvari nisu napravljene kao što se očekivalo, te da je za nekoliko zemalja prostor pozajmljivanja sužen, a njihovi troškovi financiranja duga povećani. Grčka, Island, Irska, Portugal i Španjolska bile su pod najvećim pritiskom, unatoč ekonomskom stezanju i visokoj nezaposlenosti, te su bile primorane financijskom višom silom prihvatiti proračune štednje (Schick, 2013:12). „U Njemačkoj su, primjerice, krajem 2015. odabrane tri riječi koje su bile najviše u upotrebi te godine: izbjeglice, Charlie Hebdo i treće je simbolizirano riječju „Grexit“, koja podrazumijeva potpuno nefunkcionalnu eurozonu koja koristi forsiranje tzv. „rasta“ novih mjera štednje, novih zaduživanja u državama poput Grčke, Španjolske, Portugala i ostalih u koje možemo uključiti i Hrvatsku, što te države onda dovodi na rub propasti“.[184]

U području fiskalne politike, povećanje deficita koje vodi do povećanja duga u odnosu na BDP i nastojanje da se potroše privremeni neočekivani prihodi države (prociklički u dobra vremena) dvije su široko rasprostranjene i dobro dokumentirane sklonosti. Obično odražavaju neuspjeh da se koordiniraju kompetitivni zahtjevi različitih izbornih jedinica (birača) na bazen prihoda (tzv. problem zajedničkog bazena), zabrinutost političara za reizbor (vodi do kratkovidnosti kada je reizbor nesiguran ili oportunističko predizborno trošenje) ili nedovoljno razumijevanje ograničenja vladinog proračuna u stanovništvu („fiskalna iluzija“). Potonji je posebno relevantan u zemljama bogatim resursima, gdje složenost procjene robnih

[183] Brady, David, Spence, Michael. Kako u vrijeme političke nestabilnosti povećati ekonomsku izvedbu? Poslovni dnevnik. komentari&analize.Večernji list d.o.o. Zagreb. str.13., 30. ožujka 2016.

[184] „I sada u takvoj situaciji u kojoj je kapital internacionalan, u situaciji u kojoj se kapital može nesmetano kretati Europom, ali izbjeglice ne smiju, mislim da se pravo političko pitanje postavlja na supranacionalnoj razini – ako financijska moć nadilazi granice, onda bilo koji pokret koji bi htio izazvati tu moć mora operirati na tom nivou“, kaže Srećko Horvat, hrvatski filozof i jedan od inicijatora budućeg paneuropskog pokreta koji zagovara radikalnu demokratizaciju Europe u intervjuju za Novi list, Povratak fašisma i ISIS su slične vrste reakcija na kapitalizam, Pogled, 6. veljače 2016., str.12.

ciklusa i veliki pritisak na kratkoročnu potrošnju može dovesti do nedostatnih ušteda (Debrun et al., 2013:5-6). Brkić smatra (2003:133) kako „apsolutna sklonost deficitu raste sa stupnjem izborne nesigurnosti, kao i selektivno trošenje samo na neka javna dobra. Sve veća svijest o fiskalnim aspektima političkih distorzija dovela je do normativne sugestije da se diskrecijska fiskalna politika treba ograničiti pravilima koja smanjuju mogućnosti proračunskih deficita vlada".[185]

Od izbijanja globalne financijske krize 2008., svjetska zaduženost povećala se za 57.000 milijardi dolara, nadmašivši rast globalnog BDP-a. Dug opće države povećao se za 25.000 milijardi dolara, gdje udio razvijenih gospodarstava iznosi 19.000 milijardi dolara - što je izravna posljedica ozbiljne krize, programa fiskalnih poticaja i sanacije banaka. Dok su američka kućanstva znatno smanjila svoj dug (uglavnom uslijed neplaćanja hipoteka), zaduženost kućanstava u brojnim drugim zemljama nastavila je brzo rasti. U svim najvećim gospodarstvima odnos između duga i BDP-a (uključujući javni i privatni dug) danas je veći nego što je bio 2007. Velik udio u toj akumulaciji duga uzrokovala su nastojanja pružanja podrške gospodarskom rastu, unatoč nepovoljnim deflacijskim vjetrovima nakon krize 2008.[186]

Eyraud i Wu (2015) istražili su da zemlje trebaju izgraditi dovoljno snažne fiskalne odbojnike u dobrim vremenima za smještaj cikličkih i egzogenih šokova u lošim vremenima, te da do većine pogoršanja u javnim financijama tijekom krize nije došlo zbog diskrecijskih fiskalnih poticaja, već je to bio učinak automatskih stabilizatora (kako su prihodi pali i rashodi porasli u recesiji) i egzogenih čimbenika (kao što je spašavanja bankarskog sektora, odnosno zakona o kamatama). U biti zemlje nisu ušle u krizu s dovoljno jakim fiskalnim pozicijama kako bi izdržale tako velike šokove. Plafon od 3 posto nominalnog deficita BDP-a nije spriječio države u trošenju njihovih neočekivanih prihoda sredinom 2000-ih. Uglavnom, za rješavanje ovog problema europske vlasti uvele su od samog početka nekoliko promjena u okvir fiskalnog i ekonomskog upravljanja u EU (Eyraud i Wu, 2015:9).

---

[185] „Smanjenjem vjerojatnosti ponovnog izbora, stranka na vlasti povećava deficit trošeći na javna dobra koja ona preferira ostavljajući tako manje prostora za buduće javno trošenje na manje preferirana javna dobra" (Corsetti and Roubini, 1997, citirani u Brkić, 2003:134).

[186] To je osobito bio slučaj u Kini na koju, zajedno s ostalim zemljama u razvoju, otpada gotovo pola duga nastalog od 2008. Lund, Suzan, Turner, Adair. Pretjerano pouzdavanje u dug stvara rizik od financijskih kriza. Poslovni dnevnik, komentari& analize, 5. svibnja 2015., str.17. Dostupno na: www.poslovni.hr/komentari/pretjerano-pouzdavanje-u-dug-stvara-rizik-od-financijskih-kriza-295306

S jedne strane, samo jedna zemlja (Mađarska) izbjegla je pogoršanje u fiskalnoj poziciji tijekom razdoblja 2008.-2011.; što djelomično može biti objašnjeno njezinim vrlo visokim pretkriznim deficitom. Svaka druga zemlja OECD-a iskusila je veliki deficit ili manji višak nego što je imala u 2007., posljednjoj predkriznoj godini, u najmanje jednoj godini tijekom tog razdoblja (Schick, 2013:4). Zemlje koje su akumulirale viškove tijekom predkriznog desetljeća izašle su iz krize u boljem stanju od onih u kojima su deficiti nastali rutinski.[187] Desetak zemalja nije uspjelo postići jednoznamenkasti višak tijekom desetljeća, ali deset je imalo višak u osam ili više godina. Schick (2013) smatra „da su se neke zemlje navikle na viškove, a neke na deficite. Prethodne su ciljale viškova kada su izrađivale godišnji proračun; potonje su počinjale proces prihvaćajući deficite". Zemlja koja stremi pozitivnim fiskalnim rezultatima i dobit će ih, ne samo jedne nego većinu godina; zemlja koja pretpostavlja deficite zatvorit će knjige iz godine u godinu trošeći više od prihodovanog. Bez obzira radi li se o razlikama u vladinim institucijama, političkoj kulturi ili ekonomskim uvjetima, dvije skupine zemalja očigledno idu razdvojenim putevima proračunske politike tijekom predkriznog desetljeća. Zemlje viškova preživjele su krize u boljem financijskom stanju, ali postoje i neka iznenađenja, primjerice Irska koje je imala viškove devet godina i Švicarska samo dvije godine. Slične anomalije pojavile su se u analizama prosječnih izvedba zemalja tijekom desetljeća. Desetak zemalja imalo je tijekom 1998.-2007. prosječno pozitivan fiskalni saldo, ali 19 je prosječno imalo neravnoteže. Norveška je na vrhu popisa fiskalno zdravih zemalja, koju slijede Finska i Koreja (op.a. Južna). Ali ta skupina također uključuje Island i Irsku, dok zemlje deficita uključuju Njemačku koja je pretrpjela krizu u prilično zdravom financijskom stanju (Dziemianowicz i Kargol-Wasiluk, 2015:175). Nadalje, koordinacija fiskalne politike EU nije učinkovita. Javne financija u EU nestabilne su vjerojatno zbog institucionalnih problema i kvalitete korištenih instrumenata Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Ovaj zaključak djelomično je podržan u studijama o stabilnosti javnih financija u godinama koje su prethodile krizi (2005.-2007.) (Dziemianowicz i Kargol-Wasiluk, 2015:175).[188]

[187] Širi okvir analize od razdoblja odmah prije krize do punog desetljeća nakon krize osigurava neke zaključke, ali zaključno ne objašnjava zašto su se neke zemlje suočile s financijskim kolapsom dok su druge prošle razmjerno netaknute (Schick, 2015).

[188] Stoga su hitno potrebna daljnja dubinska istraživanja kako bi se utvrdili uzroci nedosljednih akcija pojedinih fiskalnih institucija u državama članicama EU, a i kako bi se moglo dugotrajno identificirati institucionalni sustav (Dziemianowicz i Kargol-Wasiluk, 2015:175).

Prema standardnom objašnjenju, nesmotrene fiskalne politike otvaraju vrata financijskom propadanju. Ipak, činjenica da su neke zemlje (uključujući i one izvan neke zajednice) za koje se činilo da su fiskalno zdrave na početku krize bile među najlošijim izvedbama tijekom Velike recesije sugerira da nominalna fiskalna pozicija nije dovoljno mjerilo zemljinog kapaciteta da izdrži nepovoljne ekonomske okolnosti. Naime, „tijekom razdoblja buma, fiskalni rezultati mogu biti iskrivljeni napuhanim cijenama imovine koje proizvode privremena povećanja u poreznim prihodima, potiču vlade na povećanje potrošnje i stvaraju pritisak na povećanje mirovina i drugih socijalnih davanja, čiji će troškovi pasti na buduće proračune“ (Schick, 2013:5).

Zadržimo se kod “kreativnog računovodstva” važnog za vjerodostojnost podataka o visini javnog duga i deficita. Vlade mogu manipulirati financijskim podacima uljepšavanjem ravnoteže proračuna, što je poznato kao "kreativno računovodstvo" (Milesi- Feretti, 2003), “računovodstvene izmišljotine" (Dafflon i Rossi 1999), "iluzija fiskalne prilagodbe" (Easterly et al.,1999), "fiskalni trikovi" (Koen i van den Nord, 2005) i "kuhanje knjiga" (Laughland i Paul, 1997). “Političari obično koriste statistiku poput iluzionista na sceni koristeći dim i ogledala. Tijekom vremena mogu brojeve gledati s prezirom, kao i birači i novinari.”[189] Za mjerenje kreativnog računovodstva Milesi-Ferretti (2003) sugeriraju korištenje prilagodbe toka duga, definirane kao razlika između proračunskog deficita i promjene u javnom dugu. Von Hagen i Wolff (2006:3270) dolaze do zaključka da vlade "sustavno koriste prilagodbe toka duga za smanjenje deficita." Europske vlade posebno su uključene u kreativno računovodstvo kako bi sakrile zaduživanja nakon uvođenja Pakta o stabilnosti i rastu (SGP) u 1998. (Reischmann, 2015:5). Kako SGP ograničava omjer javnog duga u BDP-u na 60%, a deficita na 3%, a ograničenje deficita privuklo je više pažnje, Vlade su imale poticaj za uljepšavanje podataka o deficitu putem kreativnog računovodstva. Prilagodbe toka duga bile su velike u vrijeme financijske krize (Weber, 2012; Seiferling, 2013). Da bi se podržalo i spasilo problematične financijske institucije, vlade su prodavale imovinu, osiguravale kredite i kapital financijskim institucijama i sudjelovale u drugim izvanbilančnim aktivnostima kojima se povećao javni dug, ali se nije pojavio u proračunskom deficitu (Reischmann, 2015:5). U prilog tome govori komentar objavljen u Financial Timesu: „Matteo Renzi,

[189] Harfod, Tim. 2016. Kako političari truju statistiku. Financial Times. Spectrum. Dostupno na: www.ft.com/intl/cms/

talijanski premijer, trenutačno koristi svaki trik u knjigama da zaobiđe europska proračunska pravila. Njegovo prethodno rezanje planirane potrošnje je manje; porezno rezanja je veće - i krive vrste; i suprotno savjetu Europske komisije, on sada smanjuje nepopularne namete na nekretnine umjesto poreza na rad. Ali može li EK pronaći politički izvodljiv način da podrži fiskalnu ekspanziju gosp. Renzia kada se Njemačka i druge zemlje konsolidiraju? Postoje li drugi načini da ECB stvori agregatnu potražnju u ekonomiji?“[190]

Sve u svemu, teorije do sada nisu uspjele objasniti sve što se zbiva(lo) oko nas: beskrajnu financijsku krizu; stalni gubitak ekonomskih izvedbi; stalnu neravnotežu; neuspjehe središnjih banaka da postignu svoje inflacijske ciljeve; nulte kamatne stope. „Ne trebamo biti iznenađeni da su ljudi postali skeptični u vezi stručnjaka koji prčkaju s teorijama koje rezultiraju u smiješno krivim predviđanjima i da oni nemaju veze s realnosti koju oni vide. Ta opažanja su mlaka u usporedbi s onima Paula Romera, glavnog ekonomista u Svjetskoj banci, koji je napisao poražavajuću kritiku svoje profesije[191], uspoređujući je s nizom teorija fizičara, u kojoj tvrdi da se stanje makroekonomije pogoršava te da je unazađeno“. Međutim, upravo su „makroekonomisti koji su dizajnirali modele čuvari i korisnici sustava. Oni su neovisne središnje banke. Oni vode neovisne fiskalne odbore. Neki su ministri financija“.[192]

4.2.2 Teorija i empirija - politički izvori deficita i dugova

U raspravama o aktualnoj krizi sve više prevladava uvjerenje da uzroci njezina nastanka, ali i posljedice, znatno nadilaze dosege ekonomije. Riječ je, smatra Petak (2010:38-39) „osim o ekonomskim, o čitavom nizu širih, političkih, javnoupravljačkih, socijalnih i kulturnih determinanti koje su dovele do ozbiljne krize temeljnih konstitucionalnih aranžmana i načina regulacije društva i ekonomije. Njih više nije moguće podvesti samo pod standardni kategorijalni aparat mikroekonomije ili makroekonomije, štoviše, upravo je metodološka neadekvatnost tog kategorijalnog aparata jedan od temeljnih razloga slabe pripremljenosti ekonomije ekonomske znanosti za dolazak najnovije krize“. Na „neekonomske uzorke

[190] Münchau, Wolfgang. Draghi must be more unconventional to boost the euro. Financial Times, Comment, 26 October 2015., str. 7.
[191] Romer, Paul. The Trouble With Macroeconomics. Dostupno na: www.paulromer.net/wp-content/uploads/2016/09/WP-Trouble.pdf
[192] Münchau, Wolfgang. Reform the economic system now or the populist will do it. Financial Times, Comment, 19 December 2016, str. 11.

ciklusa“ i uzroke iz temelja „političke koji se ponajviše pokazuju kroz cjelinu javnih politika“ upozorava i Strpić (u Petak, 2010:39). [193] Stoga je, zaključuje Petak (2010:41), „potrebna neka vrsta harmoniziranja svih javnih politika i stvaranje razvojne politike razvijenih društava upravo na toj osnovi“.

Usprkos usporedbama s monetarnom politikom, fiskalna stabilizacija je još uvijek u rukama politike. Decentralizirana fiskalna politika napravljena je u paru s centraliziranom monetarnom politikom čije je djelovanje bilo u rukama ECB-a, i još je uvijek, politički kompromis (Larch, 2016:14). Glavne prepreke koje onemogućavaju put prema potpuno neovisnoj fiskalnoj politici su: distributivna priroda fiskalne politike i njezina složenost, o čemu se raspravlja u politici i literaturi o političkoj ekonomiji. Dakle, fiskalna politika, eminentno je po prirodi redistributivna i redistribucija sredstava putem vlade je duboko politička: stoga ne bi trebala biti delegirana. Štoviše, „ sa stanovišta političke ekonomije, redistributivna priroda fiskalne politike omogućuje službenicima da maksimiziraju mogućnosti reizbora“ (Larch, 2016:18).

Postoji nekoliko plauzibilnih strukturnih razloga zbog kojih je došlo do ovakve ekspanzije dugova (npr. oslanjanje na 'privatni kejnezijanizam' kao sredstvo poticanja bržeg rasta), ali centralno mjesto zauzima implicitna pogodba financijske i političke elite. Zapravo, radi se o svojevrsnom 'faustovskom paktu' prema kojemu banke dobivaju slobodnije ruke u deregulirani jem kontekstu, a politička elita dobiva kredite potrebne financiranju javne potrošnje umjesto oslanjanja na porezne prihode ili primarnu emisiju, zbog želje da se institucionalizacijom neovisnosti središnjih banaka izbjegnu visoke stope inflacije koje su obilježile razdoblje 1970-ih i 1980-ih.[194] Političke elite su sklone zaštiti status quo, tako da su mogućnosti za bezbolnu promjenu rutinski propuštene.[195] Upornost deficita tijekom tako dugog razdoblja u tako puno zemalja sugerira da na to ne utječu samo ekonomski uvjeti već,

[193] „Ključnim politikama za razumijevanje krize u razvijenim zemljama tako se pokazuju izdaci za temeljne politike, poput mirovinskog osiguranja, svih oblika socijalnih transfera stanovništva, ili pak zdravstvene politike. Time se ujedno dovodi u pitanje uvriježeni stav da „glavninu razvojnog javnopolitičkog posla treba prepustiti ekonomskoj znanosti - kroz ekonomsku politiku“(Strpić u Petak, 2010:40-41).

[194] Kotarski (2015a)

[195] Jedna bolest pogađa društva u Europi i Sjevernoj Americi: sofisticirano neuspješna država. To znači država koja funkcionira, a ništa nije napravljeno. Bezbroj je primjera toga: nesposobnost uzastopnih francuskih vlada da reformira svoje tržište rada; izgubljene većine Silvia Berlusconia i Tonya Blaira, ili nesposobnost eurouzone da stavi zajedničku valutu na solidnu osnovu. Više u Techau, Jan. Sophisticated states are failing, so politicians need to take risks. Financial Times. Comment. 20 April 2016., str. 9.

kao što smo to prethodno naveli, i drugi čimbenici. Nordhaus (1979) bio je među prvima koji je postavio snažan odnos između javne potrošnje i političkog ciklusa. Od tada istraživači su više usmjereni na međuodnos između političke motivacije s jedne strane i susretljive proračunske prakse i institucija s druge strane kao potencijalno ključne odrednice sklonosti deficitima (Potreba i von Hagen,1999). Političko-ekonomsko razmatranje sada je široko prepoznato kao krucijalno za razumijevanje sklonosti deficitu i procikličnosti u fiskalnoj politici. Nekoliko objašnjenja je istaknuto u literaturi. Prvo, da je sklonost deficitu povezana s kratkoročnom kratkovidnošću i sebičnošću političara koji pokreću deficit povećanjem potrošnje ili programe smanjenja poreza s interesom ponovnog izbora (Persson i Svensson, 1989; Alesina i Tabellini, 1990). Kratkovidnost političara je ukorijenjena u izbornu nesigurnost, koja oslabljuje njihovu zabrinutost u vezi implikacija na buduće povećanje poreza ili smanjenje rashoda zbog njihove politički motivirane naklonosti povećanju deficita. Zauzvrat, fiskalno ponašanje sadašnjeg zakonodavstva vodit će većim deficitima nego što su to birači željeli (Rogoff, 1990). Ponašanje je olakšano proračunskom neprozirnošću koja skriva fiskalnu istinu, kao kada političari podržavaju proračun nejasni u vezi ekonomskih pretpostavki (Hagemman, 2010:7) ili kada oni pribjegavaju kreativnom računovodstvu i shemi izvanproračunskog financiranja (von Hagen, 2010).

Veliki je broj političko ekonomskih modela koji osiguravaju moguće objašnjenje sklonosti deficitu u stvaranju fiskalne politike. Dok objašnjenje detalja svakog modela nadilazi dosege disertacije, navest ćemo detalje modela koji su pregledali Alesina i Perotti (1995) koji je rekapitulirao Larch (2016:9-10) i koji bi mogli biti korisni dalje u raspravi o rješavanju sklonosti deficitu: „ Najtvrđi, čak možda najrelevantniji pristup nosi naziv fiskalna iluzija pomoću koje naivni ili neinformirani glasači prigrle koristi fiskalne ekspanzije bez shvaćanja da bi se deficiti eventualno mogli financirati budućim povećanjem poreza ili smanjenjem rashoda. Iluzija dijela glasača može također biti općenita, ukorijenjena u čisto i jednostavno iracionalno ponašanje, ili povezano s asimetričnim informacijama tijekom izbornih kampanja. Kako politika izrabljuje informativnu prednost u oba slučaja rezultat je pretjerano stimulirana ekonomija. Odsutnost pune Rikardijanske ekvivalencije, sadašnje i sebične generacije mogu imati snažan poticaj za uživanje u koristima od vladine potrošnje dok prebacuju porezne račune na sljedeće generacije. Ako kasnije glasaju protivno, njihov glas neće čuti sadašnji političari. Kao rezultat, vladini deficiti i dugovi postaju instrument međugeneracijske

distribucije. Izdavanje duga također može biti viđeno kao strateško oruđe sadašnjih vlada za ograničavanje fiskalnog prostora sljedećih vlada. Kada su izborni ishodi nesigurni sadašnja vlada suočava se s opozicijom divergentne ideologije što može i dalje biti uzrok lansiranja vlastitog programa financiranja dugom za svoje izborne jedinice. Izuzetak je u rijetkim slučajevima restrukturiranje duga, svaka buduća vlada treba servisirati postojeći dug i može trošiti manje na područja relevantnom za njezinu izbornu jedinicu. Vladina većina obično predstavlja zemljopisno ili na druge načine raspršene interese. Kada procjenjuje prijedloge potrošnje svaki većinski član razmatra troškove i koristi samo za svoju određenu izbornu jedinicu, ignorirajući učinak na sveukupni porezni teret: ukupni rezultat je pretjerana potrošnja, što je poznato kao „problem zajedničkog bazena". Sklonost prema vođenju vladinih deficita također može biti objašnjena odgođenim fiskalnim prilagodbama. Uoči negativnih proračunskih šokova, različite političke stranke predstavljajući različite izborne jedinice mogu biti zarobljene u konflikte koji dugo traju – rat trenja – u vezi toga kako distribuirati troškove fiskalne prilagodbe. Očekuju se kraći distribucijski konflikti uoči pozitivnih proračunskih šokova".[196]

Nadalje, ekonomsko razmišljanje poznato kao teorija javnog izbora (TJI) tvrdilo je da je „predatorska država koristila moć sakupljanja poreza kako bi maksimizirala prihode u interesu samoposluživanja političara i birokracije".[197] Sudionike TJI u međusobnoj interakciji obilježava odnos „građana" i „političara" u kojem im se preferencije, u većini slučajeva, ne podudaraju (Von Hagen, 2006, Mačkić, 2012). „Pritom „političar" može izigrati „birača" uslijed asimetričnih informacija prije, tijekom i/ili nakon izbornog razdoblja. Nakon izbora, slijedi usuglašavanje i donošenje javnih politika za čije provođenje je zadužen treći sudionik – birokracija. Bitnu ulogu imaju i interesne skupine koje stvaraju pritisak kako bi utjecale na ishod kolektivnog odlučivanja u svoju korist" (Mačkić, 2014:5).

Teorija javnog izbora i teorija političke ekonomije naglašavaju da će tijekom brzog rasta biti nedovoljno smanjena fleksibilnost rashoda zbog političkih čimbenika **(**Buchanan i Wagner u

[196] Okvir 1: Politička ekonomija proračunskog deficita: Ključna priča, više u Larch (2016:9-10).
[197] Plender, Joh.The corporate aristocracy holding out against fiscal revolution, Financial Times, Comment, 3 March 2015, str.9.

Marneffe et al., 2010:7). [198] Stoga je najbolji - i moguće jedini - put za vlade održavanje fiskalne ravnoteže tijekom trajanja ekonomskog ciklusa akumuliranjem viškova kada je ekonomija snažna, odricanjem od popularne potrošnje ili smanjenja poreza. Naravno, to je puno lakše reći nego napraviti, jer kada je višak sredstava dostupan (obično i onda kada nije) prirodan instinkt političara jest da nagrade birače proširenjem programa i snižavanjem poreza. Teoretski, fiskalna pravila ciljaju sprječavanju te tendencije olakšavajući političarima nastavak opreznih politika i ograničavajući ih kada ih ne nastavljaju (Schick, 2013:19). No, ciljevi pravila i provedba, kao što ćemo razmotriti kasnije, u velikom su neskladu.

Na kraju, vrijeme će pokazati kakav će utjecaj na deficite i javne dugove, a time i na poštivanje fiskalnih pravila, zemalja članica EU u idućem razdoblju imati migrantska kriza. Italija je, primjerice, „povećala procjene rasta gospodarstva u 2015. i idućoj godini, ali i procjene proračunskog deficita i javnog duga, što je, među ostalim, posljedica povećanih troškova migrantske krize u EU.“[199] Nadalje, „Europska komisija razmatra mogućnost da se migrantsku krizu proglasi "izvanrednim okolnostima" što bi omogućilo ublažavanje europskih proračunskih pravila. Austrija i Italija tražile su, naime, od Bruxellesa primjenu odredbe Pakta o stabilnosti koja dopušta da proračunski deficit u slučaju "izvanrednih okolnosti" prelazi prag od 3 posto BDP-a bez pokretanja postupka financijskih sankcija.“[200]

---

[198] Buchanan, M. James i Wagner, E. Richard o tome su pisali u „Democracy in Deficit“. New York, NY: Academic Press, 1977.

[199] „U projekcijama, koje će biti temelj za prijedlog proračuna za iduću godinu, a koji će biti objavljen polovicom listopada, talijanska je vlada povećala procjenu rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) u ovoj godini s 0,7 na 0,9 posto. U idućoj godini očekuje, pak, rast gospodarstva od 1,6 posto, dok je prije prognozirala 1,4 posto.(…) Međutim, premda se zahvaljujući ubrzanju rasta gospodarstva mogu očekivati povećani proračunski prihodi, talijanska je vlada povećala procjene proračunskog deficita. S jedne strane, zbog toga što u idućoj godini planira smanjenje poreza za otprilike 35 milijardi eura, a s druge strane, zbog povećanih troškova povezanih s trenutačnom migrantskom krizom u EU. U ovoj godini proračunski deficit bit će, kao što je i planirano, 2,6 posto BDP-a, dok je za iduću godinu procjena proračunskog manjka povećana s prvotno planiranih 1,8 na 2,2 posto BDP-a. Italija povećala procjene BDP-a, a zbog migrantske krize i deficita.“ Dostupno na: www.hina.hr

[200] "Točno je" da Pakt o stabilnosti i rastu "predviđa postojanje izvanrednih okolnosti", rekao j europski povjerenik za ekonomske poslove Pierre Moscovici potkraj rujna 2015. za francusku televiziju France 2."Moramo postaviti pitanje je li u ovom slučaju riječ o izvanrednim okolnostima, u smislu koji predviđa pakt, i ako se može dopustiti neka vrsta fleksibilnosti, u kojem opsegu", dodao je. „Iznijet ću elemente koji će omogućiti Vijeću da formulira mišljenje", rekao je, ističući da to ne smije biti "poticaj na pretjeranu proračunsku slobodu". Moscovici je također istaknuo da EK ne podržava prijedlog da se uvedu financijske sankcije onim državama članicama koje ne žele primiti izbjeglice.“ EK razmatra veću proračunsku fleksibilnost zbog migranata - Moscovici. Dostupno na: www.hina.hr

4.2.3 Izborana pravila, birači, interesne skupine i fiskalna odgovornost

Sukladno paradigmi retrospektivnog glasovanja, birači koriste glasovanje za zadržavanje političke odgovornosti za prošle izvedbe, te ponovno biraju službenike ako smatraju da je njihovo ponašanje zadovoljavajuće; u suprotnom glasaju za konkurentne kandidate. (…) Politička odgovornost i natjecanje određeni su pravilima za upravljanje izborima političara. (…) Ali izborna pravila koja naglašavaju osobnu odgovornost također daju biračima velike mogućnosti da nagrade političare za usmjeravanje sredstava iz općeg poreznog fonda u njihovom smjeru. Ako je individualni, radije nego prosječni stranački napor nagrađen svaki političar ima veći poticaj u borbi za politike koje donose korist njegovoj izbornoj jedinici. Nadalje, kako pobjednik uzima sve strukture izbornog ishoda, u većinskom sustavu to podrazumijeva da je najmanja pobjednička koalicija birača za stjecanje većine u parlamentu manja od one u sustavu razmjerne zastupljenosti. Pravilo većine stoga potiče političare da ciljaju malu, ali važnu, izbornu jedinicu u individualnoj izbornoj oblasti, osiguravajući lokalna javna dobra i usluge koje oni zahtijevaju. U suprotnom, razmjerno predstavništvo pritišće političke stranke da traže podršku šireg udjela birača i stoga potiče političare da favoriziraju politike koje idu u korist većim skupinama birača kao što su opća javna dobra i socijalni programi koji donose koristi biračima i mnogim izbornim oblastima (Persson i Tabellini, 2004a; Miles-Ferretti, Perotti i Rostagno 2002; Lizzeri i Persico 2001). Danas su birači mnogo nestabilniji i većine su manje stabilne, što navodi političare na izbjegavanje kontroverznih pitanja i većih rizika. Kao što je istaknuo Jean-Claude Junker, predsjednik Europske komisije: „političari znaju točno što trebaju napraviti, ali ne znaju kako da budu ponovno izabrani“.[201]

Implikacije za javne financije su trostruke: prvo, provjera izvlačenja rente izbornim pravilima koja jačaju osobnu odgovornost može dovesti do manje razine javne potrošnje. Drugo, proporcionalni izborni sustav može dovesti do većeg udjela šire utemeljenih socijalnih programa i dobara za širu javnost u javnoj potrošnji nego većinski izborni sustav. Treće, proporcionalni i većinski izborni sustav pridonose „problemu zajedničkog bazena“ iako promoviraju različite vrste ciljanih politika (von Hagen, 2006:468). A kao što je već

[201] Techau, Jan. Sophisticated states are failing, so politicians need to take risks. Financial Times. Comment. 20 April 2016., str. 9.

raspravljeno ranije, razmjer do kojega „problem zajedničkog bazena“ vodi do povećane razine potrošnje, deficita i dugova ovisi o dizajnu proračunskog procesa.

Potreba za stjecanjem velikog udjela birača u oblasti u većinskom izbornom sustavu jedna je od važnih barijera za ulazak u parlament malih političkih stranaka. Političke pridošlice teško će izazvati sadašnje političare zato što od početka trebaju većinu za uspjeh. U suprotnom, pridošlice mogu na kraju pobijediti s manjim brojem mjesta u parlamentu u proporcionalnom izbornom sustavu. Političko natjecanje je stoga intenzivnije pod potonjim sustavom posebice kada je nizak prag minimalnog broja glasova (von Hagen, 2006:469). Jer, „dvije ili više stranaka natječu se za glasove maksimizirajući očekivanu podršku birača. Pojedinci glasaju iskreno na temelju toga kako će predložene politike utjecati na njihovu dobrobit tako da je s perspektive stranaka ponašanje birača do kraja nesigurno (Winer, Hettich, 2006:450). S druge strane, oglašavanje u kampanji može utjecati na ponašanje birača neovisno od utjecaja izbornih platformi na dobrobit ili kvalitetu kandidata. U tim slučajevima, oglašavanje ne mora biti u svrhu povećanja dobrobiti i mogu biti zajamčena ograničenja u financiranju kampanja (Winer, Hettich, 2006:455).[202]

Nadalje, Persson i Tabellini (2004b) pronašli su na uzorku od dvadeset demokracija da zemlje s većinskim izbornim sustavom imaju manje vlade od zemalja s proporcionalnim izbornim sustavom i da je razlika ekonomski značajna. Također, Persson i Tabellini (2003) pronašli su na uzorku od šest demokracija da su sve zemlje povećale veličinu vlade tijekom 1970-ih i 1980-ih, ali da su zemlje s većinskim sustavom iskusile manji rast vladine potrošnje od zemalja s proporcionalnim sustavom. Persson, Tabellini i Trebbl (2003) pronašli su da je proporcionalni sustav povezan s višom razinom korupcije od većinskog. Persson i Tabellini (1999b, 2004b)) i Miles-Ferretti et al. (2002) također pokazuju da vlade izabrane prema pravilu većine ostvaruju manji udio u potrošnji općih javnih dobara i uvode manje socijalnih programa od onih izabranih u proporcionalnom sustavu. Tako, primjerice, Hallerberg (2000) tvrdi da je reforma izbornog sustava u Italiji 1994. bila važan čimbenik koji je omogućio

[202] Rasprava o koristima od oglašavanja za privatna tržišta tako ima svojeg dvojnika u političkom kontekstu. Rasprava ostaje nepromjenjena: Wittman (2004) tvrdi da oglašavanje u korist posebih interesa pomaže neinformiranim glasačima u donošenju boljih izbora; Coate (2004) proučava situacije u kojima premale koristi od oglašavanja omogućuju glasačima bolje prosuđivanje kvalitete kandidata zato što glasači misle da pojačano oglašavanje odražava neželjena obećanja napravljena da dosegnu posebne interese. Ta rasprava ima implikacije na učinkovitost ravnoteže, regulaciju financiranja kampanje i općenito organizaciju političkog života. To pokazuje da se pojavljuje vrsta analize dobrobiti u kojoj je standard preporuka ravnoteža u dobro funkcionirajućoj demokraciji (Winer, Hettich, 2006:456).

zemlji da udovolji fiskalnim zahtjevima EMU….U konačnici, dok su postojeći pokazatelji oskudni, to podržava mišljenje da izborna pravila imaju važne posljedice na javnu potrošnju (von Hagen, 2006:469). Uz to, izbori temeljeni na većinskom sustavu promoviraju pojavu dvostranačkih sustava i jednostranačkih većinskih vlada (Duverger 1954; Taagepara i Shugart 1989, 1993). Suprotno tomu, proporcionalni sustav dosljedno je obilježen višestranačkim koalicijskim vladama (Lijphart 1984, 1994); Taagepera i Shugart 1989, 1993). Tako da različita izborna pravila zahtijevaju različita institucionalna rješenja „problema zajedničkog bazena“ (više u von Hagen, 2006:472).

Potencijalni uzrok sklonosti deficitu i procikličnosti je dobro poznat problem vremenske nedosljednosti (Alesina i Tabellini, 1990), čime navedenu političku poziciju *ex ante* (obično podudarnu s nacionalnim interesima) političari obično smatraju manje željenom *ex post*, kada dominiraju izborno tijelo i regionalni interesi. Problemi vremenske nedosljednosti mogu se također povećati kada vlada optereti sljedeću (i mogućeg rivala) vladu s većim teretom duga, ostavljajući joj manje fiskalnog „prostora“ nego inače za održavanje postojećih programa (Hagemann, 2010:8). Posljedična potrošnja i sklonost deficitu može biti smanjena poticanjem političara da imaju sveobuhvatniji pregled koristi i troškova svojih odluka, a u tome je velika uloga proračunskog procesa.

No, kako politički „izborni“ čimbenici pridonose rastu fiskalnog deficita i javnog duga? Teorije političko poslovnog ciklusa opisuju kako političari oportunistički manipuliraju fiskalnom politikom prije izbora, uz pretpostavku prilagodljivih (Nordhaus, 1975) ili racionalnih očekivanja (Rogoff i Sibert 1988; Rogoff 1990) ekonomskih aktera. Pretpostavljajući prilagodljiva očekivanja, oportunistički političari mogu zavarati naivne glasače i stimulirati gospodarstvo neposredno prije svakih izbora. Tako su se, primjerice, tijekom dvaju parlamentarnih izbora u Škotskoj (2007. i 2011.) sve stranke u sukobu međusobno nadmetale u trošenju i manjem oporezivanju. Niti jedna stranka nije izašla na izbore s programom o manjoj potrošnji ili većem oporezivanju[203](Mclean, 2015:16). Pretpostavljajući racionalna očekivanja, sadašnja vlada iskorištava svoju informacijsku

[203] Najbolje se sakupljaju lokalno porezi na stvari koje su nepokretne, kao što su zemljište i neekstraktna ulja (Mclean, 2015:17) …Tamo bi trebalo napraviti opsežnu reformu vladinog lokalnog oporezivanja kojom bi se istodobno moglo ponuditi rijetku kombinaciju veće učinkovitosti i veće pravednosti. To samo zahtijeva političare s velikom hrabrosti za pokretanje oporezivanja zemljišta (isto, 25).

prednost u odnosu prema biračima kako bi signalizirala ekonomsku stručnost prije izbora (Reischmann, 2015: 6). Shi i Svensson (2006) pokazuju da se političari mogu ponašati oportunistički čak i ako većina birača poznaje politiku vlade, ali su neki birači neinformirani. Empirijske studije sugeriraju da aktualne vlade imaju koristi od povoljnih ekonomskih uvjeta (vidi, na primjer, Hibbs, 2006) (Reischmann, 2015:7). U takvoj situaciji ekonomske euforije, koja je prije krize „bila pojačana pretrpavanjem globalnog kapitala koji je omogućavao jeftino financiranje javnog i privatnog duga, „slaba politička, pravna i tržišna ograničenja otvaraju političarima u potrazi za biračima jasan put za odobrenje deficita koji može biti prikladan kada je ekonomija slaba, ali je malo opravdan za ekonomije koje su prolazile kroz čaroliju razvučenog rasta“ (Schick, 2013:9). Pokazalo se da umjeren ali održiv rast potaknut mjehurom, može proizvesti manju iskrivljenost u političkom ponašanju i fiskalnim računima od privremene visoke ekonomske ekspanzije,(…) te da trendovi rasta sami po sebi nisu odgovorni za različite fiskalne rezultate (Isto).

Iz normativnog kuta, svi aspekti fiskalne politike - uključujući deficit - prvenstveno su distributivni (preko pojedinaca, društvenih skupina ili generacija), što isključuje delegiranje na neizabrane donositelje političkih odluka. Postavljanje iznosa zaduživanja također nije bez distribucijskih implikacija; zaduživanje se može povećati zato što su smanjeni porezi ili nameti za neke pojedince dok posebna potrošnja odlazi na drugu skupinu individualaca (Larch, 2016:19). Željena i prihvatljiva mjera javnog sektora oblikovana je, prije svega, uskom politikom stranaka, a političari su radije službenici nego gospodari tih trendova.[204] Distributivna priroda fiskalnih odluka često čini prekomjerne deficite i dugove neodoljivima (tj. pojedinačno optimalnima za donositelje političkih odluka) ex-ante. Kao rezultat toga, kreatori politika nikada nisu percipirali poželjnom delegaciju fiskalne politike na neovisno tijelo, što objašnjava zašto ne postoji primjer takvih vlasti (Debrun, 2011). „To je glupa politika,“ izravan je Larch (2016:17). No, postaju li u današnje vrijeme i središnje banke sve više političke institucije? Tako se mogu čuti upozorenja da je i „Europska središnja banka (ECB) postala previše moćna, zato što joj političari nameću sve veću političku ulogu jer često

[204] Keith, Fray, Chris, Giles .2014.Back to the future, Financial Times, 27/28 December, str.5.

nisu poduzimali potrebne mjere pa je ECB bila prisiljena raditi njihov posao, a ne podliježe parlamentarnoj kontroli.“[205]

Uz to, uobičajeno je kupovanje glasova uoči izbora kada vladajuće stranke ili koalicije odjednom imaju novaca za sve čime se povećava potrošnja. Najbolje to potvrđuju sljedeći medijski natpisi:[206]„Vlada čini sve kako bi kupila glasove birača. A na njima je da odluče je li njihov glas na prodaju.(…) prihvaćaju li Vladine darove kao oproštajne ili kao zalog za bolju budućnost.[207] Tako je, primjerice, britanski premijer David Cameron rekao da neće biti povećanja poreza na dodanu vrijednost i posljednju debatu uoči izbora 7. svibnja iskoristio za pokušaj popravljanja rejtinga svojih konzervativaca u anketama u odnosu na laburiste.[208] Pier Carlo Padoan, talijanski ministar financija, branio je svoju vladu od kritika da je proračun za 2016. previše ekspanzivan i da je predstavljeno smanjenja poreza osmišljeno većinom za krađu odjeće vladinih političkih oponenata. „Je li to Berlusconijev porez?“pitao je Padoan retorički i odgovorio:, „pokažite mi bilo koje smanjenje poreza koje nema političke implikacije“.[209]

Proporcionalni izborni sustavi vjerojatno će biti više predmet „problema zajedničkog bazena“ od većinskih (Schick, 2010:18). Persson i Tabellini (2004) pronašli su da je većinski izborni sustav povezan s većom fiskalnom disciplinom od proporcionalnog sustava. „U državama u kojima vlast obavlja manjinska ili pak koalicijska vlada, fiskalna disciplina je značajno manja

---

[205] kazala je gospodarska savjetnica njemačke vlade Isabel Schnabel za nedjeljno izdanje Frankfurter Allgemeine Zeitunga sredinom svibnja 2016., a istovremeno je branila ECB od učestalih njemačkih kritika na račun vrlo niskih kamatnih stopa. ECB postao previše moćan, upozorava savjetnica njemačke vlade. Dostupno na: www.hina.hr

[206] Zbog pisanja disertacije u godini parlamentarnij izbora veći je broj korištenih medijskih natpisa o Hrvatskoj, a iz istoga razloga navedeni su i primjeri drugih zemalja. Ipak, bez obzira na zemlju predizborno ponašanje političara je slično.

[207] Klauški, Tomislav. Birači odlučuju hoće li na izborima prihvatiti darove vlade….24 sata d.o.o. 16. rujna 2015.

[208] Budući da su dvije stranke bile stalno izjednačene pa se činilo da će pitanje gospodarstva odlučivati na izborima, Cameron je zaskočio laburističkog čelnika Eda Milibanda koji ga je izazivao da obeća kako neće povećavati PDV, i upravo je to obećao. "Odgovor je da", rekao je Cameron na pitanje može li obećati da neće povećati taj porez koji je trenutačno 20 posto. "Odbacio sam mogućnost povećanja." Konzervativci su i prije govorili kako ne planiraju povećati PDV, ali nisu sasvim isključili tu mogućnost. Laburisti su objavili plakate na kojima upozoravaju glasače da će Cameron, izaberu li ga, povećati PDV ne bi li njime platio planirane rezove u javnim službama. Miliband je rekao da nitko tom premijerovu obećanju ne vjeruje i da je vrijeme za novu vladu. "Ovo je bila vlada nekolicine za nekolicinu", rekao je, a tu su izjavu zastupnici dočekali klicanjem i pogrdama. Vrijeme je za laburističku vladu. Dostupno na: www.hina.hr

[209] Sporna točka u proračunu za 2016. je predloženo ukidanje poreza na imovinu na nekretninu u kojoj stanuju porezni obveznici. Ukidanje tok poreza koji dostiže oko 4 milijarde eura označuje politiku Silvija Berlusconia, milijardera, medijskog magnata i bivšeg premijera u tri mandata. Talijanski ministar financija Pier Carlo Padoan u Intervjuu za Financial Times. International. 12 November 2015, str. 4.

jer je takva vlada prisiljena na brojne ustupke strankama ili pojedincima od kojih očekuje političku podršku, a rezultat je obično veći deficit i brži rast javnog duga."[210]

U državama s ideološki disperziranim koalicijama Halleberg et al. (2009) su pronašli da višegodišnji ciljevi povećavaju fiskalnu disciplinu. Glaurdić navodi da „što je veća vladajuća koalicija – veći je i dug. Više je interesnih skupina koje treba namiriti".[211] Pavlović (2014:143) ističe kako „veći broj učesnika multiplicira problem koji nastaje u situaciji s jednim sudionikom, što će reći da veći broj stranaka u kabinetu, teorijski gledano, vodi do ekspanzivne fiskalne politike i veće javne potrošnje." Međutim, sav novac koji se rasipa „da bi se zadovoljilo interesne skupine, nahranilo političke podobnike ili osigurao socijalni mir tim interesnim skupinama vraća se poput bumeranga kroz destrukciju društva. Sve lošije zdravstvo i sve gore obrazovanje."[212]

„Interesne skupine su de facto grupe pojedinaca sa zajedničkim interesom koje provode kolektivne akcije: prosvjedi, lobističko djelovanje, financiranje kampanja političkih stranaka, itd. Cilj im je utjecati na ishod kolektivnih odluka, koje vrlo često imaju značajke javnog dobra. Njihovo djelovanje nerijetko se svodi na čvrsto povezivanje s onim političkim opcijama za koje vjeruju da će najbolje predstavljati njihove interese, u zamjenu za podršku na izborima. Odnosno promicanje zajedničkog interesa svojih članova, na štetu drugih, osnovni je razlog ulaska interesnih skupina u politički proces" (Mačkić, 2014:6). Veće želje uz ograničena sredstva nužno vode do jače političke borbe, koja može rezultirati najgorim mogućim rješenjem za jednu zemlju, a to je prekomjerno trošenje i zaduživanje radi potrošnje, a ne radi rasta i razvoja zemlje (Bratić, 2011:124). Iako možda sve glavne političke stranke prihvaćaju da sjekira treba sasjeći državnu potrošnju, ponor između stranaka je širok u vezi toga koliko puno i što bi trebalo rezati.[213] „Birači predstavljaju racionalne i samo-

---

[210] Intervju ekonomistice Sandre Švaljek u Nacionalu. „HDZ i SDP godinama su manipulirali javnim dugom i biračima"., Nacional news corporation d.o.o., 22. prosinca 2015., br. 921., str. 14-16.

[211] Posljednjih mjeseci svjedoci smo predizborne kupovine glasova dramatičnih proporcija – vladajuć koalicija odjednom nalazi novac za sve i za Imunološki zavod, i za dužnike u švicarskim francima, i za socijalne naknade, i za Brodarski institut…Procjene ove operacija kupovine glasova rastom javnog duga kreću se od dvije pa sve do šest milijardi kuna. Taj ćemo dug uskoro otplaćivati svi mi. Glaurdić, Josip. Veliki šoping s praznim novčanikom. Forbes, listopad 2015., str. 8-9. EPH media d.o.o. Zagreb.

[212] Nakon skorašnjih izbora Hrvatska će, nadajmo se brzo, dobiti Vladu sastavljenu od pobjednika, piše Radusinović, Dragana. Pitanje je samo čega se to moramo odreći nakon izbora. Dnevni komentar. Jutarnji list, 26. listopada 2015., str. 2.

[213] Britanska povijest dominirala u političkoj borbi nad budućnosti nacije uoči posljednjih parlamentarnih izbora u Velikoj Britaniji. S približavanjem izbora veliko je ekonomsko pitanje koliko daleko UK treba smanjiti državu da obnovi svoje javne financije. …. Tako da je većina rasprava u ratu predizbornog foliranja bio je usredotočen na ekonomsku povijest 1930-ih. Keith, Fray, Chris, Giles (2014).Back to the future, Financial Times, 27/28 December, str.5.

zainteresirane sudionike usporedive s potrošačima na tržištu. Glasovanjem žele maksimizirati svoju funkciju zadovoljstva, ali najveći problem u analizi ponašanja birača leži u tome da oni ne znaju kako glasovati za vlastite interese. Trošak dolaska do informacija, u (pred)izbornom razdoblju, je prevelik za racionalnog homo economicusa. Dodatno, ako informacija nema ili su one asimetrične, optimalna je strategija za svakog birača da se ponaša kao racionalni ignorant. U tom slučaju, zanemaruju se predizborna događanja i glasuje se preko ideološke matrice. Upravo ta kombinacija racionalne ignorancije, ideološkog glasovanja i „problema potpune ponude" (stanje u kojem niti jedan od programa koji se nudi biračima ne odražava u cijelosti njihove preferencije) navodi političare na suboptimalno ponašanje" (Mačkić, 2012:5). S druge strane, „Vlada u „ratnom plijenu proračuna" neće imati novca da njime prekrije realne probleme.[214] Široke koalicije nikada ne produciraju reforme i efikasnost jer su toliko različite i zato treba autoritaran premijer,[215]ali i snažan ministar financija.[216]

Halleberg i von Hagen (1999) navode kako upravo snažan ministar financija može smanjiti deficit. Međutim, tijekom prošlog desetljeća, ministar financija Ujedinjenog Kraljevstva (Gordon Brown) imao je moć bez presedana i uveo je stroga fiskalna pravila unutar većinskog sustava vlade, ali unatoč tome UK je bila sklona deficitu (Schick, 2010:19). „Suštinski je problem što političke stranke često na najodgovornije financijske funkcije u državi nominiraju predstavnike s malo iskustva i spoznaja o funkcioniranju sustava državnih financija. To je kao da upravljate svemirskim brodom, a imate položen ispit za vozača A-kategorije."[217] Sveobuhvatni moralni hazard je i u tome da je zadovoljstvo potrošnje odvojeno od boli oporezivanja. Političari uživaju u potrošnji i ne vole oporezivanje. Troše previše i oporezuju premalo. Naravno, postoje teška proračunska ograničenja; ali ona ne vežu sve političare. Vjerojatno će više obvezivati na nacionalnoj nego na regionalnoj razini, a to postavlja brojne perverzne podigre" (Mclean, 2015:18).

---

[214] Radusinović, Dragana. Pitanje je samo čega se to moramo odreći nakon izbora. Dnevni komentar. Jutarnji list, 26. listopada 2015., str. 2.

[215] kazao je Goranko Fižulić Telegramov kolumnist i bivši ministar gospodarstva na N1.Dostupno na:www.telegram.hr/politika-kriminal/ako-ova-vlast-ne-stabilizira-proracun-bruxelles-ce-instalirati-tehnicku-vladu/

[216] Tako su u Hrvatskoj, primjerice, prema Bičaniću „sve vlade imale slabog ministra financija jer su sve funkcionirale unutar okvira političke ekonomije kroni kapitalizma. Kad na dnevnom redu budu uvjeti za promjenu kroni kapitalizma imat ćemo jake ministre financija i biti na putu do urednih javnih financija. Do onda od toga ništa. Ostat će ovakva nepovoljna politička ekonomija, jedna loša ravnoteža."Bićanić, Ivo. Najbesprizorniji praktikant loše politike je Lalovac. Globus, Media d.o.o., Zagreb, Broj 1298, 23. listopada 2015., str. 36.-39.

[217] Bajo, Ante. Nema sreće dok su nam ministri dužnici banaka. Slobodna Dalmacija. Izbori 2015 Prava pitanja, Slobodna Dalmacija d.d.15. listopada 2015., str. 4.

Pritom, fiskalna odgovornost pojavljuje se često kao zakašnjela tema predizbornih nadmetanja stranaka. Kao u slučaju lansiranja manifesta britanskih Laburista u kojem je istaknuto u prvi plan veliko priznanje o fiskalnoj odgovornosti „puno pobožnih izjava u vezi osiguranja nacionalnih financija i uravnoteženja knjiga.“[218] Bilo kako bilo, obično su predizborne „državne financije više u funkciji nadolazećih izbora nego pridržavanja procedure prekomjernog deficita, odnosno smanjenje deficita i javnog duga“[219], a „medijski prostor pun često neutemeljenih i neostvarivih predizbornih obećanja.“[220] „Mediji i javnost trebali bi stvarati veći pritisak na političare sa zahtjevima da svako predizborno obećanje potkrijepe brojkama i analizom utjecaja na prihode i rashode proračuna, kao i na osobne financije građana.“[221] Jer, „političari znaju da imaju ograničeni rok trajanja i baš ih je briga za ono što će se događati kada siđu s vlasti.“[222] Uz to, „tragedija je što se svakom promjenom političke garniture jedne vlasti, drugoj „rošadi“ treba objašnjavati elementarne teme te ponoviti već naučene lekcije iz nedavne prošlosti.“[223] Više od tri desetljeća mnogobrojna literatura objašnjava zašto racionalni i odgovorni donositelji političkih odluka mogu izabrati neželjene politike. Razlog i priroda tih sustavnih devijacija od optimalnih politika - ili sklonostima politici – su višestruki i uključuju previše instrumenata politika: monetarnu politiku (sklonost inflaciji), regulatornu politiku (previše ili premalo regulacije ovisno o slučajevima) ili strukturnu politiku (sklonost status quou) (više u Debrun et al., 2013:5-6). Prema Petakovom (2002) politološkom određenju, javne politike mogu se locirati između izbornog tijela i političke sfere koju nadziru političke elite. „Rečeno meta-jezikom analize politika, javne

[218] Samo nekoliko mjeseci ranije takva smjelost mogla je biti ismijana na sudu. Prošle jeseni, gospodin Miliband zaboravio je spomenuti deficit u jednom konferencijskom govoru. Prethodno njegova stranka potrošila je parlamentarni mandat izrugujući se prethodnoj koaliciji zbog njihova pristupa mjerenju smanjenja zaduživanja. Poput svojega mentora Gordona Browna, riječ „rezovi“ nikada nisu prošli kroz Milibandova usta osim kada je ciljao na konzervativne oponente. Miliband's belated vow to do his fiscal homework, Financial times, 14 April 2015, str.6.

[219] Dozan, Jadranka. Dogodine primarni suficit, časna ministarska riječ. Poslovni dnevnik. komentari&analize, Večernji list d.o.o.. Zagreb., 28. rujna 2015. str. 13.

[220] Hrvatsko novinarsko društvo (HND) i GONG pokrenuli su, primjerice, prvu hrvatsku medijsku platformu specijaliziranu za provjeravanje činjenica, internetsku stranicu Faktograf.hr, s glavnom zadaćom provjeravanja istinitosti političkih izjava u javnom prostoru te ispunjavanja predizbornih obećanja. Faktograf.hr: Provjerite govore li političari istinu. Dostupno na: www.hina.hr

[221] „Političke elite u Hrvatskoj takve bi analize trebale raditi za razdoblje od 10 do 20, pa i više godina te izložiti takve programe sudu javnosti. Ovako ćemo i dalje imati osjećaj da ne postoje jasno profilirane javne politike sa strateškim opredjeljenjima i jasno utvrđenim ciljevima i dugoročnom brigom za građane Hrvatske.“ Bajo, Ante. Sukob oko Franka skreće pažnju s duga. Jutarnji list Izbori 2015 prava pitanja. Jutarnji list. EPH Media d.o.o., 15. listopada 2015., str. 12-13.

[222] Pleše, Mladen. Našim elitama vlasti je važnija od reformi, Jutarnji list, str. 7, 15. srpnja 2014., EPH Media d.o.o., Zagreb.

[223] Bajo, Ante. Nema sreće dok su nam ministri dužnici banaka. Slobodna Dalmacija. Izbori 2015 Prava pitanja, Slobodna Dalmacija d.d.15. listopada 2015., str. 4.

politike predstavljaju odgovor političke elite na potražnju izbornog tijela za javnim dobrima. Stoga se, kolokvijalno rečeno, od političara očekuje da imaju politike (policy) kao što se očekuje da ćete u trgovini pronaći robu. Javne politike predstavljaju, dakle, racionalno objašnjenje političkih elita za ono što predlažu ili za ono što rade. Stoga, kada kažemo da od političara očekujemo da odluke donose nakon racionalnog razmatranja, zapravo kažemo kako od njih očekujemo da imaju politiku, da su spremni ponuditi različite javne politike kao mehanizme za rješavanje društvenih problema" (Petak, 2002:53-54).

Međutim, birači nisu impresionirani izbacivanjem neke sadašnje vlade samo kada im se kaže iz EU da se s njezinom promjenom mora početi pridržavati europskih fiskalnih pravila i ekonomskih politika jer je to pitanje demokracije, a ne ekonomije.[224] Također, moguć je veliki raspon između različitih fiskalnih pravila koje zagovaraju stranke, kao u slučaju Laburista i Liberalnih demokrata tijekom kampanje 2014. za parlamentarne izbore u UK-u, u vezi nedovoljno objašnjenih i neuvjerljivih mogućnosti zaduživanja za financiranje kapitalne potrošnje. No, „niti jedna od glavnih stranaka nije došla ni blizu odgovora na britansku fiskalnu dilemu".[225] Također, činjenica je da „javnost lako percipira teme koje su joj bliske, poput dodjela subvencija, državnih poticaja, oprosta duga, povećanja mirovina, socijalnih prava, itd. Teme poput javnog duga i deficita su apstraktne i čak opterećuju, a značaj teme javnog duga i njegove održivosti političari i dio ekonomista relativiziraju, nedovoljno naglašavaju ili prešućuju."[226]

Nadalje, Reischmann (2015) je istraživao prilagodbe tijeka duga uoči izbora i da li izborni motivi potiču kreativno računovodstvo pomoću panela 27 zemlje OECD-a u razdoblju 1970-2011. Za mjerenje kreativnog računovodstva koristio je razliku između promjene u javnom dugu i deficitu (prilagodbe toka duga). Pokazalo se da promjene u javnom dugu ne uzrokuje samo deficit, već i druge vladine intervencije koje se ne pojavljuju u podacima o deficitu, kao što su, primjerice, krediti koje je odobrila vlada, vlasničke injekcije u privatna i javna

[224] Europe goes to the polls. The Economist. May 17th 2014., str.9.

[225] To bi zahtijevalo od sljedeće vlade pronalaženje polovicu od 48 milijardi funti smanjenja koje Torijevci planiraju zahtijevati za cijenu većeg tereta duga Politicians should not muddy the fiscal waters, Financial times, 11 November 2014, str.8.

[226] U Hrvatskoj, primjerice, „dvije glavne stranke u svojim izbornim programima uopće nisu navodile koliko koštaju predviđeni poticaji, subvencije, porezne olakšice i slična obećanja jer bi se automatski pokazalo da njihova obećanja nisu održiva ili da značajno opterećuju državni proračun i povećavaju deficit državnog proračuna, a time i javni dug. To uopće ne treba čuditi." Bajo, Ante. Sukob oko Franka skreće pažnju s duga. Jutarnji list Izbori 2015 prava pitanja. Jutarnji list. EPH Media d.o.o., 15. listopada 2015., str. 12-13.

poduzeća, ili primitci od privatizacije javnih poduzeća. Reischmannovi (2015:17) rezultati pokazuju da se prilagodbe toka duga povećavaju prije izbora, pri čemu on razlikuju redovne i prijevremene izbore, te upućuju na to da vlade strateški koriste prilagodbe toka duga prije redovnih izbora, kako bi uljepšale ravnotežu proračuna.[227] Neki stručnjaci smatraju da se "tekuće rasprave o fiskalnoj politici ne bi trebale usredotočiti na pojednostavljene brojke u naslovima, a konzervativci i oni progresivni trebali bi početi promovirati dugoročni pristup kreiranju politike orijentiran na platnu bilancu te rasprave temeljiti na relevantnim podacima (o javnom dugu, op.a.). Jer, u protivnom će i dalje prevladavati krive politike uz anemičan rast BDP-a i usporeno otvaranje radnih mjesta."[228]

U posljednje vrijeme nastoji se prebaciti najveća krivnja ili rjeđe zasluge na političare kada se radi o pitanjima o javnom dugu i proračunskom deficitu. Prije svega zato što je i sama fiskalna politika distributivna i političko pitanje.[229] Uz to, što je više političara koji povlače iz istog općeg poreznog fonda, smatra von Hagen (2002:269), manjim se čini marginalni trošak distributivnih politika za svakog od njih i veća je sklonost pretjeranoj potrošnji. Stavljajući taj argument u dinamičan kontekst gdje novac može biti posuđen za financiranje tekuće potrošnje, može se pokazati da „problem zajedničkog bazena" vodi do prekomjernog deficita i vladinih dugova kao dodatak prekomjernim razinama potrošnje. U tom smislu su političari uvelike odgovorni za stanje javnih financija. Izabrani političari imaju moć utjecati na veličinu proračuna, koja se obično mjeri veličinom rashoda odnosno državne potrošnje, te na visinu deficita i javnog duga. „Politički sustav je takav da izabrani službenici odlučuju o javnom dobru koje pripada vladajućim političkim strankama. Međutim, „stranačka" sklonost deficitu bit će istaknuta ako su izabrani službenici nesigurni u reizbor" (Debrun, Kinda, 2014:6), a i kratkovidni donositelji političkih odluka će generirati sklonost deficitu, tako što će apetit za dostavu javnih dobara nadmašiti dostupan novac od poreza (Debrun, Kinda, 2014:5). Debrun

[227] Razlika između udjela duga i akumuliranog deficita je velika u mnogim zemljama u Reischmannovom (2015) uzorku. Posebno je razmotrio vladine intervencije kojima je došlo do velikog rasta prilagodbe toka duga. No, neke zemlje izvijestile su o niskim ili čak negativnim prilagodbama toka duga, što može rezultirati prodajom financijske imovine (npr. Italija, Mađarska, Poljska, Turska i Slovačka), dok su Finska, Luksemburg i Norveška, čini se, koristile proračunske viškove za akumuliranje sredstava umjesto otplate duga.

[228] Derviş, Kemal. Jedino su važni godišnji troškovi servisiranja duga. Poslovni dnevnik.28/29 kolovoza 2015., str. 19. Styria International. Zagreb.

[229] Smatramo da je to stoga što u većini zemalja, prema Ustavu, račune potrošnje obično odobravaju parlamenti na prijedlog predsjednika država ili izvršne vlasti, a predsjednik može imati samo snagu veta. Mnoge politike za koje je parlament odgovoran, kao što su porezne stope, računi potrošnje i ekonomske politike koje utječu na porezne prihode, mogu imati veliki utjecaj na proračun. Predsjednik ili izvršna vlasti mogu utjecati na donošenje odluka parlamenta, te obično promoviraju određene pristupe proračunu, uključujući sklonost povećanju ili smanjenju deficita i javnog duga.

et al.(2012:6) tvrde da je „informativna asimetrija između glasača i političara instrumental u stvaranju neizvjesnog izbornog ishoda i stoga korijen sklonosti deficitu“, koji se pojavljuje u „političkoj postavci bez formalne demokratske odgovornosti“ (Debrun et al., 2012:7). A „kad si na vlasti, fiskalna neodgovornost uvijek je jednostavnija od fiskalne odgovornosti, baš kao i upravljanje populizmom umjesto znanjem, i isplati se.“[230]Tako da su u nekim zemljama norme dobrog fiskalnog ponašanja internalizirane u političku kulturu da učvrste vladine vođe koji su predani smanjenju ili stabiliziranju tereta duga te da razmotre predložene promjene u prihodima i procijenjene troškove utjecaja na buduće proračune. Upravo stoga mnoge zemlje koje nisu imale odgovarajuća normativna ograničenja trebaju razmotriti institucije kao što su fiskalna pravila i srednjoročni proračunski okviri kako bi sačuvale svoju fiskalnu budućnost (Schick, 2013:9).

U mnogim akademskim radovima tijekom protekla tri desetljeća pisalo se o tome da demokratska odgovornost nedovoljno ograničava vlade. Posebice u literaturi o vremenskoj nedosljednosti koju su potaknuli Kydland i Prescott (1977) u kojoj je objašnjeno kako kratkoročni dobitci mogu racionalne donositelje političkih odluka uhvatiti u zamku nedovoljno optimalnog smjera djelovanja. Također, znatna političko-ekonomska literatura prikazuje kako iza vremenske nedosljednosti inherentno distributivna priroda fiskalne politike – preko skupina i tijekom vremena – može motivirati izabrane donositelje odluka o politikama da se odluče za deficite i dugove bez obzira na to što stanovništvo želi. Jer, kako ističe Brkić„ političari su natjecatelji na političkom tržištu“.[231] Poteškoće u koordiniranju natjecateljske potražnje za ograničeni bazen javnih sredstava i kratkovidnost koja utječe na izabrane donositelje političkih odluka najviše su krivi za prekomjerne dugove i deficite (Debrun, Kinda, 2014:3).

Javni dug postao je posebno medijski zanimljiv[232] zahvaljujući Reinhart i Rogoff (RR) (2010) koji su ustvrdili da je odnos između vladinog duga i realnog rasta BDP-a slab za omjera duga u BDP-u od 90 posto. Iznad 90 posto, srednja stopa rasta pada za jedan posto, a prosječan rast pada znatno više. Pronašli su da je prag za javni dug isti u naprednim i ekonomijama u

[230] Glaurdić, Josip. Hrvati vole graditeljsku vlast. Forbes, rujan 2015., str. 8-9. EPH media d.o.o. Zagreb.

[231] kazao je je Luka Brkić, profesor međunarodne političke ekonomije, u emisji Otvoreno o predizbornim gospodarskim programima HDZ-a i SDP-a uoči skorašnjih parlamentarnih izbora, HRT, 05. listopada 2015.

[232] RR-ova mrežna stranica zabilježila je 76 objava visokog profila, uključujući The Economist, Wall Street Journal, New York Times, Washington post, Fox News, National Public Radio i MSNBC kao i mnogobrojne međunarodne publikacije i emitiranja (Herndon et al., 2013:5).

razvoju. Zatim, da se tržišta u nastajanju suočavaju s nižim pragovima za vanjski dug (javni i privatni) - koji je obično denominiran u stranoj valuti. Kada vanjski dug dostigne 60 posto BDP-a, godišnji rast pada za oko dva posto; za više razine stopa rasta je približno srezana za pola. I konačno, da ne postoji očigledno istodobna veza između inflacije i razina javnog duga za napredne ekonomije (neke zemlje, kao što su Sjedinjene Države, imale su višu inflaciju kada je dug/BDP visok). Herndon et al. (2013) su uzvratili kritikom utvrdivši da se odnos između javnog duga i rasta BDP-a značajno razlikuje tijekom razdoblja i prema zemljama, a njihovi ukupni dokazi odbacili su tvrdnju RR-a (RR su 2013. priznali greške[233]) da javni dug/razina BDP-a iznad 90% dosljedno smanjuje rast BDP-a država.

Bilo kako bilo, zamka (javnog) duga pogoršala je javne financije u mnogim europskim zemljama u prošlosti, stoga se izbjegavanje te zamke smatra standardom fiskalne politike. Zamka duga može biti definirana kao začarani krug u kojem početni proračunski deficit mora biti financiran javnim dugom, što pak povećava teret kamata neke zemlje, a time i njegov deficit, te posljedično daljnje povećanje javnog duga. Za razbijanje ovog kruga potrebno je zaustavljanje uspona i ublažavanje pratećih posljedica visokog javnog duga. "Kako bi to shvatili, političari moraju razumjeti dinamiku javnog duga" (Marneffe et al., 2010:5). Na kraju, udio vladinog duga smatra se održivim sve dok su ga kreditori voljni financirati (Larch, 2016:20).

4.2.4 Smanjenje dugova i sklonosti pristranosti deficitu

Kada se financijska kriza proširila, učinkoviti odgovor politikama nije mogao doći od pogođenih zemalja i nadnacionalnih tijela, koji su u tekućoj krizi imali zavezane ruke: zemlje euro područja zato što nisu mogle djelovati neovisno, nadnacionalne institucije zbog nedostatka tekućih procesa politika, te bitnog nadzora i izvršnih alata. Rezultat toga bile su serije pregovora vođenih rokovima i sporazumi koji su se produžili više godina, koji će se vjerojatno nastaviti sve dok prijetnja neizvršenjem obveza ne bude u potpunosti nestala i budu uvedeni novi aranžmani. „Razdoblje oporavka bit će dugačko i s velikom potrošnjom javnog novca, odnosno korištenjem vladinih deficita. Može se, dakle, samo pretpostaviti da će se i na početku drugog desetljeća ovoga stoljeća, neovisno o privremenom izlasku niza zemalja iz

[233] Više u: Reinhart and Rogoff (2013)

recesije, i dalje nastaviti veliki pritisci na javni sektor te da bez aktivne uloge vlada neće biti moguće savladati krizu.(…) Pritom je posebno teško očekivati smanjivanje temeljnih oblika socijalne potrošnje, jer će se najveći dio spomenutog rasta deficita u razvijenim zemljama, preko 80 posto, odnositi na pritisak izdataka za mirovine i zdravstvo“ (više u Petak, 2010:40).

Tako je, primjerice, socijalna skrb bila u 2014. najvažnija stavka u javnoj potrošnji na razini EU, prema podacima Eurostata. Socijalna skrb imala je najveći udio u javnoj potrošnji mjereno udjelom u BDP-u u svim zemljama EU, osim na Cipru, gdje su zbog dokapitalizacije banaka prednjačile "opće javne usluge", uključujući servisiranje javnog duga i vanjsku politiku s udjelom u BDP-u od 18,8 posto. U gotovo svim zemljama EU najveći su udio u potrošnji na socijalnu skrb činile mirovine i ostala izdvajanja vezana za starije građane. Najviše je u 2014. u tu svrhu izdvajala Grčka, 15,3 posto. Slijedi Italija sa 14 posto, Francuska s 13,7 posto i Austrija s 13,2 posto. Drugo je mjesto u javnoj potrošnji mjereno udjelom u BDP-u na razini EU u 2014. zauzela zdravstvena skrb sa 7,2 posto. Slijede "opće javne usluge" poput vanjske politike i transakcija povezanih s javnim dugom, sa 6,7 posto.[234]

Ekonomisti se uglavnom slažu o načinu na koji se svjetsko gospodarstvo našlo u kaosu, ali se ne slažu kako iz njega izaći. Neki, poput Pula Krugmana i Lawrenca Summersa zalažu se za opušteniju fiskalnu politiku. Jer, smanjenje poreza ili povećanje javne potrošnje je najsigurniji način za stimuliranje potražnje. Riječima Miltona Fridmana, to je injekcija izravno „u izvor prihoda“. Ali takav izlaz iz recesije mogao bi još više povećati javni dug, pa se čini blokiranim. Umjesto toga, većina zemalja odlučila se za kombiniranje fiskalnog stezanja s ultra opuštenom monetarnom politikom, spuštajući kratkoročne kamatne stope blizu nule i korištenje kvantitativnog popuštanja za smanjenje dugoročnih kamatnih stopa i jačanje cijena imovine. „Ali tu su opasnosti. Održive niske kamatne stope stvaraju poticaj za vrlo utjecajan financijski inženjering (…) Banka za međunarodna poravnanja se zato zalaže za stegnutu monetarnu politiku kao i fiskalnu, ali to bi moglo daljnje smanjiti potražnju“.[235]

---

[234] Najviše je promatrano udjelom u BDP-u u 2014. za socijalnu skrb izdvajala Finska, 25,4 posto. Slijedi Francuska s 24,8 posto, te Danska s 24,5 posto. Više od petine BDP-a otpadalo je na socijalnu skrbi i u Austriji, Italiji, Švedskoj, Grčkoj i Slovačkoj. U Hrvatskoj je prema procjenama Eurostata potrošnja na socijalnu skrb promatrana udjelom u BDP-u u 2014. iznosila 15,7 posto. Sličan je udio imala i u Mađarskoj, od 16,1 posto, te u Velikoj Britaniji, od 16,5 posto. Najmanje je na socijalnu skrb u 2014. mjereno udjelom u BDP-u trošila Rumunjska, 11,4 posto, te baltičke zemlje Latvija, Litva i Estonija gdje je ona bila niža od 12 posto BDP-a, utvrdili su u Eurostatu. Dostupno na: www.hina.hr

[235] Print money to fund the deficit - that is the fastest way to raise rates, Turner, Adair, Financial times, Comments, 11 November 2014, str. 9

Na prvorazredno pitanje - kako smanjiti dug i deficit - i dalje nema jednoznačnog odgovora. U prvih pola desetljeća nakon krize 2007.- 2008. raspravljalo se kako će brzo i koliko vremena rasti omjer duga u BDP-u, a ne o njegovom smanjenju. "Vizija dugoročnih opcija i pitanja bitna su za odmjeravanje alternative strategiji srednjoročne stabilizacije, a ona, međutim, mora biti dosljedna s razdobljem dugoročnih empirijskih regulacija" (Reinhart et al., 2015:2). Za smanjenje tako velikog javnog duga kakav je sadašnji europski, prema Pikettyu (2014:641), postoje „tri glavne metode, koje se mogu kombinirati u različitim omjerima: porez na kapital, inflacija i rigorozna štednja". Najpogodnije rješenje za smanjenje javnog duga jest naplaćivanje izvanrednog poreza na privatni kapital. „To je najtransparentnija metoda, najpravednija i najdjelotvornija" (Piketty, 2014:638). A „kako vlada troši svoje resurse i kako ih koristi za oporezivanje iznimno su važna pitanja" (Reinhart et al., 2015:45). Prema Reinhart et al. (2015:1) dvije su kategorije strategija smanjenja duga. "Prva, ortodoksna, uključuje jačanje rasta, vođenje primarnog proračunskog suficita i privatiziranje vladine imovine. Druga, heterodoksna, uključuje restrukturiranje ugovora o dugu, poticanje neočekivane inflacije, oporezivanje bogatih i potiskivanje privatnih financija. Napredne zemlje oslanjaju se na takve pristupe daleko više nego što to mnogi promatrači mogu primjetiti"(isto, str.2).

Teorija sugerira da vlade imaju razloge za izbjegavanje visokog opterećenja duga i ponude politike koje bi smanjile dug ako on postane neugodno visok. Izvješće Reinhart et al. (2015) o iskustvu 22 napredne ekonomije od 1800. sugerira da su poduzeti napori na ograničenju duga, da postoji 70 izrazitih epizoda značajnih obrata duga i da svi ti napori koriste sve moguće politike, ortodoksne i heterodoksne. Visoka inflacija i negativne kamatne stope obično su karte na koju se igra u smanjenju duga tijekom oporavka od rata. No, "u nedostatku boljeg rješenja, inflacija može imati korisnu ulogu: tako je, uostalom, riješena većina najvećih javnih dugova u povijesti (…) Posebno je Njemačka kroz svoju povijest najviše pribjegavala inflaciji (i otvorenom poništavanju potraživanja) kako bi se riješila javnog duga (više u Piketty, 2014:641). Za dugom opterećene zemlje smanjenje javnog duga na veličinu kojom se može upravljati zahtijeva održivu političku volju i snažnu fiskalnu disciplinu. Održavanje male primarne ravnoteže ne može biti dovoljno, posebice kada financijske institucije nesklone riziku zahtijevaju premije na visoke kamate i kada servisiranje duga zahtijeva povećanje udjela u nacionalnim proračunima (Schick, 2013:10). U mirnodopsko vrijeme, dug opada

razmjerno prema prihodu većinom zato što vlada vodi veći od tipičnog primarnog viška. Čak i tada, u ratu ili miru, nemogućnost izvršenja obveza jednog ili drugog oblika nije neuobičajena.

Povijesna perspektiva sugerira da otpisi dugova nakon krize 2008. mogu biti ostvareni prije nego što vlada procijeni greške privatnog sektora, koje su neizbježne za neke zemlje. Najpogodniji opis tekućih okolnosti naveo je John Foster Dulles, koji je pišući 1922. o saveznim dugovima nastalim zbog globalnih događaja koji se, retrospektivno, čine rasipnijima čak i u usporedbi s financijskom krizom 2008. , te objasnio da je vrijeme "…da se raščiste dugovi i krediti koji nikada neće biti prikupljeni, ali koji, svojim postojanjem, stalno ometaju političku i financijsku situaciju" (Dulles u Reinhart et al., 2015:.46). Za Schicka (2013:16) lijek iz priručnika za zemlje koje imaju smanjene rezultate i fiskalne deficite jest kombiniranje povremenih poticaja s dugoročnim strukturnim reformama. Fiskalni poticaji trebaju biti praćeni s ozbiljnim planom na način da smanje fiskalni deficit tijekom vremena (Radošević, 2012:58). Za Osborna i Schäublea, dva ministra financija: „reforme su ključ": „Svaka zemlja u Europi treba napraviti reforme na nacionalnoj razini, a za mnoge to znači konsolidaciju javnih financija, podržavanje poslovnog sektora i ulaganje u infrastrukturu, te oslobađanje tržišta rada i stvaranje radnih mjesta. Potrebno je i djelovanje na europskoj razini koje uključuje završetak stvaranja jedinstvenog EU tržišta, posebice usluga, otvaranje prema međunarodnom tržištu i završetak reformi u euro području…Kriza je pokazala da eurozona treba zajedničku fiskalnu i ekonomsku politiku s odgovarajućim poboljšanjem upravljanja".[236]

Postoji empirijski dokaz da strukturne reforme mogu podići rast u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. A u mnogim zemljama koje pate od slabe gospodarske izvedbe, strukturne reforme su često esencijalne. No, strukturne reforme općenito su uspješno provedene u zemljama sa zdravim početnim fiskalnim pozicijama ili u zemljama koje prihvaćaju politike koje podupiru agregatnu potražnju (MMF 2004.; Beetsma i Debrun, 2004; Høj i drugi, 2006). „Njemačka postavlja ekonomsku strategiju eurozone. Sastoji se od tri elementa: strukturnih reformi, fiskalne disciplina i monetarne prilagodbe. Do sada taj set

[236] Osborne, George, Schäuble, Wolfang. The eurozone cannot dictate Europe's rules alone, Financial Times, Comment, 28 March 2014, str. 11.

politika nije uspio generirati odgovarajuću potražnju u drugom kvartalu 2014. Stvarna potražnja u eurozoni je 5 posto manja nego što je bila u prvom kvartalu 2008.“[237]

Međutim, u ECB-a su primijetili kako su zemlje koje su među prvima prihvatile euro brzo zaustavile reformska nastojanja, pa njihova gospodarstva nisu mogla podupirati rast produktivnosti, dok je izostanak učinkovite konkurencije pridonio lošoj alokaciji kapitala. Uz to, oštar pad realnih kamatnih stopa išao je na ruku snažnom uzletu kreditiranja, potičući potražnju i stvarajući pogrešna očekivanja u vezi budućih dohodaka.[238] Također, strukturne i tržišno orijentirane reforme neophodne su za poticanje potencijalnog rasta. Uslijed tajminga troškova i pogodnosti, te su mjere osobito nepopularne ako se neko gospodarstvo već nalazi u krizi.[239] Uz to, „Eurozona treba postignuti pogodbu između više reformi i dodatne potražnje. U činjenju toga, mora prepoznati da je stalna stagnacija velika prijetnja stabilnosti. Eurozona treba riskirati ekspanziju. To je sada sigurniji kurs.“[240] Međutim, „nacionalni vođe moraju preuzeti odgovornost za ekonomske reforme, radije nego da se skrivaju iza konvencionalne fikcije da su bolni izbori prisila na njih od strane loših ljudi u Bruxellesu ili Berlinu. Nedavna iskustva pokazuju da oni koji tako rade mogu imati koristi: zemlje koje su napravile dublje promjene kod kuće, kao Španjolska i Portugal, sada odskakuju naprijed znatno jače od sporijih poput Francuske ili Italije.“[241]

No, političari mogu izbjegavati strukturne reforme kojima mogu dovesti u pitanje svoj reizbor. Stoga, prema Eyard i Wuu (2015) fiskalna prilagodba treba biti postupna, kada se poduzima program glavnih strukturnih reformi: politički kapital može biti ograničen i vlade koje su previše ambiciozne vjerojatno neće biti ponovno izabrane; neke strukturne reforme imaju velike kratkoročne proračunske troškove, koji mogu biti izravni, kao što su financiranje javnog istraživanja i programa razvoja, ali postoje i neizravni - posebice u cijeni kompenzacije gubitnika. Troškovi istodobno otežavaju reformiranje i učvršćivanje u kratkom roku; i strukturne reforme ne mogu donijeti maksimalnu korist kada je ekonomija slaba. Na primjer, kada je potražnja potisnuta, opuštanje zaštite zaposlenih ne može potaknuti stvaranje novih radnih mjesta, a povećanje dobi za umirovljenje može samo povećati broj nezaposlenih.

---

[237] Wolf, Martin. Reforme alone is no solution for eurozone. Financial Times, Comment, 22 October 2014, str.9
[238] ECB razočaran zbog gospodarskog jaza među osnivačima eurozone. Dostupno na: www.hina.hr
[239] Roubini, Nouriel. Visoke razine javnog i privatnog duga ograničavaju potrošnju. Poslovni dnevnik, komentari&analize, 11. svibnja 2016., str. 29.
[240] Wolf, Martin. Reform alone is no solution for eurozone, Financial times, Comment, 22 Octobre 2014, str.9.
[241] Europe goes to the polls. The Economist. May 17th 2014, str. 9.

Iz tog razloga, Barkbu i drugi (2012) preporučuje da strukturne reforme budu dopunjene politikama za poticanje agregatne potražnje (Eyraud, Wu, 2015:24).

Dio Schickove formule poticanja reformi bio je primijenjen tijekom ranih faza krize, ali kako je rast nastavljen u većini zemalja i rizik od neizvršenja obveza povećan u nekoliko drugih, to je zamijenjeno fiskalnom konsolidacijom. Eyraud i Weber (2013) istraživali su utjecaj fiskalne konsolidacije na razinu duga i njihove analize sugeriraju tri glavna operativna zaključka koji su posebice relevantni za današnju Europu. Prvi, da podcjenjivanje fiskalnih multiplikatora može dovesti do neugodnog iznenađenja. Kao što fiskalna konsolidacija općenito zauzima mjesto u depresivnom ekonomskom okruženju s razmjerno visokim multiplikatorima, fiskalno stezanje može u početku povećati razinu duga. Drugo, korištenje razine duga kao operativni fiskalni cilj predstavlja rizike. Ako se vlasti neke zemlje usmjere na kratkoročno ponašanje, razina duga može potaknuti ponovljene runde stezanja u naporu da pokrije službeni cilj, potkopavajući povjerenje i postavljajući začarani krug sporog rasta, deflacije i daljnjeg smanjivanja. Treće, odgovarajući dizajn konsolidacijskih paketa može umanjiti štetne petlje uključujući fiskalno stezanje i kratkoročne dinamike duga. Kao što Cottarelli i Jaramillo (2012) naglašavaju, u mnogim zemljama sastav fiskalnih prilagodbi može biti rebalansiran kako bi ih učinio „prijateljskim prema rastu“. U konačnici, prethodno navedene strukturne reforme mogu također pridonijeti razbijanju neprijateljske petlje (više u Eyard i Weber, 2013).

Trećina zemalja OECD-a iskusile su smanjenje BDP-a u 2009., isti je broj imao rast u svakoj od sljedeće dvije godine, koji je donio umjereno poboljšanje u fiskalnim rezultatima, a oko 20 zemalja imalo je fiskalne neravnoteže i premašilo deficit od 3 posto BDP-a u 2012. (Schick, 2013:18). Zemlja koja je opterećena napuhnutim javnim sektorom zbog socijalnih obveza koje si ne može priuštiti, ima široko rasprostranjenu utaju poreza i kronično veliki fiskalni i deficit na tekućem računu, a postojećim slabim političkim strankama može nedostajati hrabrost da reformiraju podcijenjenu i restrukturiranu ekonomiju te obuzdaju javnu potrošnju. Uz to, plan smanjenja potrošnje može potaknuti dva pitanja:“ prvo je, kako bi mogao biti proveden, a drugo hoće li biti politički prihvatljiv“.[242] Međutim, kako su pokazali nedavni događaji, ima zemalja u kojima postoji političko određenje za djelovanje na vlastiti način, ali

[242] kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva. Nothing is certain except death and taxes (or compulsory spending), Wolf, Martin, Financial times, Comment, 15 May 2015, str. 7.

učinci njihovih inicijativa mogu otupjeti ili biti odgođeni ovisno o institucijama EU (Schick, 2013:17-18).

Politika smanjenja deficita (obično se naziva fiskalna štednja[243] koju je slijedilo nekoliko zemalja OECD-a[244] u razdoblju od 2009.-2013. i osmišljena je kao protuteža velikom povećanju vladine potrošnje u prethodnim razdobljima zbog dužničke krize (Alesina et al., 2015:1). Prema Pikettyju (2014:641) „najgori način smanjenja duga je terapija rigoroznom štednjom, kako s obzirom na pravednost, tako i u pogledu efikasnosti". A upravo se ona tada provodila u Europi. Štednja, a ne inflacija, dale su svijetu nacionalni socijalizam (Blyth, 2013:51). Za Radoševića (2012:47) „fiskalna štednja može biti željena za dugoročnu solventnost i zdravlje ekonomije. Ali to smanjuje rast i povećava nezaposlenost u kratkom roku", te su „fiskalni poticaji ekspanzivni, a fiskalno stezanje stezajuće". Alesina i Ardagna (2009) istražili su vodeće stavove o fiskalnoj politici u slučajevima fiskalnih poticaja i fiskalnih prilagodbi (smanjivanja deficita) u zemljama OECD-a u razdoblju od 1970. do 2007. te utvrdili da će fiskalni poticaji temeljeni na smanjenju poreza vjerojatnije povećati rast za razliku od onih temeljenih na povećanju potrošnje. Fiskalne prilagodbe temeljene na smanjenju potrošnje i ne povećanju poreza vjerojatnije će smanjiti deficite i dugove u odnosu prema BDP-u za razliku od onih temeljenih na povećanju poreza. Uz to, manje je vjerojatno da će prilagodbe na strani potrošnje radije nego na strani poreza stvoriti recesiju.[245] Što više vlade stežu vjerojatnije je da će pasti u lošu ravnotežu. Dinamičan rast je najviše bitan i jača kredibilitet fiskalne i ekonomske politike neke zemlje (Radošević, 2012:57). Uz to, „isplativost fiskalnih rezova u vrijeme poput ovoga je mala, moguće da i ne postoji, dok su troškovi veliki, a to doista nije dobro vrijeme za opsjednutost deficitom," smatra Krugman (2012:145).

Uvriježeno je mišljenje da je fiskalna štednja bila glavni krivac recesije koju je iskusilo mnogo zemalja, posebice u Europi od 2010. i da je ta runda fiskalne konsolidacije bila znatno

[243] eng. fiscal „austerity"

[244] Koje su i članice EU te predmet promatranja u disertaciji.

[245] Autori ovako definiraju ekspanzivne fiskalne prilagodbe i fiskalne poticaje: Epizoda fiskalne prilagodbe (fiskalnoh poticaja) je ekspanzivna ako je prosječna stopa rasta BDP-a različita od prosjeka G7 (mjereno mjerama BDP-a) u prvom razdoblju epizode i u dvije godine kasnije je veća od vrijednosti 75 postotaka iste varijable empirijske gustoće u svim epizodama fiskalne prilagodbe (fiskalnog poticaja). Ova definicija slektira 26 godina ekspanzivnog razdoblja tijekom fiskalnih prilagodbi (3,0 posto pregleda cjelokupnog uzorka OECD-a) i 20 godina ekspanzivnog razdoblja tijekom fiskalnih stimulansa (2,8 posto pregledanog cjelokupnog uzorka OECD-a). Vidi tablicu A2 (više u Alesina i Ardagna, 2009).

skuplja od nekadašnjih. Ipak, Allesina et al., (2015) [246] nisu pronašli dovoljno pokazatelja za tvrdnju da su nedavne runde fiskalne prilagodbe, u usporedbi s onima koje su se dogodile prije krize, bile posebno skupe za ekonomije.

No, lideri eurozone ustrajali su na politici rezanja javne potrošnje zato što se bez vlastite valute ne može provesti devalvacija niti izazvati inflacija. Preostaje samo ogluha na dužničke obveze (tj. bankrot), što predstavlja katastrofu za divovski međusobno isprepleteni kontinentalni bankovni sustav u kojem svatko posuđuje valutu koju sam ne može emitirati. Ili interna devalvacija, odnosno nominalno snižavanje troškova, cijena i nadnica (mjere štednje). No problem je u tome što, ako to svatko čini u isto vrijeme i posvuda, samo se smanjuje agregatni BDP u svim zemljama i čini zaduženost većom, a ne manjom. Tako da u konačnici samo smanjuje vjerojatnost da će politika koju vode kreditorima vratiti njihov novac.[247]

Na kraju, ako nije u politici rezanja javne potrošnje ili „štednji“, gdje je izlaz za ekonomije koje su silno pretrpjele u financijskoj krizi? Kako naglašavaju Reinhart et al. (2015:47) vlade imaju puno opcija za smanjenje dugova, ne samo stezanjem proračuna, a kada je dug visok i raste, važno je da donositelji političkih odluka budu svjesni punog raspona opcija koje je moguće izabrati, ortodoksnih i heterodoksnih. Radošević (2012:48) smatra kako bi „miks politika između nove monetarne strategije (ciljanje nominalnog BDP-a) i fiskalnih poticanja mogli biti posebno učinkoviti.“ Prema nekim najavama iz EK „era ozbiljnih proračunskih rezova došla je do kraja i slijedi usmjeravanje na učinke mjera socijale i zapošljavanja u odgovoru na krizu u EU“.[248] Nema sumnje, političari se moraju preusmjeriti s deficita i niske inflacije na stvaranje poslova i rasta. Masovna nezaposlenost je strašan problem i njezino brzo smanjenje je imperativ. Posebne vrste fiskalnih stimulansa su vrlo učinkovite. Postoje empirijski pokazatelji da doista značajno povećavaju učinak i zaposlenost. Donositelji odluka moraju doći s novim miksom politika u kojem nekonvencionalna monetarna politika treba biti kombinirana s protucikličkom fiskalnom politikom (Radošević, 2012:57).

---

[246] U radu „Mjere štednje od 2009.-2013.“ (eng. „Austerity in 2009-2013“).

[247] A kad je riječ o pozitivnim primjerima, u svojoj knjizi analizirao sam sve poznate suvremene primjene. Ono što se čini kao pozitivni slučaj – primjerice Kanada ili Danska 1980-ih i 1990-ih – zapravo je primjer male zemlje koja je devalvirala svoju vlastitu valutu u trenutku kad je njezinog glavnog izvoznog partnera (puno veću zemlju) zahvatila potrošačka groznica. Da, u takvim okolnostima možete vraćati dug i rasti, no to je posljedica devalvacije i rasta drugih država, a ne boljeg stanja vašeg proračuna. Spiegel, Peter. Era of tough EU budget cuts is over, MEPs hear. Financial times, International, 7 October 2014. , str.4.

[248] (isto) Bivši latvijski premijer koji je zadužen za nadzor ekonomske politike eurozone kazao je u listopadu 2014. europskim parlamentarcima.

4.2.5 Mjere štednje - porast ekstremizma i nacionalizma

Međutim, može li ipak smanjenje potrošnje, odnosno štednja, donijeti glasove na izborima? Prema pisanju Reutersa, kojeg je prenijela HINA, sve europske vlade, unatoč suprotnim očekivanjima, koje su prihvatile ili provele nepopularne mjere štednje pod pritiskom EU-a i MMF-a imale su velike izglede da budu ponovno izabrane ili da ostanu najjača politička snaga u zemlji:

„Od Lisabona i Madrida do Dublina, vladajući u anketama jačaju, dok je oporba podijeljena na stranke srednje struje i radikale, što smanjuje izglede za smjenu premijera i potiče investitore da kupuju dugove tih zemalja. Jedno objašnjenje za to je jačanje gospodarskog rasta, najsnažnije u Irskoj i Španjolskoj i sve izraženije u Portugalu, premda je nezaposlenost i dalje bolno visoka, a životni standard je pao u mnogim tim zemljama. Postoji još nekoliko čimbenika: nervozni birači radije igraju na sigurno nakon što su podnijeli stroge mjere štednje i povećanja poreza; nepoznati oporbeni čelnici ne nude vjerodostojne alternative štednji; populisti ili nacionalističke stranke potkopavaju glavnu oporbenu stranku. Koji god bio razlog političari eurozone možda su pronašli odgovor na problem ekonomske reforme za koje je tadašnji luksemburški premijer Jean-Claude Juncker 2007. rekao: "Svi znamo što nam je činiti. Samo ne znamo kako da nas ponovno izaberu nakon što to učinimo". To ne znači da su Europljani iznenada zavoljeli smanjenja plaća, povisivanje dobne granice za mirovinu, manje socijalne naknade ili slabije javne usluge. No mnogi su se pomirili s tim žrtvama kako bi sačuvali skromniju verziju europskog socijalnog modela. Grčki ljevičarski premijer Aleksis Cipras pokazao je uvjerljivom pobjedom 20. rujna da je moguće izvesti radikalan zaokret i progutati stroge uvjete programa pomoći koje je donedavno odlučno odbacivao i ne biti potučen na izborima.[249] Kao i britanski izbori u svibnju, na kojima su konzervativci premijera Davida Camerona osvojili apsolutnu većinu glasova unatoč petogodišnjim mjerama štednje, rezultat grčkih izbora nije potvrdio predizborne ankete koje su upućivale na neizvjestan ishod i parlament u kojem nitko neće imati većinu. Na izborima u Portugalu 4. listopada najviše je glasova (38,6 posto) dobila vladajuća koalicija desnog centra premijera Pedra Passosa Coelha koja je unatoč velikim štrajkovima provela stroge mjere

[249] Politička i ekonomska previranja koja su Grčku gurnula natrag u recesiju u prvih šest mjeseci Ciprasove vladavine mogu poslužiti kao upozorenje drugima u eurozoni da se ne upuštaju u takve radikalne eksperimente. Političko iznenađenje u eurozoni-štednja nosi glasove. Dostupno na: www.hina.hr

štednje.[250] U Španjolskoj, konzervativna Narodna stranka premijera Mariana Rajoyja povećala je vodstvo u odnosu na oporbene socijaliste na oko šest postotnih bodova, dok nove pobunjeničke ljevičarske i centrističke stranke i katalonski nacionalisti odvlače birače s lijevog centra.[251] Poput Coelha, nekarizmatični Rajoy inzistira da samo on može jamčiti stabilnost i spriječiti populističke stranke da vrate Španjolsku na rub ponora, pošto je izbjegao cjelovit program spašavanja države uzevši međunarodni kredit da spasi španjolske banke 2012.[252] Irsko gospodarstvo trebalo bi ove godine rasti gotovo 6 posto, brže nego bilo koje drugo u EU, zbog čega raste potpora stranci premijera Ende Kennyja Fine Gael (desni centar), dok lijevi i euroskeptični Sinn Fein gubi potporu, a Fianna Fail (desni centar) stoji na mjestu. Kako se oporavak ubrzava, u javnosti se umjesto o rezultatima sedmogodišnje politike štednje, koja je prihvaćena s malo prosvjeda, raspravlja o tome je li biračima bolje. Nezaposlenost i privatni dugovi, naime, i dalje su visoki. Kenny i njegovi koalicijski partneri laburisti (lijevi centar) namjeravaju zajedno ostati na vlasti i kampanju će temeljiti na poruci da će jamčiti gospodarsku stabilnost.[253] Unatoč tim trendovima, ispitivanja javnog mnijenja uoči nekoliko ovogodišnjih izbora upućivala su na pogrešan ishod i raspoloženje birača moglo bi se ponovno promijeniti. Poljska, koja nije u eurozoni i jedina je u EU izbjegla recesiju, mogla bi kazniti svoju vladu desnog centra koja je ekonomski uspješna i potkraj mjeseca izabrati fiskalno manje strogu stranku, pokazuju ankete.“[254]

Roubini smatra kako pobjeda konzervativne stranke Zakona i pravde (PiS) u Poljskoj 2015. potvrđuje recentni trend u Europi: uspon neliberalnog državnog kapitalizma predvođenog populističkim autoritarnim vođama desne orijentacije. U Rusiji je to razdoblje Putina, u

---

[250] Passos Coelho na vlast je došao 2011., pošto je njegov prethodnik, socijalist Jose Socrates već bio zatražio 78 milijarda eura pomoći EU i MMF-a. Portugalci su bili podvrgnuti neviđenim mjerama povećanja poreza i rezanja plaća, nakon čega je zemlja uspjela pokrenuti rast i smanjiti nezaposlenost na 12 posto u odnosu na 17,5 posto početkom 2013. Iako je izgubio apsolutnu većinu, Coelho bi mogao ostati premijer i upravljati manjinskom vladom, uz prešutnu potporu socijalista. Naime, tri lijeve stranke, socijalisti, Lijevi blok i komunisti, koje su zajedno dobile 50,9 posto glasova, vjerojatno neće formirati vladu zbog velikih političkih razlika između socijalista i drugih dviju stranaka (isto).

[251] Narodna stranka po anketama dobiva nešto manje od 30 posto glasova i Rajoy je još daleko od osvajanja apsolutne većine 20. prosinca, a njegova stranka pretrpjela je i niz katastrofalnih rezultata na regionalnim i općinskim izborima ove godine.No mnogi politički analitičari očekuju da će Rajoy prikupiti dovoljnu potporu da barem vodi manjinsku vladu, dok će novi socijalistički čelnik Pedro Sanchez teško pronaći prikladne koalicijske partnere (isto).

[252] Nedavna sigurna pobjeda katalonskih separatista na regionalnim izborima mogla bi mu također ići u prilog jer bi mogla izazvati kontrareakciju protivnika cijepanja Španjolske, smatraju neki.Ljevičarska stranka Podemos koja se protivi štednji je izgleda na zalazu. Podržava je oko 15 posto glasača nakon što je nakratko dostigla dvije glavne stranke, nedovoljno da bi bila presudna, ali dovoljno da oslabi socijaliste (isto).

[253] Najavljuju nove porezne olakšice i povećanje javne potrošnje, a moguće je i sazivanje prijevremenih izbora šest mjeseci prije roka kako bi se iskoristio povoljan trenutak (isto).

[254] (isto)

Mađarskoj Orbana, u Turskoj Erdoğana, ili desetljeće Berlusconia, od kojeg se još uvijek oporavlja Italija, a slijedi razdoblje Kaczyńskija u Poljskoj". Nacionalistički vođa dolazi na vlast kad gospodarsku depresiju zamijeni kronična i sekularna stagnacija. Samo odvažna politika može zaustaviti survanje Europe prema sekularnoj stagnaciji i nacionalističkom populizmu. Plahost kojoj svjedočimo posljednjih pet godina povećat će rizike" zaključuje Roubini.[255] Horvat zaključuje kako su „rast desnice i fašizacija društva odgovor na razdoblje od tri ili četiri desetljeća financijalizacije kapitalizma i sustava koji je proizveo pojedince koji vjeruju da su sami krivi za ono u čemu se nalaze, pa je jedini moto da se što bolje snalaze u toj situaciji, pri čemu dolazimo do onog arhetipskog primordijalnog stanja gdje je svatko svakome neprijatelj".[256]Politička nestabilnost smanjuje vjerojatnost definiranja i primjene osnovano sveobuhvatnog, dosljednog i ustrajnog programa ekonomske politike. Posljedična ustrajnost niskog rasta, visoke nestabilnosti i rastuće nejednakosti potiče kontinuiranu političku nestabilnost i rascjepkanost, što dodatno narušava sposobnost dužnosnika za provođenjem učinkovitih ekonomskih politika.[257] Populizam, bez obzira radi li se o desnom ili lijevom, nije odgovor na sofisticiranu neuspješnu državu, koja funkcionira ali se ništa ne događa. Dok su populisti poput Trumpa ili Le Pen obično dobri u naglašavanju kada je stvar slomljena, obično su gotovo nepromjenjivo loši u tome kako ih popraviti.[258] Stoga, treba napraviti ponovnu temeljnu procjenu modernog makroekonomskog upravljanja - od neovisnih središnjih banaka i ciljanja inflacije do nereguliranih financijskih tržišta i ciljeva fiskalne

[255] Roubini, Nouriel. Uspon distopijskih nacionalističkih režima u Europi. Poslovni dnevnik. komentari&analize. 05. studenoga 2015., str.13.

[256] U pojedinim država većina ljudi često pribjegava utočištu nacionalnog identiteta zato jer je sve oko njih fluidno i nema se za što drugo uhvatiti osim za nacionalni identitet. Pa čak i ako su potpuno siromašni, čak i ako su zaduženi na 30 godina, ako ih tlače banke, a ne imigranti, oni se svejedno zatvaraju u čahure nacionalnih identiteta i bore protiv „izdajnika", a ne protiv banaka i međunarodnih centara moći i domaćih korumpiranih političara. Horvata to ne čudi i smatra da situacija nije nova, iako je taj novi regres da sve više ljudi ide u tom smjeru i ne vidi gdje pravi problem leži, te misli da uzroke treba tražiti u „financijalizaciji kapitalizma koji kreće negdje od šezdesetih godina. Govorimo o urušavanju socijalne države, pa onda i socijal-demokracije, gdje nije više država ta koja će osigurati pojedincu relativnu socijalnu sigurnost, penziju, besplatno obrazovanje, zdravstvo i slično, nego zapravo sam pojedinac postaje odgovoran za ono što je nekoć bila funkcija države. Srećko Horvat, hrvatski filozof i jedan od inicijatora budućeg paneuropskog pokreta koji zagovara radikalnu demokratizaciju Europe u intervjuju za Novi list, Povratak fašisma i ISIS su slične vrste reakcija na kapitalizam, Pogled, 6. veljače 2016., str.13.

[257] Brady, David, Spence, Michael. Kako u vrijeme političke nestabilnosti povećati ekonomsku izvedbu? Poslovni dnevnik. komentari&analize.Večernji list d.o.o., Zagreb. str.13., 30. ožujka 2016.

[258] Techau, Jan. Sophisticated states are failing, so politicians need to take risks. Financial Times. Comment. 20 April 2016., str. 9.

politike. „Jednostavno rečeno, ako mi, liberalno postavljeni, ne uspijemo to učiniti, populisti će to učiniti za nas.“[259]

4.2.6 Obuzdavanje budućih dugova

Lund i Turner navode tri opcije koje zemljama mogu pomoći u obuzdavanju buduće akumulacije duga: provođenje protucikličkih makroprudencijalnih mjera za obuzdavanje kreditnih ciklusa i sprečavanje prekomjernog zaduživanja; uvođenje hipotekarnih ugovora koji omogućavaju veće dijeljenje rizika između zajmoprimaca i zajmodavaca, koji bi prvenstveno bili spoj duga/vlasničkog kapitala. Kao što je to sumorno pokazala Velika recesija, kada u razdoblju rasta procjena vrijednosti nekretnina, praćenog razdobljem pada cijena, kućanstva pokušavaju smanjiti zaduženost, a rezultati mogu biti katastrofalni; preispitivanje poreznih pravila koja pogoduju dugu. U brojnim zemljama, kamate na hipotekarne zajmove ostaju porezno priznate. Vlade također moraju djelovati u cilju smanjenja postojećeg duga - i oskudne globalne potražnje kojoj on pridonosi. Većina prezaduženih vlada jednostavno se ne može izvući iz zaduženosti. Učinkovitiji pristup bio bi uporaba širokog raspona alata, uključujući restrukturiranje duga. U nekim zemljama, prodaja javnih sredstava i naplata jednokratnog poreza na imovinu također bi mogle pomoći.[260]
Stiglitz i Guzman smatraju kako svijet treba nova pravila za neplaćanje državnog duga što je danas goruće pitanje. „Države su ponekad primorane na restrukturiranje svojih dugova kako bi spriječile ugroženost gospodarske i političke stabilnosti. Međutim, uslijed odsustva međunarodne vladavine prava vezane uz rješavanje neplaćanja državnog duga, svijet plaća višu cijenu nego što je potrebno za takva restrukturiranja. Posljedica toga je loše funkcioniranje tržišta javnog duga, obilježeno nepotrebnim razdorima i skupim odgodama rješavanja problema kada se pojave.“[261] Među ostalim, Stiglitz i Guzman navode nužnost

[259] Münchau, Wolfgang. Reform the economic system now or the populist will do it. Financial Times, Comment, 19 December 2016, str. 11.
[260] Lund, Suzan, Turner, Adair. Pretjerano pouzdavanje u dug stvara rizik od financijskih kriza. Poslovni dnevnik, komentari i analize, 5. svibnja 2015., str.17. Dostupno na: www.poslovni.hr/komentari/pretjerano-pouzdavanje-u-dug-stvara-rizik-od-financijskih-kriza-295306
[261] Restrukturiranja državnog duga su složenija od domaćeg stečaja uslijed problema višestrukih jurisdikcija, implicitnih i eksplicitnih potražitelja i loše definiranih sredstava koje potražitelji mogu dobiti. Stoga smatramo nevjerojatnom tvrdnju nekih - uključujući američki državni trezor - da nema potrebe za međunarodnom vladavinom prava. Nesumnjivo, možda nije moguće ispostaviti cjeloviti međunarodni stečajni kodeks; ali mogao bi se postići konsenzus o brojnim pitanjima. Primjerice, novi okvir trebao bi uključivati klauzule koje propisuju obustavu parničnog postupka tijekom provođenja restrukturiranja, što bi ograničilo djelokrug disruptivnog ponašanja lešinarskih fondova. On bi također trebao sadržavati odredbe o otplati zajma u

postojanja ograničenja u razmjeru u kojem jedna demokratska vlada može vezati svoje slijednike ističući da je to od osobite važnosti uslijed sklonosti financijskih tržišta navođenju kratkovidnih političara da olabave državna proračunska ograničenja ili da posuđuju besramno korumpiranim vladama[262] na trošak budućih generacija. Takva ograničenja poboljšala bi funkcioniranje tržišta javnog duga time što bi prouzročila veću dubinsku analizu davanja zajmova. Sve razvijene zemlje imaju zakon o bankrotu, ali ne postoji ekvivalentan okvir za državne zajmoprimce. Taj pravni vakuum je značajan, jer, kao što se moglo vidjeti u Grčkoj i Portoriku, može isisati sav život iz gospodarstva.[263]

Ujedinjeni narodi su u rujnu 2015. za popunjavanju te praznine, odobrili skup načela za restrukturiranje državnog duga. Devet pravila - primjerice, pravo države da započne s restrukturiranjem duga, državni imunitet, nepristranost u postupanju prema vjerovnicima, restrukturiranje sporazuma koje je odobrila većina vjerovnika ne mogu spriječiti druge države ili ne reprezentativne manjinske vjerovnike, te transparentnost, nepristranost, legitimitet, održivost i postupanje u dobroj namjeri u pregovorima - čine rudimente učinkovite međunarodne vladavine prava.[264] „Poštivanje svih devet načela koje je odobrio UN nedostaje tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. Sustav koji zaista rješava državne dužničke krize mora se temeljiti na načelima koja povećavaju veličinu pite i omogućavaju da se ona podijeli na pravedan način. U ovom trenutku međunarodna zajednica opredijelila se za ta načela i neophodno je uspostaviti sustav.“[265] Ipak, nema politički jednostavnih rješenja za tekuće dileme u globalnom gospodarstvu. Prema Roubiniju neodrživo visoki dugovi trebali bi se smanjiti na brz i sustavan način, kako bi se izbjegao dugačak i razvučen proces smanjenja financijske poluge. Međutim, sustavni mehanizmi za smanjenje duga nisu raspoloživi

---

obrocima: zajmodavci koji su spremni odobriti zajam zemlji koja je u postupku restrukturiranja imali bi prioritetni tretman. Stoga bi takvi zajmodavci imali poticaj za davanje svježih sredstava zemljama kad su im ona najpotrebnija.Također bi trebao postojati sporazum da niti jedna zemlja ne može ustupiti svoja temeljna prava. Ne bi smjelo biti dobrovoljnog odricanja od državnog imuniteta, baš kao što se niti jedna osoba ne može sama prodati u roblje. Stiglitz, E. Joseph, Guzman, Martin. Svijet treba nova pravila za neplaćanje državnog duga. Dostupno na: www.poslovni.hr/komentari/svijet-treba-nova-pravila-za-neplacanje-drzavnog-duga-297724

[262] poput propalog Janukovičevog režima u Ukrajini (Isto).

[263] Isto.

[264] Više na: www.unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a69L84_en.pdf

[265] Stiglitz, E. Josep, Guzman, Martin. Teško do sporazuma o propisima za bankrot na globalnoj razini. Poslovni dnevnik, komentari&analize. 12. studenoga 2015., str. 17.

suverenim državama i politički ih je teško provesti unutar zemalja kako u kućanstvima, tako i u tvrtkama i financijskim institucijama.[266]

Na kraju, citiranje ogromnih nominalnih brojki javnoga duga snažno utječe na rasprave o fiskalnoj politici diljem svijeta. Ali, postoji velika razlika između bruto i neto brojki. „Dok bruto javni dug u Japanu iznosi ogromnih 246 posto BDP-a, neto brojka, koja se odnosi na međudržavne dugove, iznosi 127 posto BDP-a. Štoviše, vezano uz teret javnog duga neke zemlje, trebali bi biti važni očekivani godišnji troškovi njegovog servisiranja.“[267] Ipak, kriza može biti naposljetku riješena: ne kroz rješavanje duga, ne kroz fiskalno spašavanje već kroz staromodno tiskanje novca prema nekoj zakonodavno zdravoj dijagnozi. Razlog zašto će eurozona završiti s monetizacijom duga ne leži u suštinski najboljem načinu da se to napravi, već u tome što su je pravila i politička ograničenja ostavila bez rješenja. Očekuje se da će taj proces trajati jako dugo vremena.[268] U stvari treba tražiti brzi povratak prema višim kamatnim stopama, za preseljenje opasnih subvencija prema visokom utjecaju.[269] Novcem financiran deficit mogao bi povećati potražnju bez stvaranja dugova koje bi trebalo servisirati što bi moglo povećati stvarnu proizvodnju ili inflaciju i omogućiti kamatnim stopama da se vrate puno brže u normalu. No, nema tehničkih razloga za odbacivanje te opcije već samo strah da ćemo jednom prekinuti tabu, novcem financiran deficit bit će korišten za velike razmjere.[270]

Za Pikettya (2014) jedini je način izlaska iz tih protuslovlja okupljanje javnih dugova eurozone, ili barem dugova svih zemalja eurozone koje to žele. Njemački je prijedlog „fonda iskupljenja“, o kojem je već bilo riječ, dobro polazište, ali mu nedostaje politička komponenta. Konkretno, ne može se odlučiti deset godina unaprijed kojim će točno tempom protjecati „iskupljenje“, odnosno kojim će se tempom ukupni zajednički dug svesti na željenu razinu. Sve će ovisiti o mnogim parametrima, počevši od stanja ekonomije. Kako bi se odlučilo o tempu oslobađanja od zajedničkih dugova, tj. in fine o javnom dugu eurozone,

---

[266] Roubini, Nouriel. Visoke razine javnog i privatnog duga ograničavaju potrošnju. Poslovni dnevnik, komentari&analize, 11. svibnja 2016., str. 29.

[267] Derviş, Kemal. Jedino su važni godišnji troškovi servisiranja duga. Poslovni dnevnik. 28/29 kolovoza 2015., str. 19. Styria International. Zagreb

[268] Münchau, Wolfgang.Watch the presses roll as Europe scrambles to fix its banks. Financial Times. Comment. 14 December 2015, str. 9.

[269] (Isto) Ali, paradoksno, najbolji način da se to napravi, posebice u Japanu i eurozoni, mogao bi biti razvoj varijante Fridmanove ideje bacanja novca iz helikoptera. Vladini deficiti trebali bi privremeno porasti i trebali bi biti financirani s novim novcem koje je stvorila središnja banka, koji bi bio dodan za stalno ponudi novca.

[270] Istina, banke mogu pojačati poticaje stvaranjem dodatnog privatnog kredita, ali mogu biti ograničene zahtjevima za veće rezerve. Turner, Adair. Print money to fund the deficit – that is the fastest way to raise rates, Financial times, Comments, 11 November 2014, str. 9.

treba se uspostaviti pravi proračunski parlament eurozone sastavljen od zastupnika nacionalnih parlamenata, tako da se europski parlamentarni suverenitet gradi na temeljima nacionalnih demokratskih legitimiteta.[271]Ako proračunski parlament izglasa koliki može biti dug eurozone, jasno je da neki europski ministar financija mora biti odgovoran tom tijelu i predložiti mu svoj proračun eurozone i godišnji deficit. To gotovo neizbježno proizlazi iz toga što je odlučeno da se stvori zajednička valuta bez države, a posebno bez stvaranja zajedničkog duga država članica i bez ujednačenog odabira razine duga. U načelu, ti bi kriteriji postali nepotrebni da je odabir zajedničkog deficita posao proračunskog parlamenta eurozone. To bi bio suvereni i demokratski odabir, a nema nikakvog uvjerljivog razloga koji a priori prisiljava na takve odabire, a još manje da se takva pravila upišu u ustav (Piketty, 2014:669). U svakom slučaju, te odluke mora donijeti suvereni parlament nakon demokratske rasprave, zaključuje Piketty (2014:670).

„U godinama koje slijede može se očekivati da će vlade, suočene s izazovima upravljanja ekonomskom krizom, nastojati što je moguće više povećati svoje kapacitete reguliranja rizika. To će se jednako odnositi na rizike financijskih tržišta, kao i na one koji se tiču mirovinskih sustava i zdravstvene zaštite“ (Petak, 2010:45-46). Petak (2010:46) to naziva „konsolidacijom, nasuprot fragmentaciji vlasti“, kao jedan o trendova koji se jasno naziru. Također, „ekonomska je kriza dovela do preraspodjele moći unutar struktura postojećih vlada, dajući ključnu ulogu ministarstvima financija u koordinaciji vladinih politika. Takva promjena strukture utjecaja države na neki je način u suglasnosti s povećanom razinom utjecaja vlada na gospodarstvo“ (Petak, 2010:46).[272] Bilo kako bilo, smanjenje dugova u budućnosti fiskalnom čestitosti i proračunskom disciplinom i dalje će biti veliki izazov za sve vlade.

„Njemački ministar financija Wolfgang Schäuble je među najusamljenijim ministrima financija eurozone u naglašavanju fiskalne čestitosti, a ne postoji uporniji zagovaratelj proračunske discipline diljem nordijskog područja, te u središnjoj i istočnoj Europi od Jürgena

[271] Kao i svi parlamenti, to bi tijelo odlučivalo većinom glasova, nakon javne rasprave. U njemu bismo vidjeli koalicije, djelomice politički, djelomice nacionalno povezane; njihove odluke ne bi bile besprijekorne ali bi se barem znalo što je odlučeno i zašto, a i to je već nešto. Čini se da je to bolje rješenje nego oslanjanje na sadašnji Europski parlament, čija je nezgodna strana to što je sastavljen od dvadeset sedam zemalja (od kojih neke nisu članice eurozne i ne žele u ovom stadiju daljnju europsku integraciju) i što prečesto otvoreno zaobilazi nacionalne parlamentarne suverenitete, što je problematično jer je riječ o nacionalnim proračunskim deficitima (Piketty, 2014:669).

[272] Dobro je poznato koliko su se vlade uključile u gospodarstvo u SAD-u i EU od kada je nastupila kriza.

Ligia, ministra financija Estonije. „Fiskalna politika usmjerena na stabilnost čini nužan doprinos stvaranju globalnog povjerenja u Europu“, kazao je Schäuble predstavljajući proračun za 2015. pred parlamentom. Njemačka fiskalna samodisciplina vođena je Schäubleaovom maksimom da „rast i poslovi ne generiraju povećanje deficita“.“[273]

Na kraju, financije nisu samo sklone krizama već su oblikovane njima. Pet povijesnih kriza pokazuje kako su nastali aspekti današnjeg financijskog sustava i nudi lekcije za današnju regulaciju.[274] Većina financijskih kriza ima korijene u usporavanju gospodarstva tako da se ne može izdržati prekomjeran teret dugova. Ako su dužnički superciklusi izvor naših bolesti, radikalni odgovor je, smatra Rogoff, rezanje kamatnih stopa dobro ispod nule. To bi moglo obnoviti moć monetarne politike kako bi se potaknuo rast. Ali za sada to je futurizam. Većina ekonomista slažu se da bi trebalo iskoristiti dugotrajne dugove za financiranje produktivnih ulaganja u infrastrukturu i obrazovanje. Ali moglo bi pomoći ako su zemlje stvorile institucije koje bi bolje odabirale projekte. Ako napredne ekonomije nastave širenje vladinih rashoda (sada je to 57 posto proizvodnje u Francuskoj), neophodno je pronaći bolje načine biranja i odlučivanja. Potrebno je političko djelovanje, ali one prave vrste – i kao odgovor na pravu dijagnozu, zaključuje Rogoff.[275]*A* „postojeća pravila, institucije i političko pogađanje sprječavaju učinkovito djelovanje. Čini se da su se političari doveli u kut“ (Baldwin et al., 2015:14). No, sličnosti s „problemom zajedničkog bazena“ sugeriraju da prekomjerna potrošnja i sklonost deficitu mogu biti smanjene stvaranjem političara svjesnijima istinskih proračunskih ograničenja (von Hagen, 2002:269), ali i javnosti. To je i glavna uloga fiskalnih odbora kako bi se povećala transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

4.2.7 Zaključak

Političko-ekonomska analiza izvora deficita i javnih dugova tijekom krize pokazala je da su mnoge europske zemlje ušle su u krizu s nejasnom fiskalnom prošlošću, a u nekoliko njih

[273] Njemačka ekonomska politika vraća se na konceptu dobrog gospodara koji je donio Zapadnoj Njemačkoj bogatstvo i strano divljenje nakon 1945. Eurozona može biti u velikoj nevolji, ali bilo tko očekuje da će se ta dva temelja njemačkog ponašanja promijeniti čekat će jako dugo. Barber, Tony. Germany is no EU „odd man out“ despite stance on fiscal rigour, Financial times, International, 3 October 2014., str. 2.

[274] Više u The Economist (2014:47-52).

[275] Rogoff, Kenneth. This slowdown is a hangover not a coma. Financial Times. Comment&Analysis.10 October/11 October 2015, str.9.

dugovi i deficit bili su već visoki. Među glavnim razlozima tomu bile su niske kamatne stope u prvom desetljeću uvođenja eura koje su olakšale stvaranje velikih dugova na europskoj periferiji, te neravnoteža u potrošnji unutar i između pojedinih zemalja. Gotovo petina ukupnog povećanja javnog duga u eurozoni, sa 65 posto BDP-a u 2008. na 92 posto BDP-a na kraju 2014., povezana je s pomoći odobravanom bankama. Stoga su tri neuspjeha u EU: akumulacija previše duga koji je porastao do dramatičnih razina; nedostatak zajedničkog pristupa u postupanju s prekomjernim državnim dugom; i nepostojanje režima za postupanje s insolventnošću država (Wedere di Mauro, 2015). Zemlje eura bile su vrlo ranjive prema novim globalnim financijskim pritiscima zato što dijele zajedničku valutu i ne mogu djelovati sasvim neovisno kada se pogoršaju financijski uvjeti. Krivi pristup bio je ukorijenjen u neuspjehu financijskog nadzora, monetarne politike i koordinacije fiskalne politike (Brkić i Kotarski, 2010). Javne financija u EU bile su nestabilne vjerojatno zbog institucionalnih problema i kvalitete korištenih instrumenata Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Također, među najvećim slabostima u prošlim godinama su nedostatak ekonomske i fiskalne discipline, ali i nedostatka kredibilnog mehanizma za odgovor na krizu i stvaranje tržišne discipline (Feld et al., 2015). Sve u svemu, dug je povećan tijekom krize zbog kombinacije cikličkih i diskrecijskih čimbenika. Kriza koja je počela u privatnom sektoru postala je drama javnog sektora, a privatni problem (propast prezaduženih banaka kojima je bila potrebna golema pomoć, što je prouzročilo još skuplju recesiju) prerastao je u krizu rastrošnih država. Gomilanje duga se nastavilo nakon krize kada su banke sanirane i rekapitalizirane.

Osnivači eurozone mislili su da se mogu osloniti na tržište kako bi disciplinirali vlade, ali pokazalo se da je to bila iluzija. Očigledno rješenje - postavljanje fiskalne unije tako da odgovara monetarnoj uniji - bilo je politički nerealno. Glavni čuvar bio je Pakt o stabilnosti i rastu (SGP) za držanje deficita ispod 3 posto BDP-a u normalna vremena i razine duga ispod ili prema 60 posto BDP-a. No, SGP nije uspio, a pravila su uvelike bila „pro forme“ u predkriznim godinama. Bilo je 34 povreda praga od 3 posto za deficit opće države između 1999. i 2007. Dužnička kriza razotkrila je praksu neodgovornog zaduživanja koje je dovelo do eksplozije javnih dugova i koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. Okorjeli deficiti i dugovi i danas su fiskalna ostavština krize koja je uzdrmala kredibilitet vlada u njihovoj opredijeljenosti za održive javne financije.

Uz to, niz pravila, uključujući i ona iz Basela, potiču zaduženje država. Naime, u 20. stoljeću razvio se novi pogled na javni dug, zasnovan na uvjerenju da zaduživanje može biti instrument politike za povećanje javne potrošnje i distribuciju bogatstva u korist najsiromašnijih (Piketty, 2014). Stoga su fiskalni deficiti u zemljama Europe još jedan važan čimbenik u porastu duga, a usporavanje gospodarskog rasta išlo je tome u prilog. Akumulaciji deficita može se pripisati oko dvije trećine ukupnog povećanja duga, a naplata kamata je najveći doprinos. Veći proračunski deficit iznad 3% BDP-a u 2012. pokrenuo je utvrđene sankcije i mehanizam ispravljanja, koji, kako se ispostavilo, nije djelovao. Na primjer, do 2010. bilo je i do 97 slučajeva u kojima su zemlje premašile prihvatljive razine deficita. Taj broj uključivao je 29 opravdanih slučajeva zbog nepovoljnih gospodarskih uvjeta. Međutim, u 68 slučajeva nepoštivanja SGP-a nema nametnutih sankcija.

Mnogobrojna znanstvena literatura identificira brojne razloge koji mogu objasniti široko rasprostranjen fenomen sklonost deficitu (primjerice Persson i Tibellini (2000), Wren-Lawis (2011). Prvi je sklonost da se teret discipline prebaci na sljedeće vlade i čak sljedeće generacije. Drugi razlog je uzajamno djelovanje demokratskih procesa i političkih interesnih skupina. Političari osnažuju svoje (re) izborne mogućnosti udovoljavajući interesnim skupinama i osiguravajući javnu darežljivost na račun budućih poreznih obveznika. Pomicanje tereta duga na buduće generacije i potrošnja iznad razine oporezivanja mogu biti viđeni kao manifestacije „problema zajedničkog bazena“, koji raste kada korisnici javne potrošnje (ili poreznih povlastica) ignoriraju popratne pojave koje se uvode za sve ostale porezne obveznike. Budući da se pokazalo da je sklonost deficitu široko rasprostranjena u razvijenim zemljama „problem zajedničkog bazena“ vjerojatno je ključni razlog sklonosti deficitu (Schick, 2010). Odnos „političara“ i „građana“ i „problem zajedničkog bazena“ generiraju potencijal za prekomjerne razine potrošnje, oporezivanja i javnog zaduživanja (von Hagena, 2002). Demokracija često vodi do porasta proračunskih deficita zbog ideoloških razloga, zbog fragmentiranih koalicija i većeg izlaska birača na birališta, te zbog dugoročnih strukturnih problema pojačanih podjelama u društvu. Ako je društvo polarizirano npr. etnički ili regionalno, izborni će sustav, da bi zadovoljio sve interese, voditi koalicijskim vladama i natjecanju za proračunska sredstva (Bratić, 2011).

Politički „izborni“ čimbenici pridonose rastu fiskalnog deficita i javnog duga. Povećanje deficita odražava i zabrinutost političara za reizbor (vodi do kratkovidnosti kada je reizbor

nesiguran ili oportunističko predizborno trošenje) ili nedovoljno razumijevanje stanovništva ograničenja državnog proračuna („fiskalna iluzija“). Pretpostavljajući prilagodljiva očekivanja, oportunistički političari mogu zavarati naivne glasače i stimulirati gospodarstvo neposredno prije svakih izbora. Distributivna priroda fiskalnih odluka često čini prekomjerne deficite i dugove neodoljivima (tj. pojedinačno optimalnima za donositelje političkih odluka) ex-ante**.** Sve veća svijest o političkom utjecaju na stanje javnih financija dovela je do normativne sugestije da se diskrecijska fiskalna politika treba ograničiti pravilima kako bi se smanjila mogućnosti proračunskih deficita. Politički motivirana naklonost povećanju deficita je olakšana proračunskom neprozirnošću koja skriva fiskalnu istinu, kao kada političari podržavaju proračun nejasni u vezi ekonomskih pretpostavki (Hagemman, 2010) ili kada oni pribjegavaju „kreativnom računovodstvu“ i shemi izvanproračunskog financiranja (von Hagen, 2010). Sklonost deficitima također može biti objašnjena odgođenim fiskalnim prilagodbama.

Nadalje, zemlje s većinskim izbornim sustavom imaju manje vlade od zemalja s proporcionalnim izbornim sustavom i razlika je ekonomski značajna (Persson i Tabellini, 2004b). Također, pronađeno je na uzorku od šest demokracija da su sve zemlje povećale veličinu vlade tijekom 1970-ih i 1980-ih, ali da su zemlje s većinskim sustavom iskusile manji rast državne potrošnje od zemalja s proporcionalnim sustavom (Persson i Tabellini, 2003). Vlade izabrane prema pravilu većine ostvaruju manji udio u potrošnji općih javnih dobara i uvode manje socijalnih programa od onih izabranih u proporcionalnom sustavu (Persson i Tabellini, 1999b, 2004b; Miles-Ferretti et al. 2002). Navedeno podržava mišljenje da izborna pravila imaju važne posljedice na javnu potrošnju (više u von Hagen, 2006). Proporcionalni izborni sustavi vjerojatno će biti više predmet „problema zajedničkog bazena“ od većinskih (Schick, 2010), a većinski izborni sustav je povezan s većom fiskalnom disciplinom od proporcionalnog sustava (Persson i Tabellini, 2004). U državama s ideološki disperziranim koalicijama višegodišnji ciljevi povećavaju fiskalnu disciplinu (Halleberg et al., 2009), a snažan ministar financija može smanjiti deficit (Halleberg i von Hagen (1999).

Prilagodbe toka duga bile su velike u vrijeme financijske krize. Europske vlade posebno su koristile “kreativno računovodstvo” kako bi sakrile zaduživanja nakon uvođenja Pakta o stabilnosti i rastu (SGP) u 1998. Prilagodbe toka duga povećavaju se prije izbora, pri čemu se razlikuju redovni i prijevremeni izbori, a vlade strateški koriste prilagodbe prije redovnih

izbora, kako bi uljepšale ravnotežu proračuna (Reischmann, 2015). Informativna asimetrija između glasača i političara je instrumental u stvaranju neizvjesnog izbornog ishoda i stoga korijen sklonosti deficitu, koji se pojavljuje u političkoj postavci bez formalne demokratske odgovornosti (Debrun et al., 2012). Potencijalni uzrok sklonosti deficitu i procikličnosti je problem vremenske nedosljednosti (Alesina i Tabellini, 1990), čime navedenu političku poziciju *ex ante* (obično podudarnu s nacionalnim interesima) političari obično smatraju manje željenom *ex post*, kada dominiraju izborno tijelo i regionalni interesi.

Međutim, na prvorazredno pitanje - kako smanjiti dug i deficit - i dalje nema jednoznačnog odgovora. Ekonomisti (Krugman, 2012; Piketty, 2014; Allesina et al., 2015; Reinhart et al., 2015; Radosevic, 2012; Schick, 2013; Stiglitz i Guzman) se uglavnom slažu o načinu na koji se svjetsko gospodarstvo našlo u kaosu, ali se ne slažu kako iz njega izaći. Lijek iz priručnika za zemlje koje imaju lošije rezultate i fiskalne deficite jest kombiniranje povremenih poticaja s dugoročnim strukturnim reformama (Schick, 2013), koje su neophodne za poticanje potencijalnog rasta. No, političari mogu izbjegavati strukturne reforme kojima mogu dovesti u pitanje svoj reizbor. Troškovi istodobno otežavaju reformiranje i učvršćivanje u kratkom roku i strukturne reforme ne mogu donijeti maksimalnu korist kada je ekonomija slaba.

Vlade imaju puno opcija - ortodoksnih i heterodoksnih (Reinhart et al., 2015) za smanjenje dugova, ne samo stezanjem proračuna. Kada je dug visok i raste, važno je da donositelji političkih odluka budu svjesni punog raspona opcija koje je moguće izabrati. Važno ja da Vlade djeluju u cilju smanjenja postojećeg duga - i oskudne globalne potražnje kojoj on pridonosi. No, većina prezaduženih vlada jednostavno se ne može izvući iz zamke zaduženosti, čije se izbjegavanje smatra standardom fiskalne politike. Zamka duga je poput začaranog kruga u kojem početni deficit mora biti financiran javnim dugom, što povećava teret kamata, a time deficit, te posljedično daljnje povećanje javnog duga. Za razbijanje ovoga kruga važno je da političari razumiju političko-ekonomske uzroke i posljedice, te dinamiku visokog javnoga duga.

Nema sumnje, smanjenje dugova u budućnosti i dalje će biti veliki izazov za sve vlade, što zahtijeva održivu političku volju i snažnu fiskalnu disciplinu. Pokazalo se da je već dulje vrijeme trend u Europi uspon neliberalnog državnog kapitalizma predvođenog populističkim autoritarnim vođama desne orijentacije i politička nestabilnost. Sve to smanjuje vjerojatnost definiranja i primjene osnovano sveobuhvatnog, dosljednog i ustrajnog programa neke

ekonomske politike. Posljedica toga je ustrajno nizak rast, visoka ekonomska nestabilnost i rastuća nejednakost, koji pak potiču kontinuiranu političku nestabilnost i rascjepkanost, a što dodatno narušava sposobnost državnih dužnosnika za provođenje učinkovitih ekonomskih politika. No, sličnosti s „problemom zajedničkog bazena“ sugeriraju da prekomjerna potrošnja i sklonost deficitu mogu biti smanjene postajanjem političara svjesnijima istinskih proračunskih ograničenja (von Hagen, 2002), ali i javnosti. To je i glavna uloga fiskalnih odbora kako bi se povećala transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Upravo je gubitak povjerenja tržišta u vlade s podcijenjenim ili sakrivenim deficitima uoči krize naglasio važnost fiskalne transparentnosti za globalnu financijsku i ekonomsku stabilnost. Stoga je važno da; mnoge zemlje EU, koje nisu imale odgovarajuće učinkovita normativna ograničenja ojačaju fiskalna pravila i fiskalne odbore; da su tijekom krize javni dug i deficit postali posebno medijski zanimljivi; i da mediji i javnost stvaraju veći pritisak na političare zahtijevajući da svako predizborno obećanje potkrijepe analizom utjecaja na prihode i rashode proračuna, ali i na život građana.

4.3 Institucionalno rješenje za dugove i deficite utjecajem na transparentnost i odgovornost

„Vjeruje se da je europska kriza u biti uzrokovana fiskalnom neodgovornošću. Države su imale prevelike proračunske deficite koji su ih odveli preduboko u dug - i važno je da se uvedu pravila kojih će se držati kako se to nikada više ne bi ponovilo. Budućnost će pokazati je li tome doista tako ili se radi o velikoj obmani“ (Krugman, 2012:177).

Pravila fiskalne politike su općenito institucionalno rješenje za izbor usmjerenosti na prekomjerne deficite. Kvantitativna ograničenja dugova, deficita ili potrošnje korištena su dugo vremena za obuzdavanje fiskalne rastrošnosti (primjerice, Fabrizio i Mody, 2006; Debrun et al., 2008; i IMF, 2009 u Debrun et al., 2013:6). Međutim, fiskalna pravila, bila kvantitativna ili ne, ukazuju na smjer u kojem političari ciljaju razvoj javnih financija i ulogu javnog sektora u makroekonomskim procesima. Slaba fiskalna disciplina vodi velikom rastu državne potrošnje, a prvi je korak u njezinom ograničenju propisivanje te posebice primjena fiskalnih (proračunskih) pravila (Bratić, 2011:125). Sadašnja popularnost pravila, koja formalno ograničavaju političare i menadžere, može se objasniti neodgovarajuće usmjerenim reformama. Brzo širenje fiskalnih pravila i srednjoročnih okvira koji formalno ograničavaju

deficite ili agregatnu potrošnju sugerira da reformatori više ne smatraju dovoljnim dobrovoljno djelovanje (Schick, 2013:28). Međutim, nedavno iskustvo tijekom krize pokazalo je da se neka zemlja teško pridržava izazovnog deficita i ciljeva duga kada rezultat i javni prihodi padaju, a nezaposlenost i socijalni nemiri rastu. „Nedvojbeno, što vlade snažnije djeluju tijekom duboke krize, brže će biti sposobne razmotriti politike promocije rasta. Zbog dobrog razloga moglo bi biti lakše i pametnije pomaknuti se prema strategiji rasta kada zemlja ima snažne proračunske institucije, pouzdane financijske prakse i političku podršku za fiskalnu stabilizaciju. Kada ti uvjeti nedostaju, programi štednje će propasti, deficiti i dug ustrajat će na neodrživim razinama i neće doći do rasta“ (Schick, 2013:16).

Lars Calmfors i Simon Wren-Lewis (2010) [276] identificirali su šest potencijalnih izvora pristranosti deficitu zbog kojih bi se moglo preporučiti osnivanje fiskalnih odbora - „fiskalnih pasa čuvara“:

Prvo, pretjerani optimizam i različit pristup informacijama.[277] „Pas čuvar“ može manje doći u napast da bude preoptimističan i mogu mu biti date iste informacije koje ima i vlada. Nadalje, empirijske analize pokazuju da (i) vlade nastoje biti pretjerano optimistične u vezi srednjoročnih procjena rasta i (ii) da je ta sklonost prevladana kada su makroekonomska predviđanja poduprta proračunskom politikom koja je delegirana na neovisna tijela (Jonung i Larch, 2006); Frankel i Schreger, 2012).

Drugo, nestrpljivost. Ministri mogu biti manje okrenuti budućnosti nego birači nakon postavljene porezne i politike potrošnje, jer su usredotočeni na pobjedu na sljedećim izborima. Ipak, birači ne mogu biti u stanju učinkovito disciplinirati ovakvo kratkovidno ponašanje, jer do izbora nije došlo samo zbog stanja u javnim financijama. „Pas čuvar“ može se usredotočiti na disciplinu u ovom području. To također može potaknuti biračko tijelo da se

[276] Dostupno na: www.finanspolitiskaradet.se/download/18.3b8af0c112ec0f3879380005563/whatshouldfiscalcouncilsdo.pdf

[277] U svojim objavljenim prognozama, vlade mogu namjeravati biti pretjerano optimistične o izgledima za javne financije – mogu biti pretjerano optimistične o izgledima za gospodarstvo, o ostvarenju prihoda i rashoda u bilo kojem stanju gospodarstva. Može se činiti ciničnim pokušaj da se prikrije potreba za bolnom fiskalnom akcijom tek nakon nadolazećih izbora. Ili ministri mogu biti zavedeni vlastitom retorikom i iskreno pogriješiti privremenim cikličkim napretkom u javnim financijama kao trajnim poboljšanjem što proizlazi iz njihovih dalekovidnih politika. A ako autsajderi izražavaju sumnju u prognoze, vlada može raspravljati s pravom o pristupu podacima u stvarnom vremenu o potrošnji i prihodima koji autsajderima nedostaju (Chote, 2013:3).

odupre neodgovornom smanjenju poreza ili povećanju potrošnje objavljivanjem svojih vjerojatnih dugoročnih posljedica.

Treće, izborna konkurencija. Vlada može glasovati da se na sljedećim izborima može posuditi više nego što je optimalno jer zna da postoji vjerojatnost da će pritom morati snositi troškove svojih protivnika. U krajnjem slučaju, vlada koja očekuje da će izgubiti izbore može posuditi više kako bi smanjila „prostor za manevar“ svojih protivnika kada budu na vlasti. Pas čuvar može upozoriti protiv obojega.

Četvrto,“problem zajedničkog bazena“. Vlade mogu posuditi previše, jer različite moćne skupine u društvu lobiraju za veću potrošnju i smanjenje poreza bez obzira na posljedice za javne financije u cjelini. To će vjerojatno biti poseban problem u zemljama u kojima je potrošnja ostalih ministarstava snažnija u odnosu na ministarstvo financija. „Pas čuvar“ može ojačati ministra financija u otporu na takav pritisak.

Peto, korištenje fiskalne politike za makroekonomsko upravljanje. Ako vlada koristi fiskalnu politiku kako bi pomogla upravljanju ukupnim iznosom potrošnje u gospodarstvu, a zatim fiskalni „psi čuvari“ mogu pomoći u smanjenju pristranosti deficitu na isti način na koji neovisne središnje banke pomažu spriječiti pristranost inflaciji - pomažući vladama da održe svoja obećanja o odgovornom ponašanju. To ne znači da će fiskalni „psi čuvari“ uvijek stajati na putu povećanja državnog pozajmljivanja. Doista, ako njihov djelokrug dozvoljava, oni mogu biti jedinstveno dobro postavljeni da uvjere birače i investitore da korištenje mjera privremenih fiskalnih poticaja za stabiliziranje gospodarstva ne mora ugroziti dugoročnu održivost javnih financija.[278]

Šesto, iskorištavanje budućih generacija. Današnji porezni obveznici mogu biti u iskušenju da radije financiraju svoju potrošnju javnih usluga zaduživanjem nego oporezivanjem (Isto, str.4), jer to ostavlja plaćanje računa sutrašnjim poreznim obveznicima. „Pas čuvar“, osjetljiviji na sud povijesti, može djelovati kao predstavnik budućih generacija.

Usporedbe radi, Schick (2010) navodi sljedeće razloge sklonosti deficitu o kojima se raspravljalo u literaturi i zbog čega bi se moglo osnovati fiskalne odbore: (i) informacijske probleme; nestrpljivost; (iii) iskorištavanje budućih generacija; (iv) izborno natjecanje; (v) teoriju zajedničkog bazena; i (vi) vremensku nekonzistentnost (više u Schick, 2010:14-20).

[278] To se dogodilo u Švedskoj tijekom nedavne krize gdje je Vijeće za fiskalnu politiku bilo više oduševljeno korištenjem tih mjera od vlade.

Prema Pavloviću (2014:139) „institucionalni dizajn bez institucionalnih ograničenja stvara ekspanzivnu fiskalnu politiku s prebacivanjem tereta potrošnje na naredne vlade ili naredne generacije“, a „prebacivanje troška na naredne generacije čini se prilagođenijim za objašnjenje problema visoke potrošnje“ (Isto:140-141). Tako da je povećanje javne potrošnje moguće samo u situacijama kada ne postoji institucionalno ograničenje potrošnje, odnosno pravila koja je ograničavaju. No, moguće je dizajnirati veliki broj različitih fiskalnih pravila kojima bi se izbjeglo opće povećanje potrošnje (Wyplosz, 2012; Kinda et al.2013). Tako su neke zemlje s velikom javnom potrošnjom, koja premašuje ili je blizu 50 posto BDP-a, poduzele odlučan korak prije krize za jačanje međugeneracijske financijske stabilnosti tako da ne potope državu blagostanja i sačuvaju svoju budućnost (Schick, 2013:19).

Debrun et al. (2012:11-12) dokumentirali su sustavne razlike u ključnim dimenzijama između zemalja koje imaju i onih koje nemaju fiskalne odbore. U sedam zemalja u kojima djeluju odbori uočena je prosječno snažnija fiskalna ravnoteža nego u ostatku EU (Slika 2. Javni dugovi i deficiti u zemljama sa ili bez fiskalnih odbora, Debrun et al., 2012:13). Suprotno tome javni dugovi su nešto viši - za oko 10 postotnih poena BDP-a - u zemljama s odborima, najviše zahvaljujući krizi. Kako snažnije fiskalne pozicije mogu djelomično odražavati veću zabrinutost u vezi stabilizacije duga, usporedili su dvije skupine u smislu percepcije tržišta rizika državnog duga. Ponovno, zemlje s odborima uživale su puno manju premiju rizika od prosječne nego druge zemlje EU čak i nakon isključivanja periferije euro zone.

Glavni argument u korist osnivanja fiskalnih odbora temelji se na tome da su, prepuštene same sebi, demokratske vlade sklone „ pristranosti deficitu" i "pro-cikličnosti“ u upravljanju javnim financijama. Jednostavno rečeno, to znači da u prosjeku posuđuju više nego što bi trebale, a da naročito previše troše ili oporezuju premalo kada se čini da će gospodarstvo i javne financije dobro funkcionirati (Chote, 2013:15). Stoga je pitanje delegiranja izrade fiskalne politike na stručnjake postavljeno i u europskom kontekstu. Početkom 2000-ih Wyplosz je iznio ideju takozvanih Odbora za fiskalnu politiku[279] kao potpuno neovisnih tijela za svaku zemlju članicu EU koje vode „kvalificirani“ ljudi koje podržava stručno osoblje s mandatom da osiguraju održivost duga tijekom srednjoročnog razdoblja. Poput drugih, Wyploszev prijedlog bio je motiviran slabim zapisima izrade protuciklične fiskalne politike u

[279] eng. Fiscal Policy Committees (FPC)

EU zajedno s procjenom da fiskalna pravila nikada neće riješiti istaknuti političko ekonomski problem i posljedičnu sklonost deficitu (Larch, 2016:14).

Nadalje, Debrun i Kinda (2014:9) vide u osiguranju objektivne analize fiskalne izvedbe jedini kredibilni način na koji bi fiskalni odbor mogao pomoći u ublažavanju informativne nesimetrije u korijenu sklonosti deficitu (vidi Tablicu 4. Izvori prekomjernog deficita u zadacima fiskalnog odbora). Odbor može pomoći biračima, smatraju, procjenom jesu li vidljivi rezultati - u smislu dostave javnih dobara – rezultat samo puke sreće ili kompetentnog stvaranja politike. Stvaranjem te razlike odbor može omogućiti biračima da ponovno izaberu kompetentne službenike, a one nekompetentne pošalju kući.

Tablica 4. Izvori prekomjernog deficita u zadacima fiskalnog odbora

	Uzroci i manifestacija sklonosti deficitu	Zadaće fiskalnog odbora
Kreatori politika	Kratkovidnost, zabrinutost za reizbora, strančarenje: preoptimistične procjene prihoda, nerealistične procjene potrošnje; napori na izbjegavanju fiskalnih pravila (kreativno računovodstvo).	Priprema neovisnih makro-fiskalnih predviđanja ili na kraju procjene službenih predviđanja; analize kratkoročnih i dugoročnih implikacija tekućih politika, troškovi fiskalnih mjera; praćenje usklađenosti s fiskalnim pravilima; izvješća o vladinom statističkom integritetu.
	Vremenska nedosljednost (politike koje su bile dogovorene ex ante ne pridržavaju se ex post).	Ispitati fiskalne ishode u svjetlu vladinog pridržavanja; praćenje usklađenosti s fiskalnim pravilima.
	Problem „zajedničkog bazena“ između ministarstava (na razini središnje države) i/ili između različitih razina u vladi.	Pokrivanje analizama središnju državu. Izdavanje javnih preporuka (jačanje centralizacije proračuna; koordinaciju fiskalne politike među vladinim entitetima kako bi se izbjegla meka proračunska ograničenja.
	Nesavršene informacije: podcjenjivanje rizika i troškova; preoptimistični pogledi na rast, pogrešno shvaćanje proračunskih ograničenja (značajno u slučajevima obilnih prihoda od roba), nedostatak pravovremenih podataka.	Analiza složenih pitanja kao što je fiskalna održivost, međugeneracijska pravičnost i analize fiskalnog rizika; procjene dugoročnih trendova, i moguće preporuke odgovarajuće fiskalne politike.
	Asimetrične informacije (nedostatak transparentnosti); neodgovarajuće pozadinske analize i informacije primljene od zakonodavne moći (oslabljena odgovornost).	Redovna izvješća za parlament i osiguranje odgovora na pitanja; doprinos raspravi o zakonodavstvu o fiskalnim pitanjima.
Birači	Nesavršene informacije: pogrešno shvaćanje vladinih proračunskih ograničenja.	Osiguranje neovisnih procjena srednjoročne i dugoročne održivosti; povećanje svijesti u javnosti o fiskalnim pitanjima.
	Zanemariti buduće generacije i nestrpljivost	Utjecaj analiza o putovima održivih politika i troškovima prilagodbi proračunskim ograničenjima.
Izvor: procjene osoblja MMF-a (Debrun et. al, 2013:43)		

„Ako se pridržavanje fiskalnog pravila široko percipira kao optimalna politika, …objektivna procjena fiskalnog odbora o usklađenosti s pravilom može eliminirati izbornu nesigurnost. S pridržavanjem koje je nagrađeno određenim reizborom, društveno optimalna politika mogla bi postati poticajno-kompatibilna za političare“, zaključuju Debrun i Kinda (Isto). Sklonost deficitu koji je dostigao neodrživu razinu postaje „fiskalna neodgovornost“, „fiskalna razuzdanost“ ili još slikovitije „fiskalni alkoholizam“[280] u uvjetima slabog gospodarskog rasta i neuravnoteženih javnih financija. Stoga je važno fiskalno odgovornom politikom zaustaviti daljnji rast deficita, pa time i javnog duga, na što mogu utjecati fiskalni odbori.

Tablica 5: Visina deficita i javnog duga u 2008. i 2015. u 18 država članica EU

Zemlja	Fiskalni odbor	Početak rada	Deficit % BDP u mil. EUR		Javni dug % BDP-a u mil. EUR	
			2008	2015	2008	2015
Austrija	Vladin odbor za dug	2002.	-1,5	-1,0	68,8	85,5
Cipar	Fiskalno vijeće	2013.	0,9	-1,1	44,7	107,5
Danska	Dansko ekonomsko vijeće	1962.	3,2	-1,7	33,4	40,4
Francuska	Visoko vijeće za javne financije	2013.	-3,2	-3,5	68	96,2
Grčka	Parlamentarni (državni) ured za proračun	2010.	-10,2	-7,5	109,4	177,4
Hrvatska	Povjerenstvo za fiskalnu politiku	2013.	-2,8	-3,3	39,6	86,7
Irska	Irsko savjetodavno fiskalno vijeće	2011.	-7	- 1,9	42,4	78,6
Litva	Državni ured za reviziju	1990.	-4,1	-1,3	18,7	36,3
Latvija	Vijeće za fiskalnu disciplinu	2013.	-3,1	-0,2	14,6	42,7
Luksemburg	Ured za reviziju	1999.	3,4	1,6	15,1	22,1
Mađarska	Fiskalno vijeće	2009.	-3,6	-1,6	71,6	74,7
Malta	Državni ured za reviziju	2013.	-4,2	-1,4	62,7	64,0
Nizozemska	Nizozemski ured za analizu ekonomske politike	1945.	0,2	-1,9	54,8	65,1
Njemačka	Neovisan savjetodavni odbor Vijeća za stabilnost	2013.	-0,2	0,7	65,1	71,2
Portugal	Vijeće za fiskalnu politiku	2012.	-3,8	-4,4	71,7	129,0
Rumunjska	Vijeće za fiskalnu politiku	2010.	-5,5	-0,8	13,2	37,9
Švedska	Švedsko vijeće za fiskalnu politiku	2007.	1,9	0,2	37,5	43,9
UK	Ured za proračunsku odgovornost	2010.	-4,9	-4,3	50,2	89,1

Izvor: autorica na temelju podataka s mrežnih stranica fiskalnih odbora, te baze podataka odbora EK i podataka Eurostata

[280] Bellow, Bill (2016).

Temeljna ideja koja stoji iza povjerenja u odbore jest da se od njih očekuju smanjenje obilježja ekonomskih politika vezanih uz pristranost deficitu. Vidljivost ekonomskih pokazatelja o visini deficita i javnog duga pridonosi transparentnosti, ali odražava i (ne)odgovornost (političara) u proračunskom procesu, odnosno upravljanju javnim financijama. U pripadajućoj Tablici 5. (Visina deficita i javnog duga u 2008. i 2015. u 19 država članica EU) usporedili smo pokazatelje o deficitu i dugu u 2008. i 2015. u državama u kojima su aktivni fiskalni odbori, kako bi se provjerio eventualni utjecaj odbora na visinu tih pokazatelja.

Nedavna financijska i dužnička kriza u država članicama EU povećala je zanimanje za osnivanja fiskalnih odbora. EK, MMF i OECD ohrabrili su njihovo osnivanje. Kao što se može vidjeti iz Tablice 5., prije 2008. odbori su bili aktivni u samo pet anketiranih država, a do 2014. s aktivnosti su počeli odbori u još čak 13 država. Deskriptivna analiza rezultata ankete (Tablica 17. u Prilogu 1) o glavnim uzrocima rasta deficita i javnog duga u razdoblju od 2008. do 2015., pokazala je da su u 83% anketiranih (12) odbora glavnim razlogom deficita i duga naveli pretjeranu potrošnju prije krize, u gotovo 67% loše upravljanje rizikom prije krize, u 57% nepostojanje neovisnih fiskalnih institucija, u 50 % povećanje trošenja uoči izbora i prebacivanje troškova na buduće generacije, a fiskalnu netransparentnost i neodgovornost u samo 33% država. Najviše mogućih uzroka rasta deficita i javnog duga navele su odbori u Grčkoj, Hrvatskoj, Litvi, Rumunjskoj i Cipru. To upućuje na to da su u tim državama i najsloženiji problemi uzroka i smanjivanja deficita i duga, a najmanje složeni u Francuskoj, Latviji, Irskoj i Mađarskoj. Čak više od 66% odbora detaljnije je pojasnilo zašto ističu baš odabrane uzroke deficita ili navela specifične uzroke. Tako je austrijski navelo mjere podrške bankama, a danski kako je proračunski deficit iznosio je oko 3% BDP-a u razdoblju od 2009.-2012., ali je tijekom prethodnog razdoblja zabilježen suficit, te kako se dio pogoršanja ravnoteže dogodio zbog ekspanzivne fiskalne politike tijekom krize, ali se proračunski deficit poboljšao od tada i iznosio 1,7 posto BDP-a u 2015. Za francuski odbor kriza i slabi rast od 2009. bili su glavni uzroci deficita i duga, za portugalski je to bilo neodgovarajuće upravljanje procesom u javnim financijama, a financijska kriza imala je utjecaj i na Luksemburg, malu i otvorenu ekonomija specijaliziranu za financijske servise, u kojoj su dvije glavne banke trebale podršku javnih vlasti. U Nizozemskoj, nakon pogođenosti ekonomskom krizom, deficit pada zbog oporavka gospodarstva i mjera konsolidacije.

Njemačka je prošla fazu konsolidacije javnih financija federalne i državnih vlada, u skladu s implementacijom fiskalnog pravila zvanog "kočnica duga"[281] u ustav 2009. kao i osnivanjem Vijeća za stabilnost (počelo je s radom u 2010). U Švedskoj dug i deficit nisu rasli tijekom navedenih godina. Bilo je cikličkih varijacija, a posebice 2009.-e kada je deficit bio visok, ali su se javne financije snažno oporavile. Sve u svemu, Švedska je prolazila kroz financijsku krizu bez povećanja duga i zbog toga se razvijala drugačije od mnogih europskih zemalja. Važan razlog za to bila je snažna fiskalna okosnica postavljena prije krize kao rezultat naučenih lekcija iz nacionalne fiskalne krize početkom 1990-ih. Tako da Švedsko fiskalno vijeće nije bilo stvoreno kao odgovor na nedavnu financijsku krizu ili poštivanje fiskalnih pravila EU, već prije fiskalne krize kako bi procijenilo nacionalna fiskalna pravila. Nedavni radni materijal (krajem 2016., op.a.) u Ujedinjenom Kraljevstvu postavio je tezu da je dio pogoršanja od 2008. uzrokovalo fiksno ograničenje potrošnje sve dok BDP nije rastao tako brzo kao što se predviđalo.

Rezultati ankete potvrđuju prethodno navedene pretpostavke da uzroci sadašnjeg teškog obuzdavanja i smanjenja deficita i dugova leže u upravljanju javnim financijama prije krize. Pokazalo se da nastojanje demokratskih društava da uporno vode proračunske deficite, povećavajući javni dug u nekim slučajevima do neodrživih razina, mogu u nekim slučajevima smanjiti fiskalni odbori. No, rezultati su još uvijek skromni, što upućuje na daljnje razmatranje dosadašnjih načina utjecaja odbora na kretanje deficita i dugova. Međutim, otvoreno je pitanje do kojeg će se dosega takva institucionalna rješenja pokazati uspješnima, te hoće li fiskalni odbori biti uspješniji od legislativnih tijela - parlamenata? Ekonomski i politički znanstvenici postali su prethodnih godina zainteresirani za utjecaj zakonodavnih institucija na fiskalne izvedbe, a posebice na deficit.[282]

[281] eng. debt breake

[282] Vrlo brzo je bilo odbačeno proučavanje utjecaja parlamenata na alokacijskoj i operativnoj razini. Primjerice, ostala su otvorena pitanja postoji li tendencija u podnošenju amandmana na prijedlog proračuna za pomak potrošnje prema određenim sektorima ili posebnim programima; i ako da, zašto i pod kojim uvjetima? Tko ima koristi od angažmana parlamenta u vezi porezne politike? Kako možemo sustavno procijeniti doprinos parlamenata nastojanju na učinkovitosti u vladinim ministarstvima ili agencijama? Daljnja metodološka razmišljanja i empirijska istraživanja potrebna su za dolazak do pune procjene utjecaja djelovanja parlamenta na javne financije. Takva sveobuhvatna procjena trebala bi gledati rezultate proračuna na sve tri razine, te na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna. Drugi izazov je istražiti, na temelju sustavnog komparativnog istraživanja, precizno kako jedan pomak prema gore u angažmanu parlamenta, od odobrenja proračuna do utjecaja na proračun, te moguće i na pisanje proračuna, utječe na rezultate proračuna (Wehner, 2004:8).

4.3.1 Fiskalni odbori za jačanje transparentnosti i odgovornosti

Fiskalni odbori definirani su kao nestranačka tijela javne vlasti, koje osim središnjih banaka, vlada ili parlamenata pripremaju makroekonomske prognoze za donošenje proračuna, prate fiskalne izvedbe i/ili savjetuju vlade o pitanjima fiskalne politike. Te institucije financirane su prvenstveno javnim sredstvima i funkcionalno su neovisne vis-à-vis od fiskalnih vlasti.[283] Nadalje odbor, prema definiciji EU, može obavljati jednu ili nekoliko sljedećih funkcija: (i) pridonijeti korištenju nepristranih makroekonomskih i proračunskih procjena kod pripreme proračuna (pripremanjem procjena i predlaganjem razboritih razina za ključne pokazatelje), (ii) utvrditi opcije osjetljive fiskalne politike, formulirati preporuke, (iii) olakšati uvođenje pravila fiskalne politike i (iv) procijeniti inicijative nove politike.[284]

Debrun et al. (2013) ističu nekoliko osnovnih zahtjeva EU za osnivanje „neovisnih tijela“:

Neovisna tijela trebaju pratiti poštivanje fiskalnih pravila. Nekoliko europskih zakonodavnih akata zahtijevaju da fiskalna pravila trebaju pratiti "neovisna tijela", uključujući i fiskalne odbore;[285]

Neovisno tijelo trebalo bi imati savjetodavnu ulogu u aktiviranju mehanizma korekcije i „klauzule bijega“. Propisi tvore dva paketa mjera koji pružaju dodatne detalje o ulozi odbora u slučaju "značajnog odstupanja od srednjoročnog cilja ili na putu prilagodbe prema njemu";[286]

Neovisno tijelo trebalo bi osigurati da se proračunski planovi temelje na nepristranim makroekonomskim projekcijama. „Dva paketa mjera“ izričito zahtijevaju da "neovisne makroekonomske prognoze" budu "napravljene ili odobrene" od "neovisnih tijela" u kontekstu pripreme proračuna (Poglavlje I, Članak 2.1.2);[287]

---

[283] Revizorski sudovi uključeni su u ovu definiciju ako njihovo djelovanje nadilazi računovodstvene kontrole i pokriva bilo koji od prethodno navedenih zadataka.

[284] Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

[285] Prema Direktivi Vijeća o proračunskim okvirima iz studenog 2011. "neovisna tijela ili funkcionalno autonomna tijela vis-à-vis fiskalnim vlastima država članica trebaju provesti učinkovito i pravovremeno praćenje poštivanja pravila" (Poglavlje IV, Članak 6b). Ova obveza potvrđena je Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (eng. Treaty on Stability, Coordination, and Governance (TSCG) (Naslov 3, članak 3.2) bez daljnjeg preciziranja. Ova Direktiva stupila je na snagu u studenom 2011. godine, kao dio "paketa od šest mjera", a odnosi se na sve države članice EU27 (Debrun, 2013).

[286] Konkretno, odbor bi trebao savjetovati o aktiviranju i djelovanju mehanizma korekcije te procijeniti okolnosti i omogućiti privremeno odstupanje od ciljeva (Poglavlje II, Članak 4) (isto).

[287] Fiskalni odbori mogu se obratiti nekim ministarstvima financija ako izrađuju pretjerano optimistične makroekonomske prognoze te pružati nepristrane prognoze ili izvijestiti javnost o pristranosti (Debrun, 2013).

Pravo EU ostavlja dovoljno fleksibilnosti u vezi institucionalnog formata neovisnih tijela. Konkretno, „dva-paketa mjera“ određuju da "s obzirom na raznolikost mogućih i postojećih rješenja, a bez preferiranja opcija, trebalo bi biti dopušteno postojanje više od jednog neovisnog tijela nadležnog za praćenje usklađenosti s pravilima tako dugo dok postoji jasna podjela odgovornosti i dokle god nema preklapanja nadležnosti više specifičnih aspekata praćenja. Trebala bi biti izbjegnuta pretjerana institucionalna rascjepkanost poslova praćenja"(Debrun et. al, 2013:44).

Definicija navodi različite vrste institucionalnih aranžmana naglašavajući neke ključne funkcije koje bi fiskalni odbori mogli obavljati:

Fiskalni odbori ne trebaju biti samostalne institucije srodne središnjoj banci. Pojam „neovisnosti“ odnosi se prije svega na jamstvo nepolitičnosti u obavljaju svojih zadataka – ili operativnu neovisnost – radije nego striktnu pravnu odvojenost koja zahtijeva delegiranje političkih povlastica.

Rad fiskalnih odbora razlikuje se od revizije. Prvo, rad odbora je makroekonomske prirode, kao suprotnost većini zakonskih i više mikroekonomskih pristupa koji naglašavaju reviziju. Drugo, očekuje se da u radu politika igra ključnu ulogu u fazi planiranja i formuliranja dok je revizija usmjerena striktno na ex-post evaluacije.

Fiskalni odbori mogu biti izabrani instrument za obuzdavanje nastojanja da se proračun temelji na preoptimističnim predviđanjima prihoda i nerealističnim procjenama troškova programa. Pristrane prognoze smanjuju učinkovitost numeričkih fiskalnih pravila i potkopavaju transparentnost i odgovornost.

Fiskalni odbori trebaju imati mandat za formuliranje prosudbi politika i preporuka. Iako normativno mogu povećati zabrinutost u vezi nepolitičnosti i legitimiteta, oni također mogu biti korisni u zemljama s više konsenzualnih donošenja odluka usmjerenjem na raspravu o ekonomski i financijski osjetljivim opcijama politika. Također, mogu biti sporni za političare koji smatraju da neutralni pogled treba stvarati bazu za konsenzualni sporazum.

Fiskalni odbori mogu dopuniti fiskalna pravila (Debrun et al., 2013:9).[288]

Na kraju, definicija o radu fiskalnih odbora dosljedna je s tri institucionalna modela:

[288] U akademskoj literaturi nastoji se suprotstaviti odbore pravilima, tvrdeći da se pravila mogu zamijeniti odborima. Argument je većinom vođen sličnošću sa središnjom bankom, što je kasnije odbačeno (Debrun, 2013).

Samostalne institucije su najbliže modelu predloženom u akademskoj literaturi. One nemaju organsku vezu s političarima, osim procedure imenovanja i mehanizma odgovornosti, a često proizlaze iz sveobuhvatnih Zakona o fiskalnoj odgovornosti koji uključuju eksplicitna jamstva njihove neovisnosti.

Fiskalni odbori formalno pod izvršnom ili zakonodavnom vlasti u političkom sustavu kreću se u rasponu od zakonom zasebnih cjelina s dobro definiranim mandatom i strogim jamstvima neovisnosti do tijela koja su sastavni dio parlamenata (često poznata kao Parlamentarni uredi za proračun) ili ministarstava.[289]

Fiskalni odbori povezani s drugim neovisnim institucijama mogu se naći u središnjim bankama, revizorskim institucijama i nezavisnim zavodima za statistiku.[290]

Fiskalni odbori imaju raznoliku strukturu i resurse. Neke su zakonski pod izvršnom vlasti, a manji broj je pod zakonodavnom (Australija, Kanada, Italija (osnovan zakonom odobrenim u prosincu 2012., a počeo s radom 2014) i Sjedinjene Države). Dva su uspostavljena kao autonomne jedinice unutar nacionalnog ureda za reviziju (Finska i Francuska). Odbor mogu voditi pojedinci ili kolegij (vijeće). CBO ima najveći proračun od 45 milijuna dolara i oko 250 zaposlenih osoba, dok Irsko savjetodavno fiskalno vijeće djeluje s nedovoljnih 1 milijun eura i s manje od pet osoba zaposlenih u tajništvu. Institucije s ulogom procjene troškova politika – jednog od najintenzivnijih zadatka koji zahtijevaju osoblje sa specifičnim znanjima – nastoje imati više osoblja. Tri institucije imaju proračune s višegodišnjim obvezama financiranja, a to je praksa koja može unaprijediti neovisnost i pomoći izolaciji institucije od političkog pritiska (Australija, Nizozemska i Velika Britanija) (OECD, 2013:98). Najvažnije je što su „fiskalni odbori jedinstveno pozicionirani kako bi ojačali transparentnost i odgovornost te izazvali reputacijski učinak. Za razliku od drugih institucija koje komentiraju fiskalnu politiku, službeni mandat da pridonesu javnoj raspravi i proračunskom procesu povećava reputacijski utjecaj procjena i analiza odbora. Također, odbori mogu ohrabriti vladu na „pristanak ili objašnjenje nečeg“ čak i ako nije zakonski primorana to učiniti„ (Debrun et al., 2013:10). Trebalo bi biti prvo i najočiglednije, da su odbori stvoreni da „istraže i izvijeste

[289] Potonji nastoje izvući svoju operativnu neovisnost od reputacijskih koristi povezanu s njihovom nestranačkom ulogom u procesu donošenja proračuna i javnoj raspravi (isto).

[290] Takav pristup omogućuje odboru koristi od neovisnosti o svom domaćinu i iz ekonomije razmjera, ali zahtijeva jasne postupke za izbjegavanje nedoumica u vezi s mandatima i funkcijama domaćina i gosta (isto).

o održivosti javnih financija“ – a transparentnost je bitna da se to radi učinkovito“ (Chote, 2013:15).

4.3.2 Djelokrug i dizajn fiskalnih odbora

Osnovna ideja „zamijene „mrtvih pravila“ sa „živim tijelima“ (Fatás et al., 2003) jest da se „depolitiziraju“ određene dimenzije fiskalne politike na isti način kao u monetarnoj politici, te da se uzmu izabranim političarima i delegiraju neovisnim stručnjacima. No, mogu se čuti upozorenja da je „Europska središnja banka (ECB) postala previše moćna zato što joj političari nameću sve veću političku ulogu i često nisu poduzimali potrebne mjere pa je ECB bila prisiljena raditi njihov posao, a ne podliježe parlamentarnoj kontroli“.[291] Za Butija (2015) treba priznati ograničenja usporedbe monetarnih i fiskalnih postavki. Održivost objektivno ne može biti određena tako jasno kao mandat za inflaciju. I dok makroekonomski smjer fiskalne politike, suprotno njezinom sastavu, nije nužno redistributivniji od politike kamatnih stopa, parlamentarna kontrola javnih financija uvijek je bila u srcu demokratskog dogovora. Ti razlozi čine manje vjerojatnim delegiranje fiskalne politike na isti način kao što je monetarna politika.

Fiskalni odbori različiti su od zemlje do zemlje zbog mnogobrojnih čimbenika posebnih za svaku zemlju. To uključuje osnovne uzroke fiskalne nediscipline, političko okruženje i stranačku strukturu, te postojeće institucionalne proračunske aranžmane i procedure (Hagemann, 2010:11). Zatim, razmjernu važnost različitih izvora pristranosti deficitu, vladin sustav, postojanje drugih domaćih institucija s ulogom „psa čuvara“ i važnost nadnacionalnog nadzora (Chote, 2013:15). Općenito govoreći, odbori mogu pomoći ograničenju političkog utjecaja preko tehničkih aspekata fiskalne politike (i iz pozitivne ili normativne perspektive) ili nadzora (Hagemann, 2010:10). Za Hagemanna (2010:9) to praktički znači, „depolitiziranje fiskalne politike“.

[291] kazala je gospodarska savjetnica njemačke vlade Isabel Schnabel za nedjeljno izdanje Frankfurter Allgemeine Zeitunga sredinom svibnja 2016. "Sve dok ECB radi u okviru svoga mandata, nije na političarima da se upliću", kazala je savjetnica njemačke vlade. Također ju brine što je cilj tih kritika još izrazitija politizacija ECB-a. "Pozivi da se Njemačkoj daju veća glasačka prava u (upravnom vijeću) ECB i da dobije veći izravni utjecaj na središnju banku eurozone idu u posve krivome smjeru", istaknula je."Treba nam neovisna središnja banka", poručila je gospodarska savjetnica njemačke vlade. ECB postao previše moćan, upozorava savjetnica njemačke vlade. Dostupno na: www.hina.hr

Djelokrug rada fiskalnih odbora „treba biti širok, jasan i da ga se može implementirati“ (Debrun et al., 2013:42). Osim analize fiskalne politike i prijedloga proračuna, uobičajene funkcije uključuju ulogu u prognoziranju, praćenje usklađenosti s fiskalnim pravilima, analizu dugoročne fiskalne održivosti, procjenu troškova prijedloga politika i analitičke studije o odabranim pitanjima. Debrun (2011) navodi kako se „ispravljanje sklonosti politika oslanja na jednu ili kombinaciju više sljedećih pristupa: pravila, neovisnih tijela te utjecaja i uvjeravanja, a odbori spadaju u treću kategoriju i temeljno su različiti od neovisnih središnjih banaka, s kojima se često, i netočno, uspoređuju“.

Zahtjevi za novim propisima EU mogli bi naglasiti kretanje prema dominantnom modelu odbora u EU, iako pojedine zemlje trebaju utvrditi mnoge ponuđene opcije za lokalno institucionalno okruženje. S izuzetkom Nizozemskog ureda za analizu ekonomske politike - CPB-a (a donedavno i Danskog ekonomskog vijeća), svi odbori u zemljama članicama OECD-a unutar EU imaju zadatak praćenja poštivanja fiskalnih pravila. Niti jedna institucija u zemljama OECD-a koja je izvan EU-a nema taj zadatak.

Fiskalni odbori imaju nekoliko uloga u prognoziranju. Nizozemski CPB i Ured za proračunsku odgovornost (OBR) u UK-u zaduženi su za izradu službenih prognoza. Ostali pripremaju alternativne prognoze (npr. Sjedinjene Države i Kanada). Dok neki daju mišljenja o predviđanjima vlada (npr. Francuska, Irska i Švedska). Velika većina institucija također izrađuje analizu dugoročne fiskalne održivosti. Malo manje od pola institucija u državama članicama OECD-a imaju ulogu u procjeni troškova prijedloga politika, a ta funkcija obično se može pronaći u parlamentarnim uredima za proračun. Nizozemski CPB i australski Parlamentarni službenik za proračun (PBO) zaduženi su za procjenu troškova izbornih platformi (OECD, 2013:98).

Prema Debrun et al. (2013) funkcije fiskalnih odbora pripadaju jednoj od sljedećih širih kategorija:

neovisne analize, pregledi i nadzor vladinih fiskalnih politika, planova i izvedbi. To uključuje recenzije godišnjih ili srednjoročnih prijedloga proračuna vlada s obzirom na postizanje službenih ciljeva - kao što su oni sadržani u pravilima fiskalne politike i/ili dugoročnoj održivosti javnih financija i povezanih rizika;[292] b) razvijanje ili pregled makroekonomskih

[292] Tipično, fiskalna vijeća usredotočena na makroekonomske analize usidrena su u njihov krajnji cilj promicanja zdrave fiskalne politike putem informiranja i javne rasprave. Također, pružaju naknadne procjene makroekonomske i fiskalne

i/ili proračunskih projekcija. Procjena navedenih prognoza može biti povezana s pravom na javno odbacivanje eventualnih predrasuda ili obveza - de jure ili de facto - od Vlade da "postupi ili objasni" u slučaju značajnih razlika između prognoza temeljnih proračunskih planova i onih od odbora;[293]c) obračun troškova proračuna i političkih prijedloga, uključujući i eventualno, izborne platforme.[294] i d) savjetovanje kreatora politika o političkim opcijama. Ova funkcija može biti općenita – pravo komentirati i izdavati preporuke o bilo kojem pitanju politike po njegovom izboru - ili posebno - ograničenost na posebno sporna pitanja koja se moraju riješiti konsenzusom (Debrun et al., 2013:14).[295]

Usporedbe radi, Schick (2010:23) navodi sljedeće moguće zadaće fiskalnih odbora: ex post evaluacija je li fiskalna politika postigla ciljeve u prošlosti; ex-ante evaluacija je li vjerojatno da će fiskalna politika postići ciljeve u budućnosti; analizu fiskalne transparentnosti; procjenu troškova različitih individualnih vladinih inicijativa u politikama; makroekonomsko predviđanje i normativne preporuke fiskalne politike. Prve četiri mogu biti osnovne aktivnosti fiskalnog odbora.

Do sada niti jedan odbor fiskalne politike nije imao moć odlučivanja o proračunu, vjerojatno zato što bi to bilo u suprotnosti s demokratskim načelima. No, odbori s formalnim savjetodavnim ulogama postali su učestali u posljednjih nekoliko godina, a vlade se ne obaziru u potpunosti na njihove savjete zbog političkih troškova. Vladama bi, smatra Ott (2012), „trebalo biti u interesu imati stvarno neovisne fiskalne odbore, no neke vlade nisu spremne podnijeti njihove kritičke stavove. U Mađarskoj je, primjerice, takav odbor osnovan, pridružen mu je sekretarijat, ali su ga nakon samo dvije godine ukinuli i osnovali manje efikasno tijelo bez pratećih službi, jer je kritizirao vladine preoptimistične projekcije i

---

izvedbe protiv službenih agregata i ciljeva. U širem smislu, vijeća provode istraživanja važna za zdravlje javnih financija i vođenje fiskalne politike, kao što su izvedbe na tržištu rada, utjecaj starenja populacije ili opsega poreznih rashoda (Debrun et al., 2013:14).

[293] Vijeće bi također moglo imati mandat za pripremu makroekonomskih prognoza korištenih za pripremu proračuna ili odrediti ključne pretpostavke i parametre, kao što je razumna razina cijena za određene robe s velikim utjecajem na proračun (bilo zato što je zemlja veliki proizvođač roba ili zbog opsežne sheme subvencija) (isto).

[294] Osim makroekonomskih prognoza prihoda fiskalno vijeće može biti zaduženo za izradu nepristranih procjena koje se odnose na specifične programe potrošnje ili političke mjere (isto).

[295] Opća funkcija je bolje prilagođena zemljama s već bogatom javnom raspravom i razmjerno konsenzualnim pristupom stvaranja politika. Specifična funkcija može biti korisna u pitanjima kao što su dijeljenje određenih prihoda diljem nejednakih regija, gdje se mora naći konsenzus, ali su interesi donositelja odluka različiti. U gospodarstvima bogatim resursima, pitanja o regionalnoj i međugeneracijskoj raspodjeli prihoda iz neobnovljivih roba također su područja gdje se nestranačkim ulazima mogu izbjeći neželjene pristranosti (Debrun et al., 2013:14).

nedostatak transparentnosti“. Kao primjer kvalitetnog odbora ističe se Irsko savjetodavno fiskalno vijeće,[296] koje ocjenjuje vladine makroekonomske i proračunske procjene, upravljanje ekonomijom i proračunom u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu[297] te pridržavanje zakonom zadanih fiskalnih pravila.

Na kraju, da bi odbori bili učinkovito dizajnirani svaki institucionalni dizajn treba biti prilagođen posebnim pravnim i političkim posebnostima države, te tradicijama. Jedna veličina odbora ne odgovara svim zemljama. Iako je teorijska literatura fokusirana na osnivanje odbora kako bi se ukazalo na korijene povećanja deficita i dugova, u praksi su stvoreni iz mnogo ekonomskih i političkih razloga. Dok su mnogobrojni noviji odbori osnovani kao odgovor na akutnu ekonomsku krizu, nekolicina drugih pojavili su se kao dio širih reformi s ciljem usmjeravanja na politička pitanja. Za novije odbore važna je snažna pravna neovisnost, jer miješanje politike u njihov rad nije neuobičajeno, kako bi na vrijeme počeli graditi reputacijski kapital. „Kako bi ostali učinkoviti tijekom političkog ciklusa fiskalni odbori trebaju aktivno razvijati svoju stranačku neovisnost“ (Debrun et al., 2013:36). Analize su pokazale razliku između „veterana“ (utemeljenih prije 2005.) i „nove generacije“ (utemeljene od 2005. i kasnije), na koje su utjecale pojačane akademske rasprave o dizajnu novih institucija te njihovoj potencijalnoj ulozi u poboljšanju vođenja fiskalne politike i sakupljenim iskustvima od potencijalno neovisnih agencija u drugim područjima politika, kao što su središnje banke ili regulacija i nadzor posebnih sektora (bankarskog, energetskog, medija) (Debrun et al., 2013:13).

Schick (2010:29) smatra da se fiskalni odbori ne bi trebali baviti samo javnim istraživanjima i predviđanjima, već imati jasnu funkciju „fiskalnog psa čuvara“; makroekonomske kompetencije što znači da su čisto revizorske institucije isključene čak i ako ispunjavaju važnu funkciju „psa čuvara“ koja se odnosi na fiskalno izvješćivanje i transparentnost; i imati visoki stupanj neovisnosti i ne biti dio vladine administracije radeći pod uobičajenom političkom kontrolom.

---

[296] Više na: www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/

[297] Tako je irski „proračunski pas čuvar“ upozorio irsku vladu da ima 50/50 šanse da promaši ciljeve proračunskog deficita u 2015., nakon što je odlučila olakšati planirane mjere štednje iduće godine. Postavio je pitanje Dublinu i o odluci da ne pregovara o predostrožnosti kreditne linije od svojih međunarodnih zajmodavaca, koji bi mogao zaštititi Irsku kod zatvaranja paketa pomoći (Smyth, 2013).

Čvrsti normativni i pozitivni ciljevi vode prema delegiranju fiskalne politike i skreću pozornost na fiskalne odbore koji poput neovisnih fiskalnih vlasti djeluju većinom utjecajem i uvjeravanjem u javnim raspravama (Alesina i Tabelini, 2007). Iskustvo u većini naprednih ekonomija sugerira da ti odbori mogu utjecati na upravljanje fiskalnom politikom putem neovisnih analiza, procjena, predviđanja i mogućih preporuka. Debrun et al. (2012:10) sažimaju da odbori „koji dobro funkcioniraju trebaju postati glavni izvori temeljne kvalitete fiskalne politike omogućavajući demokratskoj odgovornosti da igra svoju ulogu. To zahtijeva striktna jamstva neovisnosti od stranačkog utjecaja, jasnu definiciju političkih ciljeva koji su pod nadzorom odbora (tj. fiskalne održivost) i način rada istinski u „vlasništvu" birača".

Nadzor poštivanja fiskalnih pravila. Posebno je važno istaknuti zadatak fiskalnih odbora u nadzoru poštivanja fiskalnih pravila. Nedavno osnovani odbori obično su eksplicitno odredili zadatak nadzora poštivanja pravila fiskalne politike i troškova mjera politika. Dok velika većina odbora nastavlja obavljati pozitivne analize, ocjenu pitanja dugoročne održivosti i pripremu procjena makroekonomskih predviđanja, novostvoreni odbori imaju širi djelokrug (Tablica 2, Debrun et al., 2013:14). Većina (više od tri četvrtine) novih odbora *nadzire poštivanje pravila*, što je više od dvostruko od institucija veterana. Trend je povezan s povećanom upotrebom numeričkih fiskalnih pravila (Schaechter et al., 2012) i vjerojatno će se nastaviti s obzirom na pravne zahtjeve koji uvode neovisan nadzor za većinu država članica EU.[298] Procjena troškova inicijativa politika također postaje sve više zajedničko obilježje novijih odbora (Debrun et al., 2013:14).

Odbori obavljaju i šire funkcije koje znatno variraju od zemlje do zemlje. Od uključenosti odbora u proračunska predviđanja koja se kreće u rasponu od pripreme makroekonomskih i projekcija prihoda koje je vlada obvezna koristit do više tehničkih pregleda procjena proračuna.[299] Mnogobrojni odbori odmaknuli su se od godišnjih prognoza, pripremajući

[298] vidi okvir 2 u djelu Razmatranja politika (isto, 2013).

[299] Primjerice, nizozemska vlada koristi makroekonomska predviđanja te prihoda i rashoda koje je pripremio fiskalni odbor dok se belgijski proračun mora temeljiti na makroekonomskim predviđanjima Biroa za federalno planiranje.U UK-u glavna misija Ureda za proračunsku odgovornost (OBR-a) je izrada petogodišnjih ekonomskih i fiskalnih predviđanja, a na Riznici je da „poštuje ili objasni" klauzulu – npr. treba otvoreno motivirati mogući izbor ne korištenja predviđanja OBR-a. U Sjedinjenim Državama, Kanadi i Danskoj predviđanja odbora služe samo za usporedbu sa službenim projekcijama. Drugdje uloga odbora u predviđanjima je ograničena na ex-ante i/ili ex-post preglede vladinih ekonomskih i proračunskih predviđanja, uključujući osnovne procjene i korištene modele (Debrun et al., 2013:16).

kratkoročne ili dugoročne preglede kretanja.[300]Procjene troškova mjera politika -aktivnosti u koje je uključena gotovo polovica odbora - također su vrlo specifične po zemljama. Kreću se od jednostavnih pregleda poreza i procjena potrošnje korištene u proračunu do proširene procjene troškova posebnih inicijativa politika vlada ili pojedinih parlamentaraca[301](Debrun et al., 2013:16). U mnogim zemljama neovisna procjena troškova prijedloga politika i programa aktivno pridonosi javnoj raspravi o fiskalnoj politici, povećavajući transparentnost i vladinu sklonost prema smanjenju ukupnih troškova njihovih politika. „Istraživači na području društvenih znanosti, kao uostalom i svi intelektualci i svi građani, moraju sudjelovati u javnoj raspravi, i to ne u ime velikih apstraktnih načela (pravda, demokracija, mir u svijetu). Njihov se angažman mora utjeloviti u njihove odabire, institucije i točno određene politike, bilo da je riječ o socijalnoj državi, porezima ili javnom dugu. Svi se ljudi bave politikom, svatko na svojem mjestu. Ne postoji s jedne strane elita odgovornih političara, a s druge vojska komentatora i promatrača, koji su dobri jedva za to da svakih četiri ili pet godina ubace glasački listić u kutiju“ (Piketty, 2014:680).

Fiskalni odbori mogu obavljati i druge funkcije, iako one nikada ne uključuju obvezu ograničenja diskrecijskih odluka kreatora politika. Među tim drugim funkcijama, neki pronalaze analizu učinkovitosti i/ili efikasnosti javnih rashoda i jačanje koordinacije između različitih entiteta opće države.[302] Tako je, primjerice, „britanski Ured za proračunsku odgovornost procijenio da je petogodišnji plan smanjenja rashoda koalicijske vlade od 60 milijardi na godinu „vjerojatno“…njihova najniža razina u 80 godina“. Izjava je potpirila

[300] Primjerice, predviđanja Ureda za proračun američkog kongresa obično pokrivaju razdoblje od deset godina, dok Britanski, Kanadski, Korejski i Nizozemski izrađuju dugoročne projekcije (za razdoblje preko 40 do 75 godina) obično u kontekstu posebnog mandata analize održivost fiskalne politike (Debrun et al., 2013:16).

[301] Potonji pristup je obično viđen u zemljama gdje fiskalni odbori imaju oblik ureda za proračun povezanog sa zakonodavnim odjelom, uključuju Koreju, Meksiko i Sjedinjene Države. U Kanadi, ured Parlamentarnog proračunskog službenika upravlja samo određenim troškovima računa i prijedloga od zakonodavstva i procjenjuje vladine vlastite troškove postojećih programa. Smješten u Ministarstvu ekonomskih poslova nizozemski fiskalni odbor rutinski odgovara na pitanja resornih ministarstava o novim inicijativama politika i osigurava analize koristi za glavne infrastrukturne projekte. U UK-u OBR mora nadzirati poreze i procjene potrošnje koje pripremaju vladina ministarstva kao dio nacrta prijedloga proračuna, ali ne procjenjuje posebne inicijative politika. U Australiji i Nizozemskoj, procjene nadilaze zakonske ili izvršne prijedloga i proširene su na ekonomski i proračunski utjecaj političkih platformi prije izbora (Debrun et al., 2013:16).

[302] U Koreji, NABO ima važnu evaluacijsku ulogu i priprema preporuke za poboljšanje učinkovitosti i efikasnosti vladinih programa (postojećih ili planiranih). Iako te aktivnosti su ograničene na središnju državu, nekoliko odbora ima eksplicitni mandat istraživanja fiskalnih pitanja povezanih s državom ili lokanim vlastima i/ili javnim poduzećima. U Portugalu, Vijeće za javne financije (CPF) zahtijevalo je procjene financijske pozicije autonomnih regija, lokalnih vlasti i javnih poduzeća, dok u Austriji Vladin odbor za dug analizira „učinke financijskih operacija na nacionalnu ekonomiju povezanu sa zaduženosti svih javnih vlasti“ te u Belgiji Visoko vijeće za financije priprema preporuke o doprinosu svakog vladinog entiteta sigurnosti poštivanja općih vladinih pravila (Debrun et al., 2013:17).

vatru Ed Milibanda, vođe opozicijskih Laburista, koji je optužio vladajuću konzervativnu stranku da ima ambicije „za 2020-te koje sežu natrag do 1930-ih“.“[303]

Za snažan utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, važno je da sam odbor ima snažnu reputaciju transparentnosti i odgovornosti. Možda je jedini način da se napravi zaokret involviranje građana u javnu raspravu kako bi se stvorio pritisak,[304] te prozivanje i smjenjivanje političara koji su odgovorni za neodgovornu potrošnju novca poreznih obveznika“.[305] S druge strane, bez prave računovodstvene i financijske transparentnosti, bez uvida u informacije, ne može biti ekonomske demokracije.(...) Informiranost mora biti oslonac fiskalnih i demokratskih institucija, ona nije sama sebi svrhom (Piketty, 2014:675). Jer, odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave i rijetko izravnim djelovanjem u proračunski proces. Svi fiskalni odbori pripremaju javna izvješća koja obično imaju značajan medijski utjecaj (Vidi Tablicu 3, Debrun et al., 2013:17). To je bitno za očekivanje utjecaja rada odbora na reputaciju kreatora politika. Dobro utemeljeni odbori vjerojatno će imati koristi od svoje solidne reputacije zbog neovisnosti i profesionalnih kompetencija nego novije osnovani. Izravna uključenost u osiguranja predviđanja koja obvezuju ili vjerojatnost da neku klauzulu „poštuju ili objasne“ je rijetka. Nadalje, blizu polovice odbora osnovanih poslije 2005. održavaju redovite formalne konzultacije s vladom ili rasprave u parlamentu, koje im omogućuju izravniji pristup do donositelja odluka. Ipak, niti jedan odbor nema izravno ili neizravno pravo veta kojim bi mogao zaustaviti proračunski proces (Debrun et al., 2013:17), za razliku od parlamenata.

---

[303] Keith, Fray, Chris, Giles. 2014. Back to the future, Financial Times, 27/28 December, str.5.

[304] Poput, primjerice,brojačem javnog duga na javnim mjestima u gradovima i internetu. Hrvatski javni dug raste brzinom od 443,66 kuna u sekundi i očekivalo se da bi do kraja 2015. godine mogao bi dosegnuti kritičnu točku od 90 posto bruto domaćeg proizvoda, rečeno na predstavljanju prvog "Brojača javnoga duga" kojeg je osmislila Udruga poreznih obveznika Lipa. Javni dug raste za 443,66 kuna u sekundi. Dostupno na: www.hina.hr

[305] Državna kontrola i velika javna potrošnja nisu recept za uspjeh niti će potaknuti ekonomski rast u Hrvatskoj. Toga su svjesni svi, ali na žalost političari su pod utjecajem moćnih skupina koje inzistiraju na zadržavanju status quoa. Jedini način za prekid favoriziranja insajdera jest da građani sami rade pritisak kroz medije, društvene mreže i prosvjede. Organizirajte se, informirajte, progovorite i tako ćete osigurati da se Hrvatska transformira u državu rasta i mogućnosti. Hrvatski su porezi nacionalno ekonomsko samoubojstvo, režite ih. Kibbe, Matt, član Freedom Worksa u intervjuu za Večernji list, 7. svibnja 2015., str.5.

4.3.3 Fiskalni odbori i utjecaj putem medija

Medijski utjecaj fiskalnih odbora odražava se u načinu oponiranja fiskalnim vlastima. Fiskalni odbori trebaju biti funkcionalno neovisni. Trebaju biti slobodni izabrati kako procjenjivati i komunicirati o fiskalnoj politici. Još važnije, odbori trebaju biti sposobni javno komunicirati na način da učinkovito mobiliziraju javno mnijenje i, ako je nužno, protiviti se političkim inicijativama za nezdrave fiskalne politike.[306] Zakonska neovisnost[307] i mjere zaštite resursa odbora nastoje biti povezani s posebnim praćenjem i procjenom zadataka te velikim medijskim utjecajem (Debrun et al., 2013:18). Velikoj većini odbora u radu koristi neki od oblika osiguranja proračunskih izdvajanja, ali i snažna pravna jamstva njihove neovisnosti te veliki medijski utjecaj (otprilike 80 posto). U suprotnosti, samo manjina zakonski neovisnih odbora ima svoje resurse zaštićene od mogućih zakonskih smanjenja, iako velikoj većini ostaje veliki medijski utjecaj. Tako da se čini da mjere osiguranja proračuna mogu biti koristan komplementaran znak pravne neovisnosti, koja je često povezana (dvosmjerna povezanost) s uključenosti odbora u predviđanja i praćenje poštivanja fiskalnih pravila, koja da bi bila važna, zahtijeva snažnu percepciju neovisnosti u javnosti (Debrun et al., 2013:20). Neovisnost od političkog utjecaja obično je sadržana u zakonskim odredbama koje se na to odnose, posebice među novijim odborima (Tablica 4, Debrun et al., 2013:18), tako da većina odbora uživa zakonsku zaštitu protiv stranačkog utjecaja.[308] U teoriji se pretpostavlja da odbori ne mogu kredibilno izravno ograničavati izbore politika na dnevnoj bazi već pridonoseći široj javnoj raspravi o fiskalnoj politici - kroz neovisne kvantitativne i kvalitativne analize, predviđanja, mogućnosti i preporuke - kojima te institucije mogu smanjiti informativnu asimetriju omogućavajući biračima da nagrade dobre i kažnjavaju loše politike.

---

[306] Važnost neovisnih fiskalnih odbora. Uvodni govor Benoît Cœuréa, Člana Izvršnog odbora ECB-a na radionici Fiskalna vijeća, središnje banke i zdrave javne financije", Frankfurt na Maini, 27. siječnja 2016.
Dostupno na: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160127.en.html

[307] Međutim, sama neovisnosti nije jamstvo utjecaja; mogu biti korisne i posebne odredbe koje se odnose na kanale utjecaja odbora na politiku: a) odbor treba govoriti jednim glasom, bez obzira na odabrane upravljačke strukture (odbor ili jedna osoba), b) treba biti razjašnjena sloboda odbora da komunicira svoje poruke i analize u javnosti i c) izravne uplive odbora u proračunski proces treba precizno definirati (više u Debrun et al., 2013:46).

[308] To uključuje striktne zahtjeve o profesionalnoj vještini i stručnosti za uprave odbora i osoblje, čime se proširuje uobičajen zakonodavan termin i procedure koje smanjuju rizik od politički motiviranih imenovanja. Operativna neovisnost odbora također zahtijeva da resursi ostanu proporcionalni (kvalitativno i kvantitativno) prema njihovim zadacima cijelo vrijeme. Za razliku od središnjih banaka, odbor nema značajan vlastiti prihod i rizik od politički motiviranih promjena njihove financijske omotnice treba biti minimizirana (Debrun et al., 2013:18).

Kako bi se približio mogući utjecaj odbora putem medija, navedene su politička i medijska logika, na temelju kojih je stvorena logika medijskog utjecaja odbora, koje je nužno imati u vidu kod razumijevanja njihovog medijskog utjecaja.

Politička logika. Razlikovanje između „proizvodnje politika“ i „samopredstavljanja politika“ unutar političkog sustava ima važne implikacije na razumijevanje „političke logike“. Za politiku se može reći da se radi o tome tko ima pravo donošenja autoritativnih odluka i politika za rješavanje problema koji zahtijevaju političke odluke. Dok je moć sastavan i neizbježan dio politika, politike su također u vezi s politikama i programima za rješavanje društvenih problema sustavno različitim vrijednosnim sustavima ili ideologijama. Neki smatraju da je moć konačan cilj, te da su programi politika i obećanja sredstva za postizanje cilja (Downs u Esser, 2013:164). Drugi smatraju da je moć sredstvo, sposobnost donošenja politika sukladno njihovom vlastitom sustavu vrijednosti ili ideologiji, i konačan cilj (Sjöblan u Esser, 2013:164). Aspekt politike odnosi se na „produkcijsku“ stranu politike, politički aspekt je suprotno tome više orijentiran na moć i samopromocijsku stranu politike, a aspekti oblika vladavine odnose se na sustav pravila za reguliranje političkog procesa (Esser, 2013).

Tablica 6: Tri sastavna dijela političke logike

Politička logika		
Aspekti politike	***Politički aspekti***	***Aspekti oblika vladavine***
Politika i odluka – temeljeni na „proizvodnji“ politika	Moć i politika stjecanja-publiciteta i „samopredstavljanja“	Institucionalna okosnica uvjeta politika

Izvor: Esser (2013)

Logika medija. Medijska logika može se razumjeti kao poseban način pokrivanja i interpretiranja društvenih, kulturnih i političkih fenomena. Logika medijskih vijesti kao i politička logika sastoji se od kombinacije nekoliko elemenata od kojih su najvažniji sastavni dijelovi profesionalizacija (neovisnost od bilo kakvog utjecaja, poštivanje profesionalnih normi, raditi u javnom interesu da novinarski glas izvješćuje na svoj način, a ne da bude „usta“ političara) i komercijalizacija (prema Hallin i Mancini (u Esser, 2013), a glavni cilj novinara nije više prenijeti ideje i stvoriti društveni konsenzus u vezi njih, već proizvesti zabavu i informacije koje se mogu prodati individualnom potrošaču, nastavno na tehnološke

promjene (odnosi se na to kako komunikacijska tehnologija oblikuje sadržaj u produkcijskom i reprodukcijskom procesu) (Esser, 2013).

Tablica 7: Tri sastavna dijela logike medijskih vijesti

Logika medijskih vijesti		
Profesionalni aspekti	***Komercijalni aspekti***	***Tehnološki aspekti***
Proizvodnja vijesti prema profiliranim novinarskim normama i kriterijima	Proizvodnja vijesti prema ekonomski motiviranim opravdanjima	Srednje-posebni tehnološki uvjeti proizvodnje vijesti

Izvor: Esser (2013)

Logika fiskalnih odbora. Logika medijskog utjecaja odbora odnosi se na njihov pristup utjecajem i uvjeravanjem, a čija je uloga obogaćivanje rasprave o javnoj politici putem analiza, informacija (o poštivanju fiskalnih pravila) i savjeta. Može se razumjeti kao sastavnica od tri dijela – transparentnosti, odgovornosti i političkog aspekta. Aspekt transparentnosti odnosi se na jačanje transparentnosti (političara) u proračunskom procesu putem medija kako bi se poboljšala demokratska odgovornost u upravljanju javnim sredstvima i obeshrabrili oportunistički potezi u fiskalnoj politici (npr. uoči izbora). Aspekti odgovornosti, kao posljedica transparentnosti, odnose se na odgovornost za bolje informiranje građana putem medija o stanju fiskalne politike. Politički aspekti odnose se na cilj fiskalnog odbora kao neovisnog/depolitiziranog promotora fiskalne održivosti i zdrave fiskalne politike kroz veću transparentnost i odgovornost, da putem neovisnih analiza i izvješća odbora o stanju javnih financija koje prenose mediji potiče javnu raspravu o fiskalnoj politici. Razumijevanje i primjena logike fiskalnih odbora važna za razumijevanje njihovog medijskog utjecaja i komunikacije s javnošću kako bi utjecali na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Tablica 8: Tri sastavna dijela logike medijskog utjecaja fiskalnih odbora

Logika fiskalnih odbora		
Aspekti transparentnosti	***Aspekti odgovornosti***	***Politički aspekti***
Pritisak na transparentnost (političara) u proračunskom procesu putem medija	Pritisak na odgovornost (političara) u proračunskom procesu putem medija	Depolitizacija odluka fiskalne politike medijskim objavama neovisnih analiza i izvješća, te upozorenjima javnosti

Izvor: autorica

Debrun et al. (2012) istraživali su relevantnost teorije prateći medijski utjecaj odbora u odnosu na fiskalne razvoje u realnom vremenu koja je pokazala da se aktivnosti i medijski utjecaj povećavaju u vrijeme proračunskih propusta ili razmjernog fiskalnog aktivizma, nužnog uvjeta za opravdanost teorije, ali da je medijski utjecaj odbora slabo povezan s promjenama sljedećih politika.[309]Analiza Debrun et al. (2013) pokazala je da visoka medijska prisutnost odbora nastoji biti povezana s jačim fiskalnim učinkom.[310] U Hrvatskoj, primjerice, još uvijek Povjerenstvo za fiskalnu politiku ne funkcionira kao odbori u nekim drugim zemljama, ali su mediji nametnuli praćenje deficita i javnog duga.[311]

Unatoč dosta ograničenom uzorku i buci koja je svojstvena podacima o medijskim točkama, javilo se niz zanimljivih korelacija i provizornih zaključaka.

a) Fiskalni odbori pojavljuju se češće kako bi utjecali na javnu raspravu o fiskalnoj politici. Odbori smatrani neovisnima imaju u prosjeku veću ocjenu medijske prisutnosti od ostalih.[312] To sugerira da je vjerodostojnost odbora kao nestranačkog „psa čuvara“ važan uvjet za njegove stavove koji se ogledaju u javnoj raspravi. Ovaj rezultat je u skladu s ranijim ekonometrijskim dokazom o fiskalnim rezultatima i naznačuje da mediji mogu biti učinkovito sredstvo utjecaja odbora.

b) Fiskalni odbori koji djeluju u zemljama u kojima su dizajnirana obvezujuća fiskalna pravila nastoje biti više prisutni u medijima.[313] Unatoč predmetu za jasno statističko upozorenje (mali uzorak i uloga odstupanja), ovaj rezultat naglašava ranije ekonometrijske dokaze sugerirajući da je kvantitativno i statistički jača povezanost fiskalnih rezultata i odbora kada su više medijski prisutni.

---

[309] Istraživanje je uključivalo uzorak od samo sedam kontinentalnih europskih zemalja - Austriju, Belgiju, Njemačku, Dansku, Nizozemsku, Švedsku i Sloveniju – tijekom razdoblja od 2003.-2010. sa sveobuhvatnom procjenom Programa za konvergenciju i stabilnost (eng. Stability and Convergence Programs) Europske komisije (više u Debrun et al. (2012:11-12).

[310]Cilj učinkovite komunikacijske strategije je minimiziranje omjera „buke-na-signalu“, što znači da bi se od fiskalnog odbora moglo očekivati izbjegavanje davanja čestih izjava za medije o bilo kojem slučajnom događaju koji bi vjerojatno mogao utjecati na proračun (vidi Dodatak II u Debrun et al., 2013:26). Odbori mogu kredibilno utjecati na poticaje i djelovanje donositlja odluka o politikama ako sustavno utječu putem javne rasprave o fiskalnoj politici (Debrun et al., 2012:3).

[311] Financijski servis Hine objavom podataka o visinama deficita i javnog duga te ankete s vodećim analitičarima, koje prenose svi drugi mediji i izazivaju reakcije vlasti. Više o utjecaju medija na praćenje deficita i javnog duga slijedi u poglavlju ovoga rada o studiji slučaja „Povjerenstva za fiskalnu politiku“, str.

[312] Debrun et al. (2012:25) to oslikavaju u Slici 9: Mjeranja medijske prisutnosti belgijskog Visokog vijeća za financije.

[313] Debrun et al. (2012:26) to oslikavaju u Slici 10. Prosječnog sezonskog uzorka prisutnosti u medijima belgijskog Visokog vijeća za financija.

c) Dokazi koji se odnose na fokus intervencija fiskalnih odbora su manje uvjerljivi. Radeći na manjem uzorku zrelih europskih odbora i dvije studije slučaja, Debrun, Gérard i Harris (2012) utvrdili su da odbori nastoje biti bučniji u medijima kada se odvijaju značajni fiskalni događaji - veliki neuspjesi ili najavljena promjene fiskalne politike - i u vezi najvažnijih koraka u proračunskom procesu. To je manje jasno za ukupnu populaciju odbora u bazi podataka u radu Debrun et al. (2013), koji pokazuje slabu pozitivnu korelaciju između planirane promjene u ukupnoj fiskalnoj ravnoteži i medijskoj prisutnosti[314] (Debrun et al., 2013:29).[315]

Nadalje, za utjecaj fiskalnih odbora na javnu raspravu o vladinoj fiskalnoj politici važna je snažna medijska prisutnost komunikacije njihovih procjena. To je posebno važno kada odbori trebaju upozoriti, kao u slučaju nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima, kada su predviđanja preoptimistična i vjerojatno neće biti realizirana, kada su raspravljene neodrživa potrošnja ili porezne politike, ili kada su fiskalne izvedbe znatno lošije od predviđenih. Identificiranjem takvih epizoda i označavanjem u odnosu na obujam medijskog izvješćivanja u zaključcima odbora, moguće je dobiti osjećaj učinkovitosti komunikacije odbora s javnosti. Nizozemsko iskustvo tijekom 2000-ih osigurava dobar primjer učinkovite komunikacije s povećanjem javnih aktivnosti odbora i naglascima u medijskim izvješćima u vrijeme kada je fiskalna politika iskočila iz putanje.[316]

Odbori nastoje imati jači utjecaj kada je kombiniran s političkim i javnim konsenzusom o zdravim javnim financijama. U Švedskoj i Kanadi postoji javni konsenzus o potrebi zdravih javnih financija, koji je nasljeđe njihova iskustva s ekonomskom krizom u 1990-im. Političari su svjesni izbornog rizika zbog upravljanja deficitima i naglašavaju uravnoteženje proračuna. Najbolje to pokazuju rasprave političara uoči parlamentarnih izbora 2015. u Kanadi kada se na meti kritika našla "Nova" Harperova Vlada koja je odbacila brojne inicijative i udaljila se od drugih, a na financijskoj strani brzo potrošila teško zarađenu fiskalnu snagu Kanade".[317]Sličan konsenzus postoji i u Nizozemskoj. To donosi prednost kada odbor pošalje

[314] Vidi Sliku 11. u Debrun et al. (2013:29).

[315] Nekoliko studija slučaja o kojima se raspravlja u sljedećem pododjeljku ipak usmjerava više pozitivnog svjetla na fokus komunikacije odbora (Debrun et al., 2013:29).

[316] vidi Tablicu 15. u Debrun et al. (2013:37).

[317] Gospodine Harper voli tvrditi da je recesija "stvorila" njegov deficit, ali to nije točno, on je uveo Kanadu u crveno. Recesija je nesumnjivo donijela pogoršanje, ali gospodin Harper je bio taj koji je ostavio Kanadu izloženu i ranjivu. Nakon nekoliko mjeseci negiranja recesije, inzistirajući na više štednje kao njegove jedine politike i projektirajući pet godina fiktivne viškove, gospodin Harper napokon je morao priznati (početkom 2009.), da je bio u potpunosti u krivu. Harper

upozorenje jer će vjerojatno mediji tome posvetiti pozornost. U suprotnosti, zadaća odbora je puno teža kada fiskalna disciplina nije dobro usidrena u izborne preferencije.

4.3.4 Zaključak

Fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu biti institucionalna rješenja za obuzdavanje dugova, deficita ili pretjerane potrošnje utjecajem na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Pravila su kvantitativna ograničenja dugova i deficita za obuzdavanje fiskalne rastrošnosti, a odbori mogu pridonijeti vidljivosti navedenih podataka putem medija i u javnosti. Odbori su nestranačka tijela javne vlasti, koji osim središnjih banaka, vlada ili parlamenata pripremaju makroekonomske prognoze za donošenje proračuna, prate fiskalne izvedbe i/ili savjetuju vlade o pitanjima fiskalne politike. Te institucije financirane su prvenstveno javnim sredstvima i funkcionalno su neovisne od fiskalnih vlasti. Odbori mogu pomoći ograničenju političkog utjecaja preko tehničkih aspekata fiskalne politike (iz pozitivne ili normativne perspektive) ili nadzora. To znači depolitiziranje fiskalne politike Hagemanna (2010). EU od odbora zahtijeva: praćenje poštivanja fiskalnih pravila, savjetodavnu ulogu u aktiviranju mehanizama korekcije i „klauzule bijega“ te osiguranje temeljenje proračunskih planova na nepristranim makroekonomskim projekcijama. U vezi institucionalnog oblika odbora ostavljeno je dovoljno fleksibilnosti.

Lars Calmfors i Simon Wren-Lewis (2010) identificirali su šest potencijalnih izvora pristranosti deficitu zbog kojih bi se moglo preporučiti osnivanje fiskalnih odbora: pretjerani optimizam i različit pristup informacijama, nestrpljivost, „problem zajedničkog bazena“, korištenje fiskalne politike za makroekonomsko upravljanje i iskorištavanja budućih generacija. Usporedbe radi, Schick (2010) navodi: i) informacijske probleme; nestrpljivost; (iii) iskorištavanje budućih generacija; (iv) izborno natjecanje; (v) teoriju zajedničkog bazena; i (vi) vremensku nekonzistentnost.

Glavni argument u korist osnivanja fiskalnih odbora temelji se na tome da su, prepuštene same sebi, demokratske vlade sklone pristranosti deficitu i procikličnosti u upravljanju javnim financijama. Stoga je važno fiskalno odgovornom politikom zaustaviti daljnji rast deficita, pa

---

Should Not Brag About His Fiscal Reputation. Dostupno na: www.huffingtonpost.ca/ralph-goodale/harper-fiscal-reputation_b_6591064.html

time i javnog duga, na što mogu utjecati odbori. Od odbora se očekuju smanjenje obilježja ekonomskih politika vezanih uz pristranost deficitu, osiguranjem objektivne analize fiskalne izvedbe i ublažavanjem informativne nesimetrije u korijenu sklonosti deficitu (Debrun i Kinda, 2014).

Rezultati ankete među fiskalnim odborima u 18 država članica EU i analiza provjere eventualnog utjecaja odbora na pokazatelje o deficitu i dugu u 2008. i 2015. potvrđuju prethodno navedene pretpostavke da uzroci sadašnjeg teškog obuzdavanja i smanjenja deficita i dugova leže u upravljanju javnim financijama prije krize. Uz to, pokazalo se da nastojanje demokratskih društava da uporno vode proračunske deficite, povećavajući javni dug u nekim slučajevima do neodrživih razina, mogu u nekim slučajevima smanjiti odbori. No, rezultati su još uvijek skromni, što upućuje na daljnje razmatranje dosadašnjih načina utjecaja odbora na kretanje deficita i dugova.

U teoriji se pretpostavlja da odbori ne mogu kredibilno izravno ograničavati izbore politika na dnevnoj bazi već pridonoseći široj javnoj raspravi o fiskalnoj politici, kroz neovisne kvantitativne i kvalitativne analize, predviđanja, mogućnosti i preporuke, kojima te institucije mogu smanjiti informativnu asimetriju omogućavajući biračima da nagrade dobre i kažnjavaju loše politike. Kako bi se približio mogući utjecaj odbora putem medija, istaknute su politička i medijska logika, te predložena logika medijskog utjecaja odbora. Nužna je za razumijevanje njihovog medijskog utjecaja i u komunikaciji s medijima. Odnosi se na pristup odbora utjecajem i uvjeravanjem, a čija je uloga obogaćivanje rasprave o javnoj politici putem analiza, informacija (o poštivanju fiskalnih pravila) i savjeta. Sastoji se od tri dijela - transparentnosti, odgovornosti i političkog aspekta. Aspekt transparentnosti odnosi se na jačanje transparentnosti (političara) u proračunskom procesu putem medija kako bi se poboljšala demokratska odgovornost u upravljanju javnim sredstvima i obeshrabrili oportunistički potezi u fiskalnoj politici (npr. uoči izbora). Aspekti odgovornosti, kao posljedica transparentnosti, odnose se na odgovornost za bolje informiranje građana putem medija o stanju fiskalne politike. Politički aspekti odnose se na cilj odbora kao neovisnog/depolitiziranog promotora fiskalne održivosti i zdrave fiskalne politike kroz veću transparentnost i odgovornost, da putem neovisnih analiza i izvješća odbora o stanju javnih financija, koje prenose mediji, potiče javnu raspravu o fiskalnoj politici. Nadalje, pokazalo se kako visoka medijska prisutnost odbora nastoji biti povezana s jačim fiskalnim učinkom

(Debrun et al., 2013). Zatim , kako je za utjecaj odbora na javnu raspravu o vladinoj fiskalnoj politici važna snažna medijska prisutnost komunikacije njihovih procjena. Ali i kako odbori nastoje imati jači utjecaj kada je kombiniran s političkim i javnim konsenzusom o zdravim javnim financijama. Zadaća odbora je puno teža kada fiskalna disciplina nije dobro usidrena u izborne preferencije.

4.4 Dosadašnja primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora

„Europska unija ne može se temeljiti samo na dobroj volji“, kazao je Jean Monnet, njezin osnivač 1952. „pravila su nužna“.[318] George Kopits i Steven Symansky (1998) formulirali su osam temeljnih vrijednosti za jedno „idealno“ fiskalno pravilo koje mora biti dobro određeno, transparentno, jednostavno, prilagodljivo, odgovarajuće primjenjivo, dosljedno i učinkovito. Šimović i Šimović (2006:253) kao osnovne razloge uvođenja fiskalnih pravila u E(M)U navode „što se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti, a posebno nakon ulaska u monetarnu uniju. Zatim, da su fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterija prvenstveno rezultat straha da preveliki deficit i javni dug zemalja članica može utjecati na cjenovnu stabilnost. Fiskalna nedisciplina utječe na rast kamata, a time dodatno raste javni dug, odnosno javni rashodi naspram javnih prihoda. Visoki fiskalni deficiti mogli bi potkopati kredibilitet središnje banke, a „mekana“ monetarna politika utjecati na raskalašenost fiskalnih politika članica E(M)U“. Općenito, glavni razlog za uvođenje snažne fiskalne okosnice temeljen je na teoriji sklonosti deficitu političara i vlada (vidi Wyplosz, 2012, Debrun et al. 2008, Alesina et al., 2015). Nadalje, fiskalna pravila općenito (čak i ako nisu redovno uvedena) povećavaju transparentnost i nadzor fiskalne politike te također svijest javnosti o tome, što može imati utjecaj, neovisno od aktualnog poštivanja (Romer, 2016b: 35).

[318] Od Monnetovog vremena EU je narasla do 28 članica, što je još više otežalo oslanjanje na povjerenje. Zabrinutost je inspirirala Njemačkom predvođen put prema zatezanju pravila u eurozoni nakon krize koja je prijetila da će se projekt rascijepiti na dijelove: obvezavši, primjerice, članice da pišu odredbe o ravnoteži proračuna u nacionalni zakon. Za svoje susjede imidž EU kao kluba vezanog na zakonima postao je atraktivna alternativa za korupciju nacionalnih elita; to je ono što je inspiriralo pro-europske Ukrajince da izađu na ulice. Your flexible friend, Charlemagne The Economist, 14. March 2015, str. 29.

4.4.1 Nema pravila bez nedostataka

Prednosti fiskalnih pravila. Osnovne prednosti fiskalnih pravila uključuju: pomoć u smanjenju deficita i poboljšanje zdravlja javnih financija posebice kada imaju snažan legitimitet i podržana su mehanizmima koji pojačavaju pridržavanje pravila; osiguravaju signal financijskom tržištu kojim se povećava kredibilitet makroekonomske politike; mogu pomoći smanjenju troškova kod povećanja kapitala kroz niže kamatne stope na obveznice (što je neizravan utjecaj na veći kredibilitet makroekonomske politike).

Nedostaci fiskalnih pravila. Neka pravila rezultiraju: smanjenjem fleksibilnosti fiskalne politike (tj. pravila proračunskog manjka i pravila duga); mogu voditi do smanjenja proračunske potrošnje na trošak kapitalne potrošnje; mogu stvoriti namjeru da se propusti takozvano kreativno računovodstvo ili razvoj posebnih proračunskih jedinica kojima se mogu transferirati proračunska sredstva i potrošiti izvan proračuna opće države, itd.[319] Međutim, pravila obično kombiniraju prednosti i nedostatke, te ne postoji pravilo koje je optimalno.

Kao što je već prethodno navedeno, središnji dio okvira fiskalnog upravljanja EU je Pakt o stabilnosti i rastu. Drugačija struktura tijekom integracije eurozone - uključuje zajedničku monetarnu politiku i decentralizirane fiskalne politike - uvela je mehanizam i pravila za ograničavanje nacionalnih fiskalnih politika te prenošenje negativnih učinaka prelijevanja na druge zemlje i iskrivljeno provođenje monetarne politike (EZ, 2013). Međutim, globalna financijska kriza testirala je okvir fiskalnog upravljanja EU i povećala zabrinutost u vezi njegove učinkovitosti. Postojeće odredbe fiskalnog upravljanja nisu spriječile nakupljanje fiskalnih neravnoteža prije krize,[320] što odražava urođene asimetrije okvira, postavljenih stropova deficita u lošim vremenima bez zahtjeva za akumuliranjem viškova u dobrim vremenima. Kada je kriza udarila 2008., pokazalo se da su zemlje članice EU-a bile loše pripremljene. Teška ekonomska kriza i velike neravnoteže u privatnom sektoru, koje su u

[319] IMF Annual Report 2009. Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/

[320] Primjerice, udio javnog duga u omjeru BDP-a stalno se povećavao s prosječne razine ispod 60 posto BDP-a u 1991. na više od 70 posto BDP-a u kasnim 1990-im, znatno iznad razine zahtijevane Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. godine. Nakon toga, slabo smanjenje omjera duga u BDP-u tijekom 2000-ih odražava poteškoće u izgradnji dovoljno snažnog fiskalnog odbojnika u dobrim vremenima, kao što povećanje neodržive domaće potražnje generira veće prihode koji su pogrešno smatrani trajnima (Allard et al., 2013).

dijelu pretvorene u obveze javnog sektora, dovele su do dramatičnih udara u omjeru duga, o čemu smo već prethodno pisali. To je dodatno zategnulo fiskalna pravila, posebice ona koja su postavljena nominalno i nisu predviđene iznimne okolnosti (MMF, 2013). Neuspjeh u izgradnji dovoljno snažnih odbojnika u dobrim vremenima doveo je do potrebe zatezanja fiskalne politike u lošim vremenima (slika 2, Andrle et. al, 2015:5). Zatezanju ili opuštanju fiskalne politike i pravila danas različito pristupaju Njemačka i druge, prije svega, južne članice EU. Njemački političari čvrsto vjeruju u ekspanzivno fiskalno stezanje koje snažno utječe na odgovor EU politika na ekonomsku krizu u eurozoni (više u Radošević, 2012:48). „Njihov pristup pravilima donekle odražava kulturu te države, ali i njezino ordoliberalno[321] podrijetlo. Također, njemačko razmišljanje o ekonomiji potpuno je drugačije od prevladavajućeg mišljenja u drugim zemljama uključujući i članice eurozone. „Nijemci su se gotovo jednoglasno zalagali za antikeynsijanski koncept smanjenja potrošnje uslijed opadanja potražnje. U samoj Njemačkoj „kočnica duga“ upisana je u ustav te zahtijeva od država uravnoteženje svojih proračuna do 2020. i ograničenje federalnog pozajmljivanja (njemački proračun je uravnotežen na ono što se naziva „crna nula“). „Njemačka je utrapila slična pravila drugim zemljama EU kroz fiskalni sporazum iz 2012., djelomično da ograniči svoju vlastitu odgovornost za njih“.“[322]

Dosadašnja primjena fiskalnih pravila pokazala je da nema pravila bez nedostataka, a to se odnosi i na Pakt o stabilnosti i rastu (SGP). Numeričke vrijednosti njegovih mjerila ostaju proizvoljne i možda kontraproduktivne iz perspektive protuciklične stabilizacije fiskalne politike. Nadalje, postoje značajne sumnje u to može li Pakt donijeti fiskalnu održivost. Aktualna fiskalna klima samo je povećala tu sumnju kako se čini da fiskalna razboritost

[321] To je izdanak klasičnog liberalizma koji se pojavio tijekom razdoblja nacizma, kada su disidenti oko Waltera Euckena, ekonomista u Freiburgu, sanjali o boljem eknomskom sustavu. Bili su protiv planskog gospodarstva nacističke Njemačke i Sovjetskog saveza. Ali, bili su i protiv čistog „laissez-faira“, odnosno ne miješanja države u ekonomske poslove, i Keynesijanskog upravljanja potražnjom. Rezultat toga bila je škola koja je bila bliska, u osobnim kontaktima i prema svojem sadržaju, austrijskoj školi povezanoj s Friedrichom Hayekom. Ordoliberalizam se razlikuje, međutim, u vjerovanju da kapitalizam zahtijeva snažnu vladu za kreiranje pravila koja osiguravaju poredak (ordo u latinskom), a da slobodna tržišta trebaju funkcionirati puno učinkovitije. Kroz Ludwiga Erharda, prvog ministra ekonomije i drugog kancelara, ordoliberalizam je snažno utjecao na poslijeratnu ekonomsku politiku. Bilo je i kratke filtracije s Keynesianismom u 1960-im. Ali Njemačka je proslijedila svoju filozofiju antimonopolitičke snage i monetarnog sokolarenja na EU i ECB. Postoje ordoliberalni otisci prstiju na stabilnosti eurozone i Paktu rasta koji je dogovoren 1990-ih, kao način obuzdavanja proračuna temeljenog na pravilima, čak iako je njemačka vlada lijevog centra bila prva koja je prekršila Pakt. Financijska kriza 2008. proširila je jaz između Njemačke i ostatka svijeta. U Americi je donijela Kaynesianisam natrag u modu. George Bush i Barack Obama odgovorili su fiskalnim stimulansom. Njemačka je također primijenila fiskalnu ekspanziju, ali mnogi njemački ekonomisti plakali su zbog prekršaja. Tada, kako se kriza eura odvijala, kaže Bofinger, bio je „stalno suprotstavljen ordoliberalnim pozicijama“. Of rules and orders, The Economist, Europe, May 9th 2015, str.21-22.

[322] isto.

opada. Jedna od glavnih meta kritika su kazne Pakta. Njihov utjecaj je ograničen samo na usporedbu s prijetnjom isključenja iz monetarne unije. Štoviše, nisu nametnute automatski, ali su podložne dugotrajnom diskrecijskom postupku donošenja u kojima sudjeluju pogođene zemlje. „Pokazalo se da nije iznenađenje da Francuska uspješno izbjegava kažnjavanje, jer je vlada tadašnjeg predsjednika Hollanda lobirala pri EK za nagrađivanje svojeg zakašnjelog reformskog zamaha s propuštanjem kazne, što bi u teoriji moglo iznositi do milijardu eura. Međutim, stalno odlaganje kazne, poput ove, iritira one zemlje koje su premale da se suoče s Komisijom, kao i s disciplinirani zemljama iz eurozone željnih da ih osnaže.[323] Važno je navesti i da je „prvi put od donošenja zakona Europske unije iz 2011., koji joj daje takve ovlasti nad državama članicama eurozone, EU u srpnju 2015. novčano kaznila jednu državu zbog manipuliranja statističkim podacima o proračunskom deficitu. Španjolska je kažnjena globom u visini od 18,93 milijuna eura zbog toga jer je autonomna zajednica Valencia (Comunidad Valenciana) pogrešno prikazivala deficit, čime je dovela u zabludu Eurostat i narušila koordinaciju ekonomskih politika unutar EU. Točnije, propust se sastojao u tome što Valencia nije bilježila rashode za zdravstveni sustav na način na koji je trebala bilježiti.“[324] Španjolska i Portugal bile su pred mogućnošću financijskog kažnjavanja sredinom srpnja 2016. da bi početkom kolovoza iste godine bile pošteđene.

Kratka kronologija zbivanja u Bruxellesu:

12. srpnja 2016. Ministri financija eurozone prihvatili su službeni zaključak da Portugal i Španjolska nisu poduzele učinkovite mjere za suzbijanje prekomjernog proračunskog deficita, čime započinje 20-dnevni rok unutar kojeg Komisija može predložiti financijske kazne.[325]

13. srpnja 2016. Povjerenik EU za ekonomske i monetarne poslove Pierre Moscovici naznačio je da priželjkuje da Španjolska i Portugal izbjegnu sankcije koje im prijete zbog kršenja europskih proračunskih propisa.[326]

---

[323] Više u: Nakon Francuske, Irska od EU-a traži proračunsku fleksibilnost. Dostupno na: www.hina.hr

[324] Španjolska kažnjena za manipuliranje deficitom. Aktualno, Večernji list, 14. srpnja 2015., str.2.

[325] Više u Španjolska i Portugal pred mogućnošću financijskih kazni. Dostupno na: www.hina.hr

[326] Više u Europski povjerenik traži "nula sankcija" za Španjolsku i Portugal. Dostupno na: www.hina.hr

9. kolovoza 2016. Zemlje EU odlučile su poštedjeti Španjolsku i Portugal novčanih kazni predviđenih za slučajeve kršenja europskih proračunskih propisa, objavilo je njihovo predstavničko tijelo u Bruxellesu. Time je prihvaćen srpanjski prijedlog EK da se odustane od kazni unatoč tome što su obje zemlje prošle godine prekoračile propisane razine proračunskog manjka.[327]

Dosada se pokazalo da je učinkovitost kazni manja jer je ometana pritiskom „starijih vršnjaka“ na veći broj zemalja članica, ali i mogućim postojanjem prijetnji od političkog sukoba. Osim toga, nametanje kazne može imati prociklički učinak i pogoršati situaciju u nekoj zemlji. Drugi aspekt kritike je povećana fleksibilnost revidiranog Pakta koja također ima značajne nedostatke. Kada se jednoj zemlji olabave pravila, isto će tražiti i druge. S druge strane, kad se jednom popusti, ruši se sustav proračunskih pravila i pojavljuje se strah od raspada dogovorenih pravila, kojima se želi spriječiti ponavljanje financijske krize. „Tako je Irska od EU zatražila veću slobodu u pogledu proračunske potrošnje nakon što je EK pokazala popustljivost prema Francuskoj i Italiji u poštivanju europskih pravila. "Ako si dajete diskrecijsko pravo za šest, sedam europskih zemalja uključujući Francusku, mi ga želimo također“, rekao je irski ministar financija Michael Noonan. Uvijek je jako važno da se u Europi izbjegne situacija, čak percepcija, da ste naklonjeniji, velikodušniji i fleksibilniji prema velikim zemljama nego prema manjim. To bi bilo protivno duhu europskog projekta.“[328]

Da EK nije dosljedna u primjeni postupka za slučajeve prekomjernog proračunskog manjka i duga u zemljama EU, ocijenili su u travnju 2016. i revizori EU-a. Kao što je već prethodno nekoliko puta navedeno, članice EU dužne su ograničiti proračunski manjak ispod tri posto BDP-a i dug na 60 posto BDP-a. Ako manjak premaši tu granicu ili se dug ne smanjuje

[327] Više u Vijeće EU poštedilo Španjolsku i Portugal novčanih kazni. Dostupno na: www.hina.hr

[328] Rekao je Benoit Coeure, član Izvršnog odbora Europske središnje banke, za Finanical Times, i dodao da je ECB "frustriran" te da strahuje od "raspada" nedavno dogovorenih proračunskih pravila, kojima se želi spriječiti ponavljanje financijske krize. Europski ministri financija prihvatili su prijedlog Europske komisije da se Francuskoj daju još dvije godine, do 2017., da proračunski deficit svede ispod 3 posto BDP-a. To je treći put od 2009. da je EU Francuskoj produljio rok za uravnoteženje javnih financija. Podržali su također Komisijin prijedlog da se ne pokreću disciplinske mjere protiv Italije iako joj dug, drugi najveći u Europi, raste umjesto da pada kako nalažu pravila. Francuski ministar financija Michel Sapin ocijenio je da će ta odluka otkloniti rizik od jačanja ekstremističkih političkih snaga u Francuskoj. "Europa postoji da nam pomogne, a ne da nas kažnjava", rekao je nakon sastanka. "Svaki put kad se govori o kažnjavanju, ne pomaže se demokraciji, nego ekstremistima." No ta odluka ima političku cijenu. Bivši europski povjerenik za ekonomske i monetarne poslove Olli Rehn ocijenio je da je Komisija trebala imati "petlje i razboritosti" da kaže Francuskoj da nije provela dovoljno reformi kako bi opravdala odgodu. Više u: Nakon Francuske, Irska od EU-a traži proračunsku fleksibilnost. Dostupno na: www.hina.hr

odgovarajućim intenzitetom, EK i ministri financija EU utvrđuju ciljeve i rokove za ispravljanje tih neravnoteža u okviru postupka prekomjernog proračunskog manjka (EDP). Međutim, „Komisija ne primjenjuje dosljedno tu proceduru, zaključili su revizori EU-a u izvješću, kao i da EK nije učinkovita u prikupljanju pouzdanih podataka od zemalja članica niti u inzistiranju provedbi potrebnih strukturnih reformi. Predmet analize bila je Komisijina primjena postupka za slučajeve prekomjernog deficita u razdoblju od 2009. do 2015. za Italiju, Francusku, Njemačku, Češku, Cipar i Maltu. Revizori smatraju da je Bruxelles 2015. bio jako fleksibilan i u velikoj je mjeri koristio svoje diskrecijsko pravo u slučaju Italije i Francuske, odlučivši da neće pokrenuti postupak prekomjernog deficita protiv Italije, unatoč solidnim pokazateljima o kršenju propisa o dugu. Francuskoj su pak dali više vremena da svede deficit ispod tri posto unatoč tome što su podaci opravdavali stroži postupak. U Komisiji su odbacili te kritike, tvrdeći da prema svima postupaju jednako.“[329] Stroži proračunski propisi za zemlje EU i manja EK dio su reformskog plana za razdoblje nakon izlaska Velike Britanije iz EU-a, koji su skicirali pomoćnici njemačkog ministra financija Wolfganga Schaeublea u lipnju 2016.“[330]

Osim toga, u vezi javnog duga Pakt je jasan korak unatrag u odnosu na Ugovor iz Maastrichta i osim kao dodatak ograničenom kontekstualnom pristupu, Pakt ne daje jasnu kaznu za povrede mjerila duga. Marneffe et al. (2010) napominju, međutim, da postoji sumnja u potrebu nadnacionalnog mehanizma koordiniranja, iako se može tvrditi da međunarodna koordinacija već postoji zahvaljujući različitim disciplinskim mehanizmima financijskih tržišta. Poput ocjena agencija za kreditni rejting.

Fiskalni standardi EU, kao što je navedeno ranije, dopunjeni su propisima na nacionalnoj razini. U 2008., na početku krize u Europi, bilo je 67 različitih vrsta nacionalnih fiskalnih pravila u EU-27. Većina država članica koristi više od jednog pravila. U 2008. samo tri

---

[329] „Europski revizorski sud (ECA) također je pozvao Komisiju i da bude transparentnija u ocjenjivanju poštivanja proračunskih propisa u državama EU."Još je uvijek premalo javno dostupnih informacija o Komisijinim podatkovnim pretpostavkama i parametrima", ocjenjuju revizori, dodajući da ta ocjena "otvaranja pitanje o općoj pouzdanosti njezinih procjena". U primjedbama priloženim izvješću Komisija odgovara da u potpunosti poštuje načelo transparentnosti i da su objavili detaljne informacije o glavnim mjerama.“ Europska komisija nije dosljedna u kontroli proračuna u zemljama EU - revizori. Dostupno na: www.hina.hr

[330] Više u: Njemački ministar financija razmatra strože proračunske propise u EU, manju EK nakon Brexita. Dostupno na: www.hina.hr

zemlje članice - Cipar, Malta i Grčka - nisu primjenjivale niti jedno fiskalno pravilo. Istraživanje EK pokazuje da je broj pravila u zemljama EU stalno rastao, te je povećan od 13 u 1990. na 77 u 2011. Više od 30% su pravila manjka; 28% su pravila javnog duga; 7% su pravila prihoda; i do 25% su pravila rashoda (Ayuso-i-Casalsovu u Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015:173). Nekoliko je mogućnosti za rješavanje tog problema. Prva bi mogućnost mogla biti korištenje tekuće strukture jednostavnih nadnacionalnih pravila dopunjenih s domaćim pravilima za postizanje najželjenije fiskalne politike. Druga bi solucija mogla biti još jedna duboka reforma Pakta (još većim nadzorom neovisnih ekonomskih tijela ili institucija nacionalnih fiskalnih politika, ili pak jačanje europske jednolikosti i stvaranje domaćih fiskalnih pravila viškom što se vjerojatno neće dogoditi) (Marneffe et al., 2010:17).

Učinkovitost pravila. Stvaranje učinkovitih i djelotvornih fiskalnih pravila bio je središte ekonomske rasprave nekoliko desetljeća i predlagana su pravila s različitim ciljevima i učincima. Eyraud i Wu (2015:3) navode kako pravila, bila kvantitativna ili ne, upućuju na smjer u kojem političari ciljaju razvoj javnih financija i ulogu javnog sektora u makroekonomskim procesima, kako pravila nastoje pružiti rješenje problema sklonosti deficitu koji je uzrokovan kratkovidnosti vlada i "problemom zajedničkog bazena" te su istražili da pravila imaju određeni učinak na fiskalne ravnoteže.

Umjesto delegiranja fiskalne politike na neovisno tijelo stručnjaka, Pakt o stabilnosti i rastu „delegira" vođenje fiskalne politike na set pravila (Larch, 2016:15), te time ne rješava političko-ekonomski problem proračunskog deficita. Kao što Pakt ne postiže zadovoljavajuće rezultate u praksi[331] u odnosu na pregršt uvjetovanih zahtjeva, mnoge europske zemlje provode i produljuju primjenu (pod) nacionalnih alternativa (odnosno domaćih fiskalnih pravila). No, političari se suočavaju s dilemom. S jedne strane, Pakt se čini nedovoljnim, ali i suvišnim, s obzirom na brojna domaća pravila. S druge strane, veliki dio tih domaćih propisa nije dovoljno učinkovit da prenese svu fiskalnu moć na zemlje članice. Ipak, budući da se promjena doživljava nužnom i druga reforma Pakta nevjerojatnom u kratkom roku, jedino

[331] Nadaleko je poznato da su zemlje poput Grčke pronalazile kreativne načine zaobilaženja Pakta o stabilnosti i rastu koji je čak u pojedinim godinama ignorirala i ekonomski moćna Njemačka (Kotarski, 2015a).

rješenje problema je održavanje fiskalnih ograničenja Pakta, ali nadopunjenih s boljom koordinacijom nacionalnih odgovornosti (Marneffe et al., 2010:17).

Nadalje, učinkovitost pravila ovisi o činjenici da proračunski planovi ili ishodi nekonzistentni s tim ograničenjima zahtijevaju neke troškove za vladu: novčane sankcije u slučaju Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), automatske i obavezne prilagodbe u slučaju „kršenja duga“ (Švicarska i Njemačka) i reputacijske ili izborne troškove propuštanja javno objavljenih ciljeva. Unatoč dokazu da su fiskalni ishodi razrađeni pod ograničenjem fiskalnog pravila općenito bili bolji (vidi Debrun et al., 2008), nisu rijetki ni neuspjesi. Međutim, pravila su učinkovita samo u opsegu u kojem su poštivana. Fiskalna pravila nisu sama sebi svrha i imaju važnu ulogu u sprečavanju političara da se s proračunom nekontrolirano služe kao kasicom prasicom iz koje financiraju svoja neodgovorna politička obećanja.[332] Problematično stanje javnih financija u mnogim zemljama ograničenim pravilima pokazuje da kada se slabo osnažena pravila sudaraju s poticajima i pritiskom pretjerane potrošnje ili premalog oporezivanja, rezultat će vjerojatno biti razine deficita i duga koje premašuju dopuštene granice. Problem je u tome da su pravila potrebna za provjeru tih poticaja, ali sve dok kreatori političkih odluka nisu motivirani da se ponašaju fiskalno razborito, pravila neće biti odgovarajuće provedena (Schick, 2013:28). Prema Debrun i Kinda (2014:4) pravila su ranjiva od tri neovisne bolesti: nedostatka temeljnog političkog opredjeljenja, neodgovarajućeg dizajna i slabog provođenja. A „pravila trebaju „punu i konzistentnu“ primjenu“.[333] Uz to, dobre vlade upravljaju državnim financijama pošteno i otvoreno. Ne boje se javnosti i kada jednom uspostave čvrsti sustav državnih financija, proračun probijaju tek u slučaju izvanrednih, nepredvidivih situacija. To može biti globalna ekonomska kriza, krah burze, propast značajne grane industrije ili elementarne nepogode.[334]

Empirijske procjene Marneffe et al. (2010:23) pokazuju da je postojeći okvir fiskalnih pravila u eurozoni – usprkos nedosljednosti u dizajnu, implementaciji i primjeni - učinio napregnut i nezanemariv utjecaj na fiskalnu ravnotežu u eurozoni, čak i ako se posljedice mogu razlikovali među zemljama i tijekom vremena odražavati osobitosti u makroekonomskim

[332] Žigman (2015b)

[333] Upozorio je Mario Draghi, guverner ECB-a u intervjuu. Više u: ECB fears „unravelling“ of strict budget rules, Benoît Coeurė, Spiegel, Peter, Financial times, International, 10 March 2015, str.2.

[334] Hrvatska do sada nije imala takvu vladu. Zato je naš proračun mekan, naša ekonomija slaba, a financijska snaga države neuvjerljiva. Zato smo uporno na repu Europe. Zakon koji u Hrvatskoj nitko ne shvaća ozbiljno. Vresnik, Viktor, Jutarnji list, str.5, 25. srpnja 2014.

uvjetima, fiskalnom upravljanju i regulatornom okviru pojedine zemlje. Ako je pak suditi prema podacima o visini deficita u zemljama OECD-a, pravila tijekom dosadašnje primjene nisu bila dovoljno učinkovita. U Tablici 9., može se vidjeti da u discipliniranim i uređenim zemljama (Danskoj, Švedskoj i Novom Zelandu) postotak deficita tijekom četiri desetljeća može trajati i oko polovine toga razdoblja. U svim ostalim zemljama, osim u Finskoj, deficiti su zabilježeni u četiri od 5 godina, ili više, a u dvije zemlje (Italija i Portugal) deficit je postignut 100 posto razdoblja. Tablica 9. pokazuje i da je posljednji put kada su Austrija, Grčka i Francuska ostvarile suficit bilo prije prvog naftnog šoka. Tako deficit može biti pravilo, s nekoliko iznimaka, za 50 ili više godina, a da te zemlje istodobno imaju rekordne AAA rejtinge ili blizu tome (više u Wyplosz, 2012).

Tablica 9: Postotak deficita tijekom 1960.-2011.

Zemlja	Postotak	Posljednji višak
Australija	80	2008.
Austrija	82	1974.
Belgija	96	2006.
Kanada	76	2007.
Njemačka	78	2008.
Danska	48	2008.
Španjolska	78	2007.
Finska	20	2008.
Francuska	90	1974.
UK	84	2001.
Grčka	80	1972.
Irska	80	2007.
Italija	100	
Japan	68	1992.
Nizozemska	88	2008.
Norveška	4	2011.
Novi Zeland	46	2008.
Portugal	100	
Švedska	42	2008.
SAD	92	2000.

Izvori : Economic Outlook , OECD i Wyplosz Eichengreen (1994) za starije podatke, citirano u Wyplosz (2012:2).
Napomena: Uzorak započinje kasnije za Australiju (1962.), Kanadu (1961.), Španjolsku (1962.) i Portugal (1977.)

Posljednjih godina vode se žustre rasprave[335] oko postojećeg koncepta vođenja stabilizacijske fiskalne politike u EU. Po nekima, pravilima je stvorena iluzija o fiskalnoj razboritosti[336] koja je „uspavala“ instinkte tržišnih sudionika. „U aktualnoj krizi postalo je očito da ta pravila više ničemu ne služe, a vlade su bile prisiljene na fiskalne prilagodbe tek kad je započela reakcija tržišta, odnosno nagli rast premija rizika“ (HUB, 2010:27). U praksi se pokazalo da Pakt o stabilnosti i rastu, na kojega se može gledati kao na „savezno pravilo“ zemalja članica E(M)U, nije bio učinkovit. Wyplosz (2012:22) to potkrjepljuje podacima kako je „tijekom prvih 13 godina postojanja eura, 12 početnih zemalja članica zajedno zadovoljilo ograničenja od 3 posto deficita proračuna 60 posto vremena. To znači da čak i ako je pravilo moglo imati umjereni utjecaj, učestalost njegove povrede tako je visoka da je njegova vjerodostojnost niska.“ Broj godina kada je granicu premašila svaka od tih zemalja prikazan je u Tablici 10. Uz to, zemlje članice usvojile su niz proračunskih aranžmana sa slabim učinkom.

Tablica 10: Broj godina s proračunskim deficitom većim od 3% BDP-a tijekom 1999.-2011.

Zemlja	% deficita
Austrija	4
Belgija	3
Finska	0
Francuska	7
Njemačka	5
Grčka	13
Irska	4
Italija	8
Luksemburg	0
Nizozemska	4
Portugal	10
Španjolska	4

Izvor: AMECO, Europska komisija, citirano u Wyplosz (2012:22)

[335] Kritike kriterija iz Maastrichta od početka su ukazivale na njihovu neodrživost zbog pretjerane rigidnosti, a iz današnje perspektive ne čine se relevantnima jer je upravo nepoštivanje limita iz Maastrichta dovelo do najveće fiskalne krize u Europi. Stoga su relevantnije kritike da su fiskalna pravila iz Maastrichta uvedena bez obzira na kvalitetu fiskalnog političkog procesa u EU, te da su pravila trebala poslužiti kao katalizator početka političkog procesa usuglašavanja fiskalnih politika, što se nije dogodilo (više u HUB, 2010).

[336] Među primjedbama u provedbi Maastrichtskih kriterija jest i mogućnost manipuliranja ekonomskim indikatorima i konvergencije preko kratkoročnih instrumenata fiskalne politike, navode Šimović i Šimović (2006).

Schick (2013:17) smatra kako je „nekompetentnost europskih fiskalnih institucija povećala rizik od zaraze i otežala odgovor na krizu.“ Međutim, kao ključni odgovor na fiskalnu ostavštinu krize u eurozoni i u većini drugih članica EU-a uslijedilo jačanje fiskalnih okvira institucionalnim reformama fiskalnog upravljanja na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini, kao što je dogovoreno u „fiskalnom sporazumu“ i „paketu od šest mjera“ (Schaechter et al. (2012). „Na EK može se gledati kao na središnju vladu, ali njezin proračun od oko 1 posto BDP-a EU premali je da bi igrao bilo kakvu makroekonomsku ulogu, te je podložan rigoroznom pravilu ravnoteže i pod kontrolom je država članica. Iskustvo eurozone pokazuje da numerička pravila - deficit i dug ograničeni SGP-om - nisu zakonski čvrsto podržana, niti ih je potvrdio politički sustav, te da nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Nadalje, na EK se može gledati kao na svojevrstan savjetodavni fiskalni odbor posvećen izgradnji discipline. No, u politički heterogenim situacijama Odbor mora biti politički neovisan, što EK nije jer njezini članovi primaju "neformalne" upute od svojih vlada“ (Wyplosz, 2012:23). Učinkovitost pravila u velikoj mjeri ovisi o otvorenosti i transparentnosti javnih financija, ali i njihovoj strukturi. Analize s naglaskom na europska iskustva, osobito europske nadnacionalne fiskalne norme, samo djelomično potvrđuju djelotvornost tih pravila. Istraživači ističu da, prije nego što je neka zemlja ušla u EMU, pravila su dovela do smanjenja fiskalne neravnoteže, ali nakon 2001., neravnoteža u mnogim zemljama eurozone se produbila (Flores et al. u Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015:173). Bez obzira na vremenski okvir (ili obilježja, op.a.) fiskalna pravila su učinkovita samo ako se provode. Provođenje nije samo stvar kažnjavanja zemalja koje prekrše postavljene ciljeve već to podrazumijeva opredjeljenje i kapacitet da se pomno prati ekonomske i programske procjene na kojima se temelji proračun, da se čuva od računovodstvenih trikova koji krivo predstavljaju pravo stanje proračuna, praćenje prihoda i trendova potrošnje kroz fiskalnu godinu, te poduzimanje korektivnih koraka kada je to naznačeno trenutnim ili očekivanim rezultatima. Iako proračunski službenici imaju presudnu ulogu u osiguranju integriteta informacija, primarna odgovornost za pridržavanje pravila pada na političke lidere u pogođenim zemljama (Schick, 2013:21).

U razdoblju od posljednjeg desetljeća 20. stoljeća do prvog desetljeća 21. stoljeća, više od 80 zemalja primijenilo je formalna ograničenja deficita, duga, agregatne potrošnje ili nekih drugih fiskalnih varijabli. Pokazalo se da su tijekom prošla dva desetljeća „fiskalna pravila

bila popularna i neučinkovita. Također, pokazalo se da labava pravila stežu radije nominalni nego ciklički ishod dopuštenog deficita u dobra vremena, a labava primjena dopušta povrede u loša vremena. Vlade troše dividende ekonomskog rasta kada su resursi obilni te troše pozajmljena sredstva kako bi stimulirale ekonomije i financirale programska opredjeljenja kada nedostaje resursa. Sukladno već ranije navedenim argumentima da je sjeme financijskih nevolja bilo posijano kada su ekonomski uvjeti bili povoljni, pravila su učinkovita samo do razine na kojoj odbijaju sklonost trošenja viškova“ (više u Schick, 2013:20). A to je do sada bila rijetkost.

SGP i slabo poštivanje. Tijekom dosadašnje primjene može se uočiti slabo poštivanje europskih fiskalnih pravila. Sadašnji okvir fiskalnog upravljanje EU uključuje zamršen skup fiskalnih ograničenja. Na primjer, preventivna i korektivna sredstva Pakta o stabilnosti i rastu (SGP) ograničavaju fiskalne politike zemalja članica EU-a kroz različite ciljeve, gornje granice i mjerila. Fiskalna politika je daljnje ograničena Fiskalnim sporazumom, što je zahtijevalo da zemlje stave na snagu nacionalne propise kako bi se osigurala konvergencija prema srednjoročnim ciljevima.[337]Andrle et al. (2015:4) smatraju da je “ okvir pomogao jačanju politike i koordinacije, ali poštivanje je ostalo slabo i složenost SGP-a sputavala je učinkovito praćenje i javno komuniciranje“. EK je u studenom 2014. objavila trogodišnju reviziju provedbe paketa šest zakona o gospodarskom upravljanju, tzv. "six pack", u kojoj tvrdi da je teško procijeniti njegovu učinkovitost u tako kratkom vremenskom roku i napominje da se novi režim do sada koristio samo u postkriznim uvjetima. "Postoji prostor za neka poboljšanja", rekao je potpredsjednik EK Dombrovskis, ističući da bi se moglo pojednostaviti sustav i smanjiti preklapanje pravila. Mnogi zastupnici Europskog parlamenta s ljevice i iz redova Zelenih protive se mnogim novim pravilima, koja su dala Komisiji čitav niz novih ovlasti da intervenira u proces donošenja nacionalnih proračuna. Uključuju pravo nadzora i davanja preporuka, te zahtjeve za dodatnim rezanjima potrošnje ili porezima ako EK nije zadovoljna. Kritičari pak upozoravaju da se prisiljavanjem vlada da režu deficite u vrijeme recesije ili slabog rasta samo pogoršava ionako lošu gospodarsku situaciju (…)

[337] eng. Media Term Budgetary Objectives (MTOs)

Konzervativni i liberalni zastupnici EP-a s druge strane kritiziraju Komisiju da nije dovoljno stroga u provedbi tih pravila.“[338]

Slovenski ministar financija Dušan Mramor kritizirao je u travnju 2016. metodologiju na osnovi koje Europska komisija radi projekcije rasta i ekonomskih debalansa u zemljama članicama, ustvrdivši da je „komplicirana i nerazumljiva te se često ne poklapa s rezultatima koje dobivaju domaći instituti. "Ti njihovi izračuni su kao znanost o raketama, no te rakete ne lete, barem ne kad je riječ o Sloveniji", kazao je Mramor u parlamentarnoj raspravi o dokumentu vlade o proračunskim trendovima do 2020.[339]

Ako se vlade na pridržavaju pravila bit će kažnjene na neki način – možda u izborima ili u monetarnoj uniji, što osigurava poticaj za pridržavanje pravila (Schick, 2010:7). Međutim, EU je tijekom godina često „savijala“ pravila iz viših razloga, poput uvođenja jedinstvene valute (dužnički kriterij za članstvo je izmišljen za Belgiju i Italiju) ili širenja na istok (Bugarska i Rumunjska bile su primljene u EU prije odgovarajućeg obuzdavanja korupcije). Takva kršenja zaboravljena su kao „jedna od“ u konstrukciji velikih projekata.

Dobro je poznat slučaj Njemačke koja je 2003. prekršila 3 postotno ograničenje deficita bez kažnjavanja. Početkom 2015. ignorirala je „proceduru makroekonomskih neravnoteža“ eurozone upravljajući viškom na tekućem računu daleko iznad 6 posto BDP-a,[340] o kojem se danas često raspravlja i koji je najveći na svijetu. Za ekonomiste koji nisu iz Njemačke veliki višak predstavlja neravnotežu u štednji i investicijama što odgovara deficitu u drugim zemljama, kao što sugeriraju procedure makroekonomskih neravnoteža EU i zahtjevi za korektivno djelovanje. Za Nijemce pak višak su znakovi ekonomske vrline koja samo odražava konkurentnost te nije zasluga i odgovor politike.[341] S druge strane, tadašnji talijanski premijer Matteo Renzi požalio se u intervjuu Financial Timesu da EU omogućuje Njemačkoj

---

[338] "Pakt o stabilnosti i rastu u sadašnjem obliku ima budućnost (...) Ako ga zanemarimo, niječemo probleme prošlosti", rekao je njemački eurozastupnik Burkhard Balz, glasnogovornik Europske pučke stranke za gospodarstvo. "Njegovu vjerodostojnost ne bi se smjelo dovoditi u pitanje i podržavamo Komisiju da poduzme mjere protiv država koje ne žele ispuniti svoje obveze", dodao je. Pravila imaju svoje granice ako ne mogu biti provedena, ako potiču protueuropske osjećaje i zadiru u nacionalni suverenitet", istaknula je francuska zastupnica Pervenche Beres. Više u Nove europske smjernice za proračunsku fleksibilnost početkom 2016. Dostupno na: www.hina.hr

[339] Više u: Slovenski ministar napao je metodologiju Komisije: „Komplicirana je i nerazumljiva“. Dostupno na. www.hina.hr

[340] Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

[341] Of rules and orders, The Economist, Europe, May 9th 2015, str.21-22.

povlašteni tretman u odnosu na ostale zemlje članice istaknuvši da „Njemačka ima trgovinski višak od osam posto, a pravila eurozone govore da najviše može biti šest posto.[342] Njemačka odbija prihvatiti činjenicu da je njena gospodarska politika osiromašivanja susjeda – koja se odražava u ogromnim suficitima na tekućem računu platne bilance – istovremeno uzrok krize u eurozoni i najveća prepreka njenom rješavanju. Tiranizira druge kako bi provela svoju volju, pogrešno poistovjećujući svoje uske interese kao vjerovnika s interesima sustava kao cjeline.[343]

Vezano uz slabo poštivanje SGP-a Andrle et al. (2015:10) dalje navode kako je od 1999. oko polovice zemalja propustilo 60 posto cilja javnog duga više od polovicu vremena. Manje zemlje bile sklonije popustljivosti od većih zemalja, a eurozona je u cjelini propustila cilj svake godine od 1999. Poštivanje stropa deficita od 3 posto bilo je bolje. Većina zemalja poštivala je taj strop tijekom predkriznog razdoblja (1999.-2007.), dok Grčka i Portugal nisu uspjele zadržati svoje deficit ispod 3 posto BDP-a u većini godina od kada su se pridružile eurozoni.

U teoriji, odgovarajuća transparentnost i financijska tržišta trebali bi osigurati odgovarajuće sankcije kako bi obeshrabrile fiskalnu nedisciplinu zbog krivih diskrecijskih odluka, kroz nekoliko kanala (Debrun et al., 2009). Prvo, mogući visoki deficit mogao bi upozoriti na povećani rizik koji bi mogao biti monetiziran, očekivanje povećanja inflacije i dugoročnih kamatnih stopa, smanjujući opcije političara za politički motivirane fiskalne inicijative. Taj bi učinak mogao biti daljnje ojačan ako se povećaju kreditne marže na javni dug zbog povećanog rizika od neispunjenja obveza. Drugo, političari mogu postupno strahovati da se rastući javni dug zemlje približava „prekretnici“ s politički skupim skorašnjim suprotnim učinkom na ekonomski rast. Dokaz je, međutim, mješovit do razine na kojoj financijska tržišta učinkovito disciplniraju fiskalnu rasipnost, a „tržišta nastoje reagirati s određenim odmakom“ (Hagemann, 2010:8).

Financijska kriza i fiskalne prilagodbe koje su rezultirale iz nje pokazale su se izazovom za transparentnost i odgovornost. Kriza je povećala spektar fiskalnog rizika i stavila fiskalnu

[342] Renzi je govorio u vrijeme sukoba s Bruxellesom oko izbjegličke krize i mjera štednje te usred nesuglasica s Berlinom oko njemačkih planova da proširi naftovod Sjeverni tok s Rusijom i njemačkog protivljenja shemi osiguranja depozita u eurozoni. Više u: Renzi ukazuje na nestabilnost njemačkih štedionica i kritizira ekonomsku politiku Berlina. Dostupno na: www.hina.hr

[343] Legrain, Philippe. Vođe EU su podijeljeni i slabi, bez vizije buduće europske integracije. Poslovni dnevnik, komentari&analize, 27. listopada 2015., str.17.

prilagodbu natrag na dnevni red politika razvijenih i zemalja u razvoju te međunarodnih institucija. Vlade su nastojale smanjiti deficite premještanjem rashoda iz proračuna i dugova iz bilanci, te s više diskrecijskih rashoda – kakvi su rashodi za javne investicije – kako bi mogle snositi teret smanjenja potrošnje. „Međutim, kao što je pokazala povijest, vlade mogu biti inventivne, činiti se kao da se pridržavaju fiskalnih pravila koristeći istodobno neprozirne mjere za izbjegavanje njihove discipline“ (Fölscher, 2010:16). Jer, kako bi striktno pridržavanje pravila tijekom usporavanja gospodarstva moglo rezultirati procikličkim učincima, rashode treba srezati kako se automatski smanjuju porezni prihodi (Marneffe et al., 2010:12).

U korist poštivanja pravila važno je navesti, u kontekstualnom smislu, da regulirani sustavi imaju općenito veći ekonomski učinak od deregulirani. Wilensky (2002) [344] pokušao je razmotriti višedesetljetne trendove u ekonomskim izvedbama razvijenih društava Zapada koja je podijelio u pet skupina: korporativističke s dominacijom lijevih stranaka (Švedska, Norveška, Finska, Danska); korporativističke bez dominacije lijevih ili katoličkih stranaka (Nizozemska, Belgija, Austrija); katoličke korporativne (Italija, Njemačka); korporativne bez fundamentalnog utjecaja organiziranog rada (Francuska, Japan, Švicarska); zemlje sa slabim, nerazvijenim korporativizmom (SAD, Velika Britanija, Novi Zeland, Australija, Kanada, Irska) (Wilensky u Petak, 2011:42). U tim se istraživanjima u razdoblju od dvadeset godina 20. stoljeća pokazalo da su najuspješnije bile skandinavske zemlje „s prosječnim rastom produktivnosti od 2 posto, više od bilo koje druge skupine razvijenih zemalja. Nakon njih je slijedila skupina anglosaksonskih zemalja, s 1,7 posto, no isključi li se iz analize devijantni slučaj iznimno uspješne Irske u tom razdoblju, taj prosjek za ostale zemlje pada na 1,4 posto. U tom su pogledu od te skupine zemalja neznatno uspješnije bile i korporativističke zemlje bez izrazite dominacije katoličkih ili lijevih stranaka - Nizozemska, Belgija i Austrija, u kojima je taj prosjek iznosio 1,5 posto. Rast produktivnosti u preostale dvije skupine zemalja bio je nešto niži, za Italiju i Njemačku 1,1 posto, a za korporativističke zemlje bez presudne uloge organiziranog rada 1,2, s time da je bez negativnog devijantnog slučaja Švicarske taj

[344] Američki polit-ekonomist Harold Wilensky jedan je od najznačajnijih istraživača dugoročnih trendova ekonomske uspješnosti razvijenih društava Zapada koji je napisao svoje kapitalno djelo Bogate demokracije: politička ekonomija, javne politike i uspješnost (više u Wilensky, 2002).

prosjek bio znatno viši - oko 1,7 posto.“[345] „Prema ovim usporednim podacima o dugoročnim trendovima kretanja produktivnosti i razini ekonomske jednakosti, nipošto nije moguće dokazati da izrazito deregulirani sustavi nužno ostvaruju bolje ekonomske performanse. U značajnoj mjeri dešava se upravo suprotno, premda je zapravo riječ o znatno složenijim procesima u kojima nije tako lako moguće pripisati pojedine vrste ekonomskih učinaka utjecaju regulacije, odnosno deregulacije“ (Petak. 2009:42-43).

Fiskalna pravila moraju biti razumski jednostavna, približno optimalna i mora postojati učinkovit mehanizam kažnjavanja (Schick, 2010:8), a prema Wyploszu (2015) postavljanje odgovarajuće okosnice fiskalne discipline i dalje ostaje neispunjena nužnost. Obično je odgovor politika bio isti kako je: Pakt o stabilnosti i rastu kontradiktoran sa suverenosti proračuna, a njegovo osnaživanje samo zaoštrava kontradikcije. Odustajanje od smanjenja nacionalne suverenosti, povećanjem birokratskih zadaća (Europski semestar, Procedura prekomjernog proračunskog manjka i Procedura makroekonomskih neravnoteža), vjerojatno neće djelovati; ne postoji alternativa savjesnom poštivanju klauzule ne spašavanja koja je ponovljeno narušavana od 2010.; zamjena nametnutih ex post uvjeta s jasnim ex ante stanjem pravila. Fiskalno nedisciplinirane vlade i njihovih zajmodavci moraju znati sa 100 postotnom sigurnošću da neće biti spašeni. To bi trebalo biti bez razmišljanja; pravi izazov je pronaći kako obnoviti klauzulu (Wyplosz, 2015:204).

Ipak, glavni problemi u eurozoni koji su se prelili i na ostatak EU nisu nastali zbog prestrogog Pakta o stabilnosti i rastu, nego zbog loših i neodgovornih politika pojedinih zemalja članica. Stoga u ovo vrijeme, kada su tržišta nestabilna, treba imati čvrsti zajednički cilj koji ide u smjeru poštivanja fiskalnih pravila. Zemlje članice se polako usklađuju s njima i usvajanje fleksibilnosti trebalo bi im pomoći u stabiliziranju javnih financija. Nadajmo se da EU neće završiti kao orkestar koji je svirao na palubi Titanica.[346] Kako uvođenje fiskalnih pravila u EU nosi niz prednosti, ali i nedostataka, važno je da reforma pravila, fiskalnih odbora,

[345] Uzmu li se u obzir i podaci iz druge kolone, koji se odnose na razinu jednakosti u korištenju raspoloživog dohotka, podaci o ekonomskoj uspješnosti dobivaju dodatnu dimenziju. Promatranjem udjela u raspoloživom dohotku 10 posto najbogatijih članova društva u odnosu na 90 posto svih ostalih dobivaju se vrlo pouzdani pokazatelji o razini socio-ekonomske jednakosti u pojedinim zemljama. Što je koeficijent koji se dobije na taj način viši, razina jednakosti je niža. Najnižu razinu ekonomske jednakosti redom imaju SAD, Velika Britanija, Italija i Irska, a najvišu Norveška, Finska, Švedska, Nizozemska, Danska, Belgija i Njemačka (Petak, 2011:42).

[346] Žigman (2016)

srednjoročnih proračunskih okvira i proračunskih postupak bude usko povezan i interaktivan proces.[347]

4.4.2 Pravila fiskalne politike ne mogu izbjeći politiku

„Europa je u problemima zbog svoje neravnoteže. To nije greška samo manjih, zemalja deficita i ne bi trebale biti osuđene samo one. Dvostruki standardi sukobljavaju se na slaboj europskoj solidarnosti. „Preveliki za kaznu“ je isto tako nagrizajuće za eurozonu kao što je „preveliki da propadnu“ bio u bankarstvu“.[348] U realnom životu poštivanje fiskalnih pravila je, prije svega, političko pitanje i više se tolerira nepoštivanje velikih nego malih zemalja članica EU. Stoga je teško reći jesu li pravila bila više neuspješna u teoriji ili u praksi. Iz medijskih natpisa koji slijede može se uočiti da neke vlade vješto zanemaruju proračunska pravila i to je obilježilo njihovo ponašanje u prvih deset godina eura. Gledano iz Njemačke, fiskalna nesmotrenost je originalni grijeh vlada eurozone i korijen je uzroka europske dužničke krize nakon 2008. Prema tome, proračunska čestitost je lijek, a prema fiskalnom sporazumu EU-a iz 2012. proračuni trebaju biti, osim u slučaju posebnih okolnosti, uravnoteženi ili u višku. Ako pak kriza u eurozoni ima višestruke uzorke, od kojih fiskalna neodgovornost nije bila najvažniji (osim u Grčkoj), može se činiti manje zabrinjavajućim da su se neke vlade vratile starim navikama. Do sada se pokazalo da vlade koje se pridržavaju zajedničkih pravila nikada ne vjeruju onima koje ih izbjegavaju. Tada postoji opasnost da će trajno nepovjerenje u vezi savijanja pravila zaštititi eurozonu od postizanja bliže bankarske, fiskalne i ekonomske unije zahtijevane za preživljavanje druge ozbiljne krize. Tako, primjerice, prema prijedlozima proračuna za 2016. koji su vlade Francuske, Italije i Španjolske, poslale EK, a koji čine gotovo polovicu ekonomskog učinka eurozone, moguće je zaključiti da se sve tri vlade pretvaraju da se pridržavaju pravila dok ih u praksi propuštaju. Stoga se Njemačka i njezini sjevernoeuropski saveznici protive fiskalnoj labavosti i

[347] Npr. jačanje fiskalnih pravila i dogradnja proračunskih postupaka su komplementarne, a ne nadomjesne mjere. Političari bi trebali biti svjesni tih uzajamnih djelovanja (više u EK, 2010).

[348] Fiskalna pravila mogu djelovati samo ako su osjetljiva na ciklus i primjenjena simetrično tako da su zemlje u stalnom višku pod pritiskom da otvore svoje novčanike. Njemački višak na tekućem računu je tako velik da zaslužuje istu kaznu kao francuski fiskalni deficit. Ali nitko ne očekuje da to završi ozbiljnijom osudom. Opkoljene periferijske zemlje imaju bolju točku. Irska, Portugal i Grčka pretrpjele su dublje recesije režući brzo svoje deficite. One zaslužuju da se za njihov slučaj čuje s isto toliko simpatije kao za Francusku. France comes up short on its budget deficit, Financial times, 17 March 2015, str. 8.

kavalirskom pristupu prema pravilima u južnoj Europi, a južni Europljani očajni su zbog tvrdoglave neprilagodljivosti sjevernjaka. Neki mediji to nazivaju „Groundhog Day“ [349]. [350]

Prema dokumentu EK iz siječnja 2015. „Najbolje korištenje prilagodljivosti unutar postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu“[351] fiskalna pravila EU-a nisu tako striktna da bi ugušila fleksibilnost proračuna – ali su pravila uvedena i vlade ih se trebaju pridržavati. Nakon krize, Komisija je napisala „postojanje i poštivanje pravila je od ključne važnosti za obnovu vjerovanja i povjerenja“. No, ako je poštivanje pravila „ključno“ eurozona se vraća problemu – zato što Francuska[352], Italija i Španjolska očigledno ne namjeravaju poštivati pravila. Zajedničko kod sve tri vlade jest skorašnje održavanje izbora - parlamentarnih u Španjolskoj u prosincu 2014., predsjedničkih i parlamentarnih u Francuskoj 2017. kada će i Italija vjerojatno izabrati novi parlament. Prirodno, dužnosnici – Mariano Rajoy u Španjolskoj, François Hollande i Manuel Valls u Francuskoj, te Matteo Renzi u Italiji – žele ojačati svoje šanse za reizbor. Opravdane su sumnje da oni, na prvom mjestu, vjeruju u nova fiskalna pravila.[353]

Nadalje, pro-cikličko ponašanje u recesiji koje pravila teoretski zahtijevaju moglo bi pogoršati krizu. U praksi, biti dobar Europljanin znači slijediti pravila kluba, a domaće politike obično traže suprotno. O tome mediji pišu sljedeće:

The Economist piše kako „među malo sigurnih činjenica u ovom kratkom životu su smrt, porezi i mig iz EU kada god Francuska ne poštuje fiskalna pravila“,[354] „najnoviji zločinac koji

---

[349] Dan 2. veljače kada svizac izlazi iz svoje rupe na kraju zimskog sna. Ako životinja vidi svoju sjenu, odnosno ako je vrijeme sunčano, smatra se da će najaviti šest tjedana više zimskog vremena.

[350] Barber, Tony. The eurozone's fiscally lax nations are at it again. Financial Times. Comment. 4 November 2015., str.9.

[351] eng. Making the Best Use of the Flecibility Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact“. Dostupno na: www.eur-lex.europa.eu/legal-content

[352] Ako, međutim, oni zamisle to na način da Njemačka žrtvuje više suvereniteta zbog integrirane eurozone, ne bi mogli biti puno u krivu. Francuska cilja srezati svoj strukturni proračunski deficit u 2016. za 0,3 postotna boda BDP-a što je manje no što je obećala prije sedam mjeseci. Ovo se može činiti trivijalnim kad Francuska ne bi imala dugi rekord klizanja svojeg fiskalnog remena. U ožujku Pariz je osigurao odgodu ministara financija EU i dobio još dvije godine da dovede proračunski deficit u skladu sa stropom EU-a od 3 posto BDP-a. Italija je željela ići dalje i opustiti svoje proračunske nizove. Umjesto smanjenja svojeg strukturnog deficita za 0,5 postotnih bodova, željela ga je povećati za 0,4 postotnih bodova. Španjolski proračun za 2016. Predviđa veći strukturni deficit, ne jedan od manjih kao što je navedeno EU pravilima. Barber, Tony. The eurozone's fiscally lax nations are at it again. Financial Times. Comment. 4 November 2015., str.9.

[353] isto.

[354] Ovoga je tjedna Francuska osigurala svoje treće odlaganje u šest godina, kada su joj ministri financija EU dali dvije dodatne godine da dovede svoj budžetski deficit ispod 3 posto BDP-a, ograničenja sadržanog u zakonu EU. Unutar eurozone, serijski kršitelji pravila su ultimativno pretpostavljali da će se suočiti s visokim kaznama. Međutim unatoč njezinom planu da održi deficit od 4,1 posto ove godine, kažnjavanje Francuske bilo je blaže, dosegnuvši najviše do riječi EK (koja nadzire fiskalna pravila EU) i instrukcija za malo više zatezanja fiskalnog vijka. Prijedlog za toleranciju potaknuo je snažnu raspravu među ministrima, a moglo se pročitati: „Ta činjenica neće odvesti Vijeće do zaključka da nije poduzeto učinkovito djelovanje (na smanjenju deficita). Među teškolinijašima bili su irski i portugalski ministri, oba iz vlada koje su svoje građane uvele u fiskalnu bijedu. Teško je izbjeći njihov zaključak da su veće zemlje oslobođene (amnestirane) od pravila s kojima slabije utjecajne moraju živjeti. Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

je prošle jeseni jednostrano istisnuo datum do kojega mora dovesti svoj deficit pod kontrolu“.[355] Francuska i Italija s jedne i Njemačka s druge strane na suprotstavljenim su stajalištima u vezi s proračunskom disciplinom.[356] U prilog tome najbolje govori inzistiranje njemačke kancelarke Angele Merkel „da sve države članice moraju u potpunosti poštivati postrožena pravila Pakta za stabilnost i rast" jer "samo tako Pakt može ispunjavati svoju funkciju jamca stabilnosti i ulijevati povjerenje u eurozonu."[357] Manuel Valls, premijer Francuske, objavio je pak da „proračun njegove vlade neće biti napisan da „zadovolji Bruxelles“, dodajući „mi smo velika nacija…Francuska je suverena zemlja“. Bilo kakvo poniženje francuske vlade mogao bi bit poklon i krajnjoj desnici u Francuskoj, čija liderica Marine Le Pen vozi tračnicama protiv EU i zahtijeva da zemlja napusti euro. Matteo Renzi, talijanski premijer - čija zemlja također riskira da EU odbaci njezin proračun - kaže: „Preferiram Francusku s 4.4 posto proračunskog deficita u odnosu na Marin Le Pen kao sljedeću predsjednicu.“ …To može potaknuti i euroskepticizam u Njemačkoj, gdje anti-euro stranka Alternativa za Njemačku dobiva snažnu podršku. Merkel mora hodati po tankoj liniji između domaćih zahtjeva koja osnažuju EU pravila i potrebe da izbjegne opasno puknuće s Francuskom.[358] Coeurė, koji je odgovoran za pitanja politike eurozone u ECB-u, oprezan je u neizravnoj kritici EK, koja je odobrila drugi predah Italiji i Francuskoj, iako su neki njezini službenici zaključili kako su obje zemlje prekršile fiskalna pravila. Upozorio je da bi povjerenje u projekt eurozone moglo biti potkopano omogućujući velikim zemljama da zaobiđu pravila dok se manje zemlje suočavaju sa strogim kaznama.[359]

---

[355] Francuska je ponovni počinitelj. Pored Njemačke koja je postavila prvi loši primjer u 2003. prekršivši ograničenje deficita od 3 posto. Nakon toga razmatrale su zaustavljanje kazne koju naplaćuje EK. Od tada se Pariz i Berlin kreću odvojeno. Njemačka je odgovorila reformirajući svoju ekonomiju tako da sada upravlja suficitom od 7 posto. U suprotnosti tomu Francuska je ostala i dalje hodati nestašnim korakom. Peta republika nije registrirala proračunski višak od 1970-ih, a ove godine nakon puta prema reformi, očekuje deficit od preko 4 posto. France comes up short on its budget deficit, Financial times, 17 march 2015, str. 8.

[356] ali su zajedno s europskim kolegama obećale da će se odlučnije boriti s nezaposlenošću mladih. Europljani, podijeljeni oko štednje, u borbi s nezaposlenošću. Dostupno na www.hina.hr

[357] Njemačka je pod pritiskom da dopusti zemljama kao što su Francuska i Italija veću fleksibilnost u sklopu europskih fiskalnih pravila kako bi se mogle posvetiti mjerama za poticanje rasta i zapošljavanja. Merkel inzistira na poštivanju strogih fiskalnih pravila. Dostupno na: www.hina.hr

[358] EU je naravno svjesna političke opasnosti od poniženja Francuske i govori se da bi se mogao sklopiti posao u posljednjoj minuti. Možda se Paris može složiti s novim vremenskim rasporedom za strukturne ekonomske reforme u zamjenu za dodatno vrijeme za proračun? Ali bilo koja sugestija da je Francuska prekinula poseban posao zato što je „velika nacija“ proći će lošije kod manjih zemalja EU koje su uložile veliki napor na pridržavanju pravilima. Više u: Rachman, Gideon. Borders and budgets could lay Europe low, Financial Times, 21. October 2014., str. 11.

[359] ECB fears „unravelling“ of strict budget rules, Intervju s Mariom Draghiem, Benoît Coeurė, Spiegel, Peter, Financial times, International, 10 March 2015, str.2.

S druge strane, Grčka je dugo bila probni slučaj elastičnosti europskih pravila, a Njemačka i druge zemlje bile su stroge prema Grčkoj kako ne bi ohrabrile nedolična ponašanja drugdje. Različiti tretmani Grčke i Francuske[360] pokazuju da je pitanje da li i kako striktno primijeniti pravila visoko političko. Prostor fiskalnog disanja, kažu u francuskoj vladi, pomoći će opoziciji u njihovim programima. Europska pravila prečesto ohrabre pro-cikličku fiskalnu politiku i otežavaju uzimanje prednosti od niskih kamatnih stopa za povećanje ulaganja. Previše otvorena primjena može osnažiti ekstremiste, kako tvrde Francuska i Grčka, a čak i Njemačka ima neke simpatije prema tome.[361]

Reforme koje su uslijedile poboljšale su fiskalno upravljanje. Iskustvo tijekom prvog desetljeća EMU i kriza u eurozoni doveli su do značajnih promjena u okviru fiskalnog upravljanja - uključujući reforme 2005., „paket od šest mjera“ 2011., Fiskalnog sporazuma 2012. i „paketa od dvije mjere“ u 2013. Uzastopne revizije provedene su s više ciljeva, poput pružanja jače ekonomske podloge sustavu temeljenom na pravilima; boljeg usklađivanja fiskalnih ciljeva s konačnim ciljem duga; pružanje veće fleksibilnost uz istovremeno jačanje mehanizama za provedbu; i uvođenje posebnosti kod definiranja pravila.

Uzastopne reforme donijele su mnogo pozitivnih elemenata u okvir i podržavaju vođenje fiskalne politike, ali su povećale njegovu složenost. Sustav tekućeg fiskalnog upravljanja uključuje zamršen niz ograničenja, što komplicira učinkovito praćenje i javno komuniciranje, te stvara rizike nedosljednosti i preklapanja između različitih dijelova sustava. Također, usklađenost je i dalje slaba što odražava složenost okvira, a što je rezultiralo nenamjernim povredama i korištenjem nedostataka te se odvijalo istodobno sa slabom provedbom. Čini se primjerenim razgovarati o tome kako pojednostaviti upravljanje fiskalnim okvirom, a

[360] Francuska je inzistirala na slabljenju političke nagodbe zbog svoje ekonomske bolesti i ponovljenog neuspjeha u ispunjavanju ograničenja EU deficita od 3 posto BDP-a. Prijedlog proračuna za 2015. koji je naveo Sapin ostavlja dva puta odgođen cilj o ispunjenju ograničenja prošle godine i umjesto toga produžuje ga do 2017. Time se suočio s teškim pregovorima s Bruxellesom u vezi plana proračuna, ali je kazao da je pun nade u uvjeravanje nadolazećeg predsjednika EK da prihvati obnovljen raspored. „To nije zbog Francuske. Francuska nije u situaciji poput drugih zemalja koje su uhvaćene za vrat. Nadam se da će se stvari kretati u globalnom interesu Europe, a posebice eurozone.“On je nepopustljiv u tvrdnji da Francuska nije odbacila proračunsku strogost i bezbrižno je odbacio kao „kliše“ nedavne kritike da je Francuska postala nereformiran „bolestan čovjek“ Europe. Carnegy, Hugh. France urges Europe to ease deficit cuts, Financial Times, International, 6 October 2014., str. 6.

[361] To odgovara Francuskoj, ali plaši druge. Njemačka se složila sa stvaranjem eura samo pod uvjetom da je vezan fiskalnim i monetarnim režimom (i neovisnom središnjom bankom) koja bi mogla obuzdati rasipništvo. Malo čudo Wolfgang Schäubl, njemački ministar financija, je zarazan u vezi fleksibilnosti…Problem je u tome što Francuska igra u igri s 27 drugih sudionika. Nakon ovotjednog sastanka, irski ministar financija Michael Noonan kazao je da ako se Francuskoj odobri fleksibilnost, da je i on također želi. Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

provedbu ojačati (Andrle et. al, 2015:6). Kreatori politika danas ističu da „postoji prostor za neka poboljšanja, te da bi se mogao pojednostaviti sustav i smanjiti preklapanje pravila“.[362] Unatoč svim poboljšanjima nepoštivanje pravila nastavit će se u praksi i ubuduće. Italija, Litva, Austrija i Španjolska mogle bi prekršiti propise EU prijedlozima proračuna za 2016. dok je Francuska dobila više prostora za ispunjenje zacrtanih ciljeva, s obzirom na očekivane veće sigurnosne troškove.[363]Naime, EK svake godine provjerava jesu li prijedlozi proračuna zemalja članica eurozone za iduću godinu u skladu s propisima EU, prema kojima se prekomjernim smatra deficit iznad tri posto BDP-a i razina duga viša od 60 posto BDP-a. Dodatno zemlje članice eurozone moraju svake godine smanjiti strukturni deficit za najmanje 0,5 posto BDP-a sve dok ne bude uravnotežen. Europski proračunski propisi dovoljno su fleksibilni da omoguće zemljama reakciju na "neočekivane okolnosti" iako će EU ponovo razmotriti francuski proračun nakon što budu uključeni povećani rashodi za sigurnost.[364]

Ipak, postojanje fiskalnih odbora moglo bi, prema teoriji, obeshrabriti vlade da prevare birače u vezi poštivanja pravila. Zajednička manifestacije takvih napora je izrada optimističnih makroekonomskih prognoza i predviđanja prihoda kako bi se osiguralo ex-ante poštivanje pravila i zadovoljilo ex-post odstupanja s „neočekivanim“ nedostatkom prihoda. Vjerodostojna empirijska provjera tih hipoteza je praćenje kvalitete službenih predviđanja te procjena hoće li postojanje odbora napraviti korak na bolje (Debrun, Kinda, 2014:24). Bez političke podrške, fiskalna pravila su šuplje geste; s podrškom, čak i razmjerno slaba pravila – poput onih utemeljenih kroz godišnju politiku fiskalne odgovornosti – mogu ublažiti

[362] rekao je Valdis Dombrovskis, popredsjednik EK za euro i socijalni dijalog. Nove europske smjernice za proračunsku fleksibilnost početkom 2015. Dostupno na: www.hina.hr

[363] Francuska je upozorila da neće dosegnuti zacrtanu razinu proračunskog manjka zbog očekivanog povećanja potrošnje na sigurnost nakon terorističkih napada u Parizu. Zacrtani proračunski manjak "nužno će biti prekoračen" u dopunama proračunskih planova kojima vlada predviđa zapošljavanje nekoliko tisuća policajaca i pripadnika žandarmerije, te povećanje njihovih resursa, kazao je francuski premijer u izjavi za radio France Inter. Francuski proračun za 2016. godinu predviđa proračunski manjak od 3,3 posto BDP-a koji bi se 2017. trebao spustiti ispod razine od tri posto i time uskladiti s europskim propisima Četiri zemlje eurozone mogle bi prekršiti proračunske propise EU; Francuskoj više prostora. Dostupno na www.hina.hr

[364] Komisija je sredinom studenog 2015. objavila analize proračuna 15 zemalja eurozozne budući da ih Grčka i Cipar zbog programa prilagodbe nisu obvezne dostavljati. U Bruxellesu su na temelju analize uputili upozorenje Italiji, Litvi, Austriji i Španjolskoj da možda neće ostvariti zacrtane ciljeve. Četiri zemlje eurozone mogle bi prekršiti proračunske propise EU; Francuskoj više prostora. Dostupno na www.hina.hr

prekomjerno stvaranje duga zemlje (Schick, 2013:21). Tako da bi imidž EU kao političkog kluba koji stavlja zakon iznad politike mogao biti samo birokratski ideal jedinstven u svijetu.

4.4.3 Poštivanje pravila i politička nestabilnost

Kao posljedica globalne financijske krize predsjedavajuće vlade su u određenim nadležnostima oslabljele ili bile smijenjene, dok su u drugim nadležnostima vlade nastojale potaknuti i ojačati svoju poziciju (Lindquist et al., 2015:19). Uz to, tijekom proteklog desetljeća procesa europskih integracija svjedočimo dvama trendovima: opadajućoj spirali javne podrške integracijskom procesu i mogućnostima izražavanja zabrinutosti javnosti. De Vries i Edwards (2009) tvrdili su, još na početku dužničke krize, da su euroskeptične elite povećale politiziranost i nesigurnost u vezi budućnosti europskih integracija u nacionalnim javnostima na obje strane ekstrema - desnom i lijevom - u političkom spektru. Pokazalo se da se „znakovi euroskepticizma mogu pronaći na oba ekstrema, ali iz različitih razloga. Dok ekstremne stranke desnice oponiraju europske integracije s obranom „nacionalne suverenosti“ i uspješno mobiliziraju rasprave o nacionalnom identitetu protiv EU, lijeve ekstremističke stranke protive se daljnjoj integraciji u Europi na temelju neoliberalnog obilježja projekta i učinkovito usmjeravaju birače protiv EU na temelju argumenta o ekonomskoj nesigurnosti“ (više u De Vries i Edwards, 2009:21:22). Neki od najvećih problema eurozone dolaze iz Francuske i zemalja južne Europe, koje nisu uspjele progurati strukturne reforme i ojačati svoja gospodarstva. Zone u Europi koje nisu obuhvaćene reformama goleme su i tamo leže rizici. Europa ne funkcionira s eurom. Francuska i južna Europa su u kroničnoj zamci, a masovna nezaposlenost dovodi do političke radikalizacije, što je štetno za europsku koheziju", ocijenio je Hans-Werner Sinn iz instituta Ifo.[365]

U analizi poštivanja pravila važno je uzeti u obzir nestabilnost koja prožima europsku političku scenu te borbu političkih vođa s različitim ekonomskim politikama i sigurnosnim izazovima, o čemu mediji pišu: „Sama hipokrizija nije smrtni grijeh, ali pravila bez političkog određenja mogu stvoriti napetosti i nepovjerenje.“[366]Posebice kada su „rascjepkani parlamenti, manjinske vlade, koalicije između stranaka koje su nekada bili oštri rivali i

[365] Više u: Problemi eurozone mogli bi se ponovno pojaviti-njemački ekonomist. Dostupno na www.hina.hr
[366] Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

pojavili se sasvim novi pokreti protiv osnivanja vlada na prijašnji način - dobrodošli u mijenjanje horizonta europske demokracije. Nestabilnost i nepredvidljivost na političkoj sceni EU veća je nego ikada. Unutrašnji sporovi remete mukotrpno sastavljene koalicije, kao u Finskoj. Kada se stare partijske strukture raspadaju, kao u Italiji, vlade jedva nadziru zakonodavstvo. Pojava krajnje desnih i krajnje lijevih stranaka od različitih skupina ljudi protiv EU, protiv eura, imigranata, islama i kapitalističkih pogleda, narušavaju politike konsenzusa koje su pridonosile stabilnosti u Europi nakon 1945.[367]

Kao što događaji u Švedskoj[368] i Portugalu[369] ilustriraju, nestabilna zakonodavstva obično generiraju nesigurnost u vezi načina stvaranja vlada nakon zbrkanih izbornih rezultata. Također, nameću pitanja o tome može li koalicijska ili manjinska vlada ostati dovoljno stabilna da odradi cijeli mandat. Međutim, takve slabosti otežavaju vladama provođenje reformi zahtijevanih za podizanje ekonomskih učinaka EU ili stvaranje koherentnog odgovora na paneuropske izazove kao što su izbjeglice ili migrantska kriza. „U 19 nacija eurozone, neke se vlade osjećaju previše borbeno za stvaranje bliže fiskalne, ekonomske i političke integracije, koraka kojega mnogi donositelji političkih odluka u EU smatraju bitnim za dugoročni opstanak eura. Do sada se pokazalo da je u većini od 28 zemalja EU sustav političkih stranaka manje stabilan nego u bilo koje vrijeme od završetka hladnog rata prije četvrt stoljeća. Nepredvidivost je povećana nakon početka financijske krize u 2008. kada su glasači čvrsto presudili europskim vladajućim strankama. Nedavno je kao predmeta najveće zabrinutosti građana EU migrantska kriza premašila ekonomsko stanje, nezaposlenost i javne financije, sukladno istraživanju EK 2015.“[370]

Zemlje članice EU nikako ne uspijevaju zajednički podnijeti teret. Umjesto da se slože oko pravednije podjele troškova financijske krize ili prihvata izbjeglica, vlade pokušavaju

---

[367] Barber, Tony. Political disrupters rattle old guard and generate uncertainty. Financial Times. International.The Financial Times Limited. London. 15 October 2015, str.2.

[368] Isto. Švedska manjinska vlada predvođena Socijalno demokratskom strankom je u nevolji nakon prekida sporazuma s opozicijom desnog centra osmišljenom da dozvoli parlamentarno odobrenje vladinih proračuna. Posao je u potpunosti nužan zbog protuimigracije, populistička Švedska demokratska stranka zadržala je ravnotežu moći u parlamentu nakon izbora u rujnu 2014.

[369] U slučaju Portugala pokazalo se težim nego što se očekivalo formiranje vlade nakon izbora 4. listopada (2015. op.a.) zato što je vodeća koalicija desnog centra, iako ponovno izabrana, izgubila apsolutnu većinu. Jedna alternativa – koalicija prevladavajućih socijalista s radikalnim ljevičarima Bloco de Esquerda, komunistima tvrdolinijaškim i protivnim euru – mogla bi biti vrlo neuobičajena. Međutim, vrati li se desni centar na vlast ne može trajati puni mandat od četiri godine (Isto).

[370] Više u: Spring 2015 Standard Eurobarometer : Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle European Commission. Press release Brussels, 31 July 2015. Dostupno na: www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm

minimalizirati svoje obveze i prenijeti ih na druge – čime samo povećavaju kolektivne izdatke. „Bankarska kriza koje je mogla biti razriješena pravednim i odlučnim restrukturiranjem neodrživih dugova prerasla je u gospodarsku i političku krizu znatno većih razmjera koja suprotstavlja vjerovnike i dužnike, kako unutar pojedinih zemalja, tako i među njima. Dio problema je uskogrudno donošenje odluka. Vođe u EU usko se usredotočuju na ograničavanje kratkoročnih financijskih i političkih izdataka, umjesto da razmišljaju strateški o širim dugoročnim posljedicama.“[371]

U takvom nepoznatom okruženju u izborima više nisu glavni suparnici neke vodeće stranke desnog centra i njezini dvojnici s lijevog centra, a birače ne zanimaju samo poslovanje i ekonomski rast. „Osim uspjeha Konzervativne stranke u UK u svibnju, europski izbori pokazuju nedostatak pobjede apsolutne zakonodavne većine. Sljedeći primjer može se pojaviti u Španjolskoj kada birači izaberu novi parlament u prosincu. Političke stranke i izborni sustav od početka kasnih 1970-ih obično su donosili jednostranačke vlade, ali koalicijske vlade duže su vrijeme standard u Europi. Otprilike samo jednu od ukupno osam zapadnoeuropskih vlada od 1945. formirala je politička stranka koja je pobijedila apsolutnom većinom u parlamentu. Danas iz izbora u izbore stranke stare garde, koje su nekada predvodile, pobjeđuju s manjim udjelom glasova. To stvara nužnima nove vrste u pravilu manjinskih koalicija - što vladi ne olakšava zadaću.“[372]

Ali ni poštivanje fiskalnih pravila (vidi poglavlje o deficitu, dugu i izbornim sustavima), kao niti transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama. Prema analizama EK (2010), kod jačanja domaćih fiskalnih okvira nacionalna vlast trebala bi se prvenstveno oslanjati na okvir temeljen na pravilima, kojim se može znatno ojačati fiskalna disciplina.[373] EK predlaže da zemlje s visokim stupnjem fiskalne decentralizacije posvete pozornost interakciji između svojih pravila i kako se fiskalna politika provodi na državnoj razini, navodeći kako većina vlada primjenjuje pravila proračunskog salda ili pravila duga, što može

[371] Legrain, Philippe. Vođe EU su podijeljeni i slabi, bez vizije buduće europske integracije. Poslovni dnevnik, komentari&analize, 27. listopada 2015., str.17.

[372] Barber, Tony. Political disrupters rattle old guard and generate uncertainty. Financial Times. International.The Financial Times Limited. London. 15 October 2015, str.2.

[373] Čini se da su sustavi temeljeni na pravilima, koji se sastoje od pravila rashoda dopunjena pravilom prihoda i /ili pravilom proračunskog salda, dali pozitivne rezultate u disciplini i stabilizaciji proračuna u brojnim zemljama EU-a (npr. Nizozemska, Švedska, Danska, i Finska) (EK, 2010).

podrazumijevati pro-cikličku pristranost fiskalne politike.[374] Tako su, primjerice, Bova et al. (2014) pronašli da su poboljšane institucije, posebice na području fiskalne politike, obično zaslužne za smanjenje pro-cikličnosti koja je uočena u mnogim rastućim i zemljama u razvoju tijekom proteklog desetljeća i više, te da je korištenje pravila snažno povećano u tom razdoblju. Međutim, veće korištenje pravila nije obranilo te zemlje od pro-cikličnosti, za razliku od naprednih ekonomija, već je fiskalna politika ostala i dalje pro-ciklična (Bova et al., 2014:4). Stoga je važno za bolje fiskalno upravljanje postojanje političke volje za jačanje nacionalnog srednjoročnog proračunskog okvira za višegodišnje fiskalno planiranje[375] i za dodatno poboljšanje postojeće proračunske procedure na nacionalnoj razini za koje ima prostora.

Nadalje, značajan broj država članica pokazuje slabosti, koje se uglavnom odnose na netransparentnost, nedostatak centralizacije proračunskog procesa i pretjerano optimistične gospodarske projekcije. To potencijalno povećava pristranost deficitu kroz „problem zajedničkog bazena“, a može ugroziti fiskalnu disciplinu (više u EK, 2010). Debrun i Kumar (2007) napravili su analizu utjecaja fiskalnih institucija na fiskalnu disciplinu na uzorku zemalja EU u razdoblju od 1990. do 2004. i djelovanja tih institucija: kao instrumenta koji obvezuje (tj.„steže ruke političarima“), instrumenta upozorenja (tj. smanjivanja informativne asimetrije između izbornog tijela i političara) i dimnih zavjesa, koja je pokazala značajnu podršku za prva dva djelovanja i malo za treće navedeno[376] (više u Debrun i Kumar, 2007:501-506).

S druge strane, pozitivan pristup uvođenju fiskalnih pravila i njihovo ozbiljno prihvaćanje od strane nositelja fiskalne politike, uz niže troškove financiranja i povećani prostor za fiskalni manevar, imaju za rezultat i veću otpornost na eventualne krize. Ipak, smatra

[374] Izvedivo rješenje za ove nedostatke treba temeljiti na koordinaciji svih državnih slojeva, koja bi se trebala održati u ranoj fazi proračunskog procesa i kada su postavljeni fiskalni ciljevi za sve državne razine, te kod usvajanja višegodišnje perspektive uzeti u obzir učinke ciklusa. Komplementarna politika omogućuje pojačanja fiskalnog upravljanja uspostavom nestranačkih javnih tijela koja djeluju u području proračunske politike (isto).

[375] Većina zemalja članica EU trenutno imaju srednjoročne proračunske okvire (eng. Medium-term budgetary frameworks – MTBF) u primjeni, ali velika većina prikazuje i značajne nedostatke koji mogu ugroziti korištenje ovog fiskalnog aranžmana kao učinkovitog instrumenta politika za vrijeme dosljednog fiskalnog planiranja. Te se slabosti uglavnom sastoje od ne ograničavajućeg karaktera fiskalnih ciljeva (tj. proračunski podaci prema MTBF-u samo su projekcije i nisu obvezujući), te nedostatka političke volje (Bova et al., 2014).

[376] Debrun i Kumar (2007:506) pronašli su ograničenu podršku svoje hipoteze dimne zavjese. Povezanost između proračunske izvedbe i fiskalnih pokazatelja su snažni i konzistentni s učinkom institucija na snaženje discipline. Međutim, podaci sugeriraju da zemlje u kojima fiskalni odbori igraju veću ulogu u proračunskom procesu također se smatraju manje transparentnima prema pokazatelju fiskalne transparentnosti. Nadalje, neke zemlje pokazuju veće nastojanje za korištenje kreativnog računovodstva kao posljedicu stezanja numeričkih fiskalnih pravila.

Žigman,[377]političari pravila vide kao običnu gnjavažu i prema njima se odnose ravnodušno i pokušavaju se njima ne baviti, čime rade na vlastitu štetu, sukladno istraživanjima provedenim na svim zemljama EU (osim Hrvatske) koja su pokazala da pridržavanje pravila povećava prostor za fiskalni manevar, odnosno osigurava tim zemljama održivi fiskalni saldo, što povećava njihovu kredibilnost kod investitora, a time plaćaju niže kamate na svoj dug čime smanjuju rashode za kamate i povećavaju fiskalni prostor za neke druge rashode ili uštede koje vode u smanjenje javnog duga (…) Kako bi pravila polučila pravi efekt za stvaranje prostora za fiskalni manevar potrebno je prihvatiti i kredibilno provoditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima. A za vladinu fiskalnu poziciju, smatra Schick (2013:21), korisno je razlikovati tri vrste rizika: jedan rizik proizlazi iz nerazdvojive nesigurnosti u vezi budućih prihoda i (do manjeg stupnja) rashoda koji variraju s gospodarskim ishodom i drugim nepoznanicama kao što su prirodne katastrofe; drugi rizik izvire iz potencijalnih obveza koje mogu zahtijevati isplate u određenim okolnostima (kao što je nemogućnost ispunjavanja obveza); i treći rizik je ukorijenjen u financijskim prednostima koje je osigurala vlada kroz otvorena prava. Prva vrsta svojstvena je činjenici da vlada nema savršeno znanje kada priprema ekonomske i proračunske procjene; druga i treća vrsta rizika proizlaze iz vladinih odluka. Prvi set rizika može biti ublažen proračunskim bazenom u razboritoj ekonomiji i drugim procjenama: drugi i treći može biti smanjen dubinskim snimanjem obveza koje imaju niske (ili ne) neposredne, ali potencijalno velike dugoročne troškove (Schick, 2013:21).

4.4.4 Popuštanjem fiskalnih pravila do podrške birača

U vrijeme pisanja disertacije radikalna politika štednje izgubila je kredibilitet u EU, a građani nisu osjećali da je uspješna i da će žrtvovanje donijeti obećane rezultate. „Političke elite obećale su da će „reforme“ dovesti do prosperiteta bez presedana. A to se i dogodilo, no samo za 1 posto onih na vrhu. Svi ostali, uključujući i mlade, dobili su nesigurnost bez presedana“, smatra Stiglitz.[378]A u Europi u recesiji s dvostrukim dnom birači nagrađuju one koji se protive mjerama štednje, a njihovo nezadovoljstvo raste. Politička zbivanja u Europi postavljaju pitanje konzistentnosti aktualno postavljene europske politike. Može li reprezentativna

[377] Potpredsjednik saborskog Povjerenstva za fiskalnu politiku RH (Žigman, 2015).
[378] Stiglitz, E. Joseph. Prosperitet za elitu, a ostalima nesigurnost bez presedana. Poslovni dnevnik. komentari&analize, 24. ožujka 2016., str. 13.

demokracija i fiskalna štednja ići zajedno? Prema Radoševiću (2012:56) radikalna fiskalna štednja, kao deflatorna politika, povećava nezaposlenost, tako smanjujući demokratski legitimitet vodećih političkih stranaka i potiče političku polarizaciju.

U takvoj situaciji mijenja se i odnos političara prema fiskalnim pravilima. Kao u slučaju Italije, gdje „Renzi treba proračun koji može prodati ljudima; rastući proračun.“[379]Prije nekoliko godina govorilo se o potrebi jačanja europskih pravila, a sada se postavlja pitanje kako u potpunosti iskoristiti njihovu fleksibilnost. „Ta promjena pokazuje koliko je daleko eurozona odmakla od pokušaja da na vrhuncu dužničke krize vrati povjerenje investitora do toga da vraća povjerenje birača, jer zbog rekordne nezaposlenosti i stagnacije jačaju radikalne stranke. To više nije samo ekonomska kriza. Ekonomske teškoće podgrijale su populizam i politički ekstremizam. U međunarodnom okruženju je nestabilnije nego ikad od 1930-ih, a nacionalistička, antieuro i antiEU retorika postala je uvriježena. Više nije slučaj da samo granične političke stranke zagovaraju raspad eurozone i EU. Nije nezamislivo da krajnje lijeve ili krajnje desne populističke stranke mogu uskoro zadržati ili sudjelovati u vlasti u nekoliko nacija EU“ (Baldwin et al., 2015:14).

Glavni kamen smutnje između država članica postala je interpretacija koliko europski ugovori ostavljaju manevarskog prostora. Na jednoj strani su Italija i Francuska, a na drugoj Njemačka koja i sama po nekim čimbenicima ugrožava stabilnost eurozone.[380] Detaljnije u tome u medijskim natpisima koji slijede:

Francuski socijalistički predsjednik Francois Hollande i talijanski premijer lijevog centra Matteo Renzi traže da im se dopusti veći manevarski prostor jer se obojica bore sa slabim gospodarskim rastom, niskom inflacijom, visokim javnim dugom i političkim otporom strukturnim reformama. Određeno povećanje državne potrošnje, bez ukora EU-a zbog probijanja dopuštenih razina proračunskog deficita i javnog duga, smatraju, bilo bi najlakše rješenje za poticanje gospodarskog rasta. No, njemačka konzervativna kancelarka Angela Merkel i njezini saveznici ustraju na stajalištu da bi kršenje ili čak dopuštanje iznimki od tek

[379] kazao je Francesco Giavazzi, ekonomist na Sveučilištu Bocconi u Milanu u tekstu o tome kako talijanski premijer Renzi treba svježe poticajne mjere za jačanje talijanske posustale ekonomije kako bi povećao svoje šanse za pobjedu na referendumu o ustavnoj reformi u studenom 2016. Politi, Jame. Renzi eyes fresh stimulus package for Italy. Financial Times, International, 12 August 2016., str. 4.

[380] Da ironija bude veća, bivši francuski ministar financija, socijalist Pierre Moscovici, postaje novi europski povjerenik za ekonomske i monetarne poslove. Dakle, Moscovici bi trebao nametati proračunsku discplinu protiv koje se i sam borio dok je bio ministar financija, pisali su financijski mediji.

postroženih pravila potkopalo povjerenje u njih i otvorilo put novim krizama za nekoliko godina. S time se slažu i mnogi investitori iako žele povratak gospodarskog rasta.“Tržišta ne bi odmah kaznila kršenje pravila, ali bi to stvorilo osnovu za katastrofu u budućnosti“, kaže Carsten Brzeski, ekonomist njemačke banke ING. „To bi pokazalo da eurozona nije naučila lekcije iz 2003.-2004.“ Francuska i Njemačka tada su se udružile protiv EK kako bi blokirale uvođenje strožih disciplinskih mjera protiv sebe zbog deficita većih od 3 posto BDP-a. Iako je Komisija na kraju dobila zadovoljštinu na Europskom sudu pravde,[381] šteta za vjerodostojnost proračunskih pravila bila je već učinjena 2005. uvođenjem veće „fleksibilnosti“.[382]

Mnogi analitičari smatraju da je upravo uvođenje fleksibilnosti u poštivanju pravila bio jedan od uzroka dužničke krize koja je zahvatila eurozonu 2010. Zanimljivo je da je prilično neopaženo, barem u hrvatskoj javnosti, prošla objava Ecofina od 12. veljače 2016. na kojem je službeno odobreno fleksibilnije tumačenje primjene Pakta o stabilnosti i rastu.[383] „Usvajanje ovog dokumenta, koji predstavlja usuglašena stajališta svih zemalja članica EU, očekivalo se s nestrpljenjem, posebno u zemljama koje su dio procedure pri prekomjernom deficitu (EDP) gdje se nalazi i Hrvatska“.[384] Kako će primjena fleksibilnijih pravila utjecati na deficite i dugove zemalja članica EU pokazat će vrijeme i zahtijevat posebne analize. Ipak, smjernice za ublažavanje Pakta bile su željno očekivane zbog tehničkih i političkih razloga. Političari su uložili puno vremena u lobiranje za više strukturnih reformi te aktivniju ulogu u poticanju investicija i ekonomskog rasta (Junckerov plan) u zamjenu za manje proračunske štednje.[385]

Za državu koja ima proračunski manjak veći od dopuštenih 3 posto BDP-a, kao što je primjerice Francuska, manevarskog prostora u tim je pravilima malo. Takva država mora dogovoriti s europskim ministrima financija godišnji program smanjenja deficita, nominalnog i strukturnog, i provoditi ga u praksi. Ako se pretpostavke na kojima se program temelji pokažu netočnima, primjerice rast bude mnogo sporiji od očekivanog, država može očekivati više vremena za smanjenje nominalnog deficita pod uvjetom da je smanjila strukturni manjak

[381] eng. European Court of Justice (ECJ)
[382] Popuštanjem fiskalnih pravila do podrške birača. Dostupno na: www.hina.hr
[383] sadržano u dokumentu „Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact“. Više na: www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2016/02/12/
[384] Žigman (2016)
[385] Isto.

- onaj koji ne ovisi o ekonomskom ciklusu - za traženi iznos. Smanjenje strukturnog deficita gotovo neizbježno uključuje reforme poput liberalizacije tržišta rada, pravosuđa, obrazovanja i zdravstvene skrbi. Posebna pozornost pridaje se mirovinskim reformama zbog starenja stanovništva. Europska proračunska pravila također nalažu da država može dobiti više vremena da svede svoj deficit u dopuštene okvire ako gospodarstvo u eurozoni ili EU u cjelini ozbiljno usporava ili ulazi u recesiju. Novac potrošen za „jačanje međunarodne solidarnosti" i „ostvarenje političkih ciljeva Unije", kao i dug nastao spašavanjem neke druge članice eurozone mogu također biti olakšavajuće okolnosti. „Države koje su uspjele smanjiti svoj deficit ispod 3 posto BDP-a, poput Italije, imaju više manevarskog prostora. Po novim pravilima, kada smanje deficit ispod 3 posto, članice eurozone moraju težiti gotovo uravnoteženom proračunu ili proračunskom višku u strukturnom smislu, usklađenom za utjecaj ekonomskog ciklusa, poboljšavajući proračunsku ravnotežu za najmanje 0,5 posto BDP-a na godinu. Moraju također smanjivati javni dug. Ali uravnoteženje proračuna mogu odgoditi ako ulažu, a Komisija uzima u obzir veličinu javnih ulaganja u odnosu na deficit. U europskom žargonu to se naziva „investicijska klauzula", ali ona je otvorena samo za one države čiji je gospodarski rast daleko ispod potencijala te koje ne krše dopuštenu granicu deficita od 3 posto i poštuju pravilo smanjenja duga svake godine. Investicije također moraju biti u projektima koje sufinancira EU u sklopu politika za regionalni razvoj, razvoja europskih mreža ili Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) odnosno gradnje prometne, energetske ili telekomunikacijske infrastrukture, a njihovi su dugoročni proračunski učinci pozitivni i provjerljivi."[386]

Budući da dug Italije raste umjesto da se smanjuje (veći je od 135 posto BDP-a), ta zemlja nije mogla koristiti tu investicijsku klauzulu prošle (2014., op.a.) godine kada je EU potvrdila da više nema prekomjerni deficit. Ta opcija ne bi vrijedila za Francusku jer ne zadovoljava više kriterija. Europski dužnosnici osim toga kažu da investicijska klauzula sada najvjerojatnije neće biti primijenjena jer Europa više nije u recesiji. Države poput Italije mogu također odgoditi uravnoteženje proračuna zahvaljujući velikim strukturnim reformama koje imaju „izravne dugoročno pozitivne proračunske učinke, uključujući povećanje potencijala za održiv rast i prema tome provjerljiv utjecaj na dugoročnu održivost javnih financija".

[386] Popuštanjem fiskalnih pravila do podrške birača. Dostupno na: www.hina.hr

Talijanski manevarski prostor mogao bi, međutim, biti ograničen jer reforme ne smiju povećati deficit previše blizu pragu od tri posto BDP-a. Pravila kažu da se mora zadržati „primjerena sigurnosna margina.“[387]

Prema drugoj važnoj napomeni reforme se moraju ne samo planirati nego doista i provesti u praksi. Poteškoća sa strukturnim reformama sastoji se u tome da ta opcija uzima u obzir ekonomske koristi koje nastaju tek nakon nekoliko godina, kada promjene urode plodom. Teško je kvantificirati utjecaj strukturnih reformi na rast, posebice dugoročno, pa je manevarski prostor za smanjenje proračunskog deficita podložan političkoj diskreciji.

Kako ne bi bio previše „fleksibilan“, odluke o nacionalnim proračunima morat će odobriti potpredsjednik EK Valdis Dombrovskis, fiskalni jastreb koji je, dok je bio latvijski premijer, provodio politiku stroge štednje.[388] Neki europski dužnosnici zauzimaju se za novi pakt za rast. Predlažu veće reforme u Francuskoj i Italiji u zamjenu za njemački fiskalni stimulans, veća europska javna ulaganja i širenje blage monetarne politike ECB. Olli Rehn, bivši europski povjerenik za ekonomske i monetarne poslove, poziva na sklapanje takvog pakta kako bi se spriječila deflacija.[389] „Ako Njemačka poveća domaću potražnju i ulaganja, a Francuska i Italija prihvate se reformi tržišta rada, poslovnog okruženja i mirovinskih sustava kako bi poduprle svoju gospodarsku i industrijsku konkurentnost, učinit će zajedno veliku uslugu cijeloj eurozoni“, smatra Rehn, sada zastupnik Europskog parlamenta. „Ključni čimbenici - Italija i Francuska, ECB i Njemačka - trebaju razraditi pojedinosti takvog pakta ove jeseni i tada postići dogovor o njemu na Europskom vijeću u prosincu“, zaključuje Rehn.[390] Italija je potkraj veljače 2016. zatražila promjenu proračunskih propisa u eurozoni, s obzirom na slabi gospodarski rast i inflaciju koji pritišću i Italiju, uz dodatni uteg ogromnog javnog duga. Talijanski premijer Renzi spori se s EK oko ovogodišnjeg proračuna, zahtijevajući fleksibilnost kako bi mogao smanjivati poreze i više trošiti. U dokumentu objavljenom na internetskoj stranici talijanske vlade Rim je službeno zatražio promjenu

---

[387] Isto.

[388] Smatra se da će zbog toga, tada novi europski povjerenik za ekonomske i monetarne poslove, biti jako važan jer je zadužen za provjeru napora država članica u ispunjavanju europskih pravila, kao i za izricanje potencijalnih kazni vrijednih više milijardi eura. EK pripremala je za sredinu prosinca 2015. izvješće o provedbi europskih fiskalnih pravila. Izvješće, koje će biti poslano europskim čelnicima i Europskom parlamentu, moglo bi biti osnova za moguće izmjene pravila kasnije, ako države članice tako odluče.

[389] u članku u listopadskom broju časopisa Europe's World „The spectre of deflation“. Dostupno na: www.europesworld.org/2014/10/09/the-spectre-of-deflation

[390] Popuštanjem fiskalnih pravila do podrške birača. Dostupno na: www.hina.hr

europskih proračunskih propisa. „Čak ni izvanredne mjere ECB-a nisu dovoljne, s obzirom na dulje razdoblje umjerenih stopa rasta i iznimno niske inflacije“, stoji u dokumentu pod naslovom „Zajednička europska strategija za rast, radna mjesta i stabilnost“, koji je sastavilo talijansko Ministarstvo gospodarstva.[391]

Važno je da se fiskalna pravila, bez obzira jesu li više ili manje stegnuta, poštuju jer kad se jednom napravi izuzeće ruši se cijeli sustav pravila (što najbolje potvrđuju prethodno navedeni konkretni primjeri zemalja iz prakse). Prema Eyaurd i Wu (2015:34) za poboljšanje poštivanja pravila postoje dva glavna pristupa. Prvi, učvršćuje postojeći nadnacionalni okvir intenziviranjem postupaka mehanizmima automatskih korekcija i sankcija. Drugi, oslanja se na alternativne (i komplementarne) mehanizme za promicanje fiskalne discipline, kao što je jači tržišni nadzor ili prijenos fiskalnih ovlasti na centar. Financijskim sankcijama u lošim vremenima nedostaje vjerodostojnost, jer one pogoršavaju financijske poteškoće vlada u nevolji, tako da se ove sankcije mogu izreći samo u dobrim vremenima (npr. smanjeni pristup strukturnim fondovima i drugim subvencijama EU), dok nenovčane sankcije također mogu biti uzete u obzir u lošim vremenima. Administrativne kazne (npr. osobne sankcije ili ograničenja zapošljavanja novog osoblja) postoje u nekim federacijama. Političke sankcije (npr. ograničenja biračkih prava) još su jedna mogućnost, iako je njihov opseg ograničen političkim i demokratskim ograničenjima (Eyaurd, Wu, 2015:35). [392] Nadalje, do boljeg poštivanja pravila može doći sa snažnijim tržišnim nadzorom i disciplinom. Izvršenje je jače kada financijska tržišta kažnjavaju zemlje koje krše fiskalna pravila. Stoga, treba dati financijskim tržištima poticaj da diskriminiraju zemlje i ocijene rizik od neizvršavanja obveza svake države članice (Isto, str. 35). Međutim, tržišna disciplina ne djeluje na odgovarajući način od početka EU, „obnova tržišne discipline i ublažavanje moralnog hazarda je dugoročno nastojanje. Jedna mogućnost bila bi oslanjanje na opsežnije središnje kontrole. Vraćanje

[391] "Pokazuje se da okvir osmišljen za uobičajene uvjete rasta i inflacije ne može efikasno rješavati utjecaj vrlo niskog nominalnog rasta na potencijalni rast i na dužničku dinamiku", dodaje se."Cjenovni trendovi trebali bi se efikasnije ugraditi u proračunske propise", sugeriraju autori dokumenta koji na devet stranica razmatra raznovrsne probleme, od stanja u bankama do tržišta rada i doseljavanja.(…) Talijanski premijer upozorava da bi se strogi europski propisi o smanjenju duga mogli pokazati kontraproduktivnima. U dokumentu se također zahtijeva uspostava zajedničkog programa osiguranja od nezaposlenosti na razini eurozone i podupire se zamisao o uspostavi instituta ministra financija za cijelu zonu primjene zajedničke europske valute. Takva bi politička figura "trebala kreirati zajedničku proračunsku politiku i voditi računa o tome da se na agregatnoj razini teži koherentnoj i interno uravnoteženoj fiskalnoj poziciji“. Italija traži promjene europskih proračunskih propisa. Dostupno na: www.hina.hr

[392] No, za Eyaurda i Wua (2015) ključno pitanje je da li bi posljednja odstupanja od nadnacionalnih fiskalnih ciljeva trebalo neutralizirati (izjednačiti)?

tržišne discipline je važan element za poticanje poštivanja i fiskalnu disciplinu, ali to uzima vrijeme. U međuvremenu - a možda i kao dugoročno rješenje - provedba bi morala biti nametnuta izravno od centra. To bi moglo biti na štetu trajnog gubitka fiskalnog suvereniteta za članice eurozone (na primjer, ako budu uvedena veta od centra na nacionalnim proračunima)“ (Eyraud, Wu, 2015:36).[393] Međutim, poštivanju pravila mogu pridonijeti fiskalni odbori nastojanjem na javnoj objavi informacija o poštivanju te upozorenjima vladama putem medija u slučaju ne poštivanja, te tako utjecati na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Jer, neinformiranje javnosti o pravom stanju javnih financija ide u korist netransparentnim i neodgovornim političarima.

Međutim, kada bi se ozbiljnije shvatila fiskalna pravila i prihvatila kao alat i pomoć za vođenje fiskalne politike, nositelji fiskalne politike sigurno bi već u kratkom roku mogli povući dividendu kroz niže troškove financiranja i lakši pristup kapitala. No, kako to objasniti političarima? Možda je jednostavnije takvo nešto objasniti biračima koji sigurno imaju preferenciju za urednim javnim financijama jer, da za razliku od političara, nemaju nikakvog interesa u rastu deficita i javnog duga. Obično zemlje s visokim demokratskim standardima, te stabilnim zakonima, koje su sklone poštivanju pravila, nemaju problem s primjenom kredibilnih fiskalnih pravila.[394] Budući da ekonomski zahtjevi nisu upisani u političke dokumente na osnovi kojih se bira novi mandatar, EK i MMF su nakon financijske krize pokušali popuniti tu prazninu osnivanjem fiskalnih odbora ili fiskalnih povjerenstava ili fiskalnih vijeća. Sve su to u stvari inačice naziva iste neovisne institucije za nadzor provedbe fiskalnih pravila.[395]

Učinkovitost fiskalnih odbora. Uz fiskalna pravila pojavili su se i fiskalni odbori koji nadziru primjenu fiskalnih pravila. Razlog za to leži u potrebi da se onemogući kratkoročna, oportunistička, neodrživa i populistička fiskalna politika čiji je cilj kratkoročno dobiti glasove na izborima, bez obzira na dugoročne posljedice takve politike za društvo.[396] Prema Jonungu (2014:22), učinkovitost odbora ovisi o nekoliko čimbenika: *odbor treba biti dio fiskalnog*

[393] Eyraud i Wu (2015) navode kako temeljita analiza mogućnosti za produbljivanje fiskalne integracije u eurozoni nadilazi opseg njihovog rada (vidi Allard i drugi (2013) za procjenu troškova i koristi od fiskalne unije).
[394] Žigman (2015)
[395] Žigman (2015b)
[396] Žigman (2015)

okvira, a njegova je zadaća olakšana postojanjem fiskalnog okvira temeljenog na zakonu i/ili praksi. Fiskalni odbor može koristiti takav okvir kao mjerilo za svoje analize i preporuke koje se odnose na fiskalnu politiku; *neovisnost odbora olakšana je udaljenošću odbora od vlade.* Osiguranjem samo ex post analiza prijedloga i mjera vladine ekonomske politike fiskalni odbor može izbjeći izravnu uvučenost u proces politika i na način na koji bi to moglo ugroziti njegovu neovisnost; *neovisnost je ojačana izborom članova odbora iz akademske zajednice*, preferiranjem stranih članova i mogućnosti za intelektualan uvoz u analizi domaćih politika; *konsenzus u društvu u vezi odbora olakšan je čvrstom pozicijom ekonomske profesije u javnom diskursu*. Tada će odbor izabirati članove koji sami po sebi imaju respektabilnu pozadinu; *odbor može aktivno sudjelovati u javnoj raspravi*, djelujući kao edukator javnosti i političkog sustava o fiskalnoj politici, ako postojanje odbora podržavaju političke stranke. Odbor koji se percipira kao političan teško će - ako ne i nemoguće - steći kredibilitet. Konsenzualno društvo poput, primjerice, švedskog vjerojatno će predstavljati bolju pozadinu za djelovanje odbora od zemlje koja je duboko stranački podijeljena; i *utjecaj odbora ovisi o kulturi ekonomske politike ili tradicijama upravljanja*. Ako zemlja ima kulturu u kojoj javnost čvrsto vjeruje javnim institucijama, u vladinu učinkovitost i poštenje, u odgovornost izabranih političara, u domaći proces i vladavinu prava, kao što je u Švedskoj, takvo okruženje vjerojatno čini fiskalni odbor učinkovitijim…sam odbor neće donijeti povjerenje u javno upravljanje. Međutim, odbor može dugoročno pridonijeti povjerenju u politički sustav. Jonung (2014:22) zaključuje kako „stvaranje novih institucija i činjenje vrijednima povjerenja u očima javnosti proces je pokušaja i pogrešaka koji zahtijeva vrijeme, te kako odbori „mogu igrati važnu ulogu u jačanju slabih vladinih struktura, a ta je uloga olakšana jakom potporom političkog sustava“.

Ekonometrijska analiza Debrun et al. (2013) sugerira da su određena obilježja fiskalnih odbora povezana sa snažnijom fiskalnom učinkovitosti, ali da čisto postojanje odbora nije. To su:

Zakonska i/ili operativna neovisnost.[397]

Nadzor poštivanja fiskalnih pravila.[398]

[397] Taj rezultat je posebno snažan ako jedna promatrana zemlja osigurava zakonska jamstva neovisnosti svojeg odbora, i one koje omogućuju da je osoblje proporcionalno zadacima odbora – važan element operativne neovisnosti (Debrun et al., 2013:26).

Procjena ili izrada predviđanja.[399]

Snažno prisustvo u medijima. Taj rezultat je povezan s činjenicom da učinkovitost odbora ovisi o reputacijskom i izbornom utjecaju njegovih analiza na kreatore politika (Debrun et al., 2013:26).

Primjerice, nadzor poštivanja fiskalnih pravila vjerojatno ne bi mogao dovoljno utjecati na fiskalnu učinkovitost ako nije povezan sa striktnom neovisnošću odbora i prisutnosti u javnim raspravama. Nadalje, Debrun et al.(2013) istražili su da odbori mogu pridonijeti poboljšanju fiskalne izvedbe: a) ograničenjem političkog utjecaja na osmišljavanje i vođenje fiskalne politike. Naime, informiranjem javnosti o stvarnom stanju javnih financija, te time podizanjem njihove svijesti, odbori mogu povećati politički trošak fiskalne nediscipline i zdravu fiskalnu politiku; i b) više izravnim kanalom utjecaja odbora na fiskalnu izvedbu kroz tehničke doprinose u proračunski proces i vođenje fiskalne politike.[400] Međutim, empirijski dokazi o utjecaju odbora na fiskalnu izvedbu su ograničeni.[401]

Debrun et al. (2013:51) ističu na temelju rezultata istraživanja, da samo postojanje fiskalnih odbora nije povezano s boljim fiskalnim rezultatima već da ključne značajke odbora pridonose fiskalnoj izvedbi.[402] Zemlje s neovisnim odborima, ako uopće postoji primjer u realnom svijetu takvih neovisnih fiskalnih vlasti, bilo s pravnim jamstvima kroz zakonodavstvo ili operativnim jamstvima putem odgovarajućih ljudskih resursa, imaju prosječno bolje fiskalne rezultate. Nadalje, odbori razvijeni unutar jasnog fiskalnog okvira, s

---

[398] Pozitivan i kvantitativno veliki rezultat naizgled povezan s takvim fiskalnim odborima dosljedan je s vjerojatnom djelotvornom kombinacijom dvije vrste aranžmana. To znači da snaga potencijalne komplementarnosti ne bi mogla biti izravno procijenjena. U tehničkim terminima, uvođenje međudjelovanja između varijable fiskalnog vijeća i indeksa fiskalnog pravila nije dovela do značajnijih rezultata.

[399] Rezultat je tvrdi se povezan s prethodnim, kao što su preoptimistične prognoze vlade obično način za izbjegavanje blagotvornosti numeričkih fiskalnih pravila (Frankel i Schreger, 2013), iako to samo povećava ex-ante poštivanje numeričkih ciljeva, trošak ne poštivanja ex-post je općenito nizak poznavajući slabo ojačane mehanizme koji obilježavaju mnoga fiskalna pravila (Debrun, 2013).

[400] Fiskalni odbori mogu dobiti zadatak procjene makroekonomskih prognoza kao podloge proračuna, a u zemljama s numeričkim fiskalnim pravilima, odbori mogu podržati provedbu pravila njihovim nadzorom ili procjenjivati uvjete za aktiviranje „klauzule bijega“.

[401] Hagemann (2011) je ispitivao nekoliko studija slučaja za određene zemlje (Belgija, Čile, Velika Britanija i Mađarska) kako bi usporedio pokazatelje fiskalne izvedbe prije i nakon uspostave fiskalnog odbora. Neke od tih studija sugeriraju da su fiskalni odbori pridonijeli kvalitetnijoj fiskalnoj izvedbi (Lebrun 2006; Coene, 2010). Europska komisija (2006) ilustrira utjecaj učinkovitosti fiskalnih odbora na fiskalnu izvedbu kombiniranjem odgovora na njihov upitnik s istraživanjem literature i deskriptivnom statistikom. Samo Debrun i Kumar (2008) daju dokaze temeljene na terenskom istraživanju o utjecaju učinkovitosti odbora na fiskalnu disciplinu za zrele zemlje EU (EU-15 bez Luksemburga), na temelju anketnih podataka iz EK za procjenu utjecaja fiskalnih institucija (pravila i odbora) na fiskalnu izvedbu, koji pokazuju da su fiskalna pravila povezana s boljom fiskalnom izvedbom i da bi odbori mogli utjecati na fiskalni ishod doprinosom nastanku numeričkih pravila ili njihovoj boljoj provedbi.

[402] Vidi Dodatak Tablica 1.Fiskalni odbori i fiskalna izvedba (Debrun et al., 2013:53).

numeričkim fiskalnim pravilima koja prate, povezani su s višom fiskalnom izvedbom. To je odraz prednosti povezanih s pravilima kao što ona pružaju jasno mjerilo za procjenu fiskalne izvedbe, pomažući odborima da ispune svoj mandat. Više tehnički doprinosi odbora, kao što je ocjena mjera vlade ili procjena službenih prognoza, također su povezani s boljim fiskalnim rezultatima. Frankel i Schreger (2012) zaključuju da se čini da su zemlje euro područja odgovorile na ograničenje od 3 posto deficita Paktom o stabilnosti i rastu (SGP) nudeći preoptimistične prognoze kada su bile najviše u opasnosti da prekrše ograničenja i pravila ograničavanja ravnoteže proračuna, te da neovisne fiskalne institucije koje osiguravaju svoja neovisna predviđanja pomažu smanjenju navedene sklonosti.[403] Uplivi u proračunski proces mogu biti instrument smanjenja deficita i sklonosti procikličnosti koji često utječu na diskrecijsku fiskalnu politiku. Kao što odbori izravno ne utječu na fiskalnu politiku, njihov utjecaj uglavnom proizlazi iz političkog troška fiskalne nediscipline koji nastoje povećati boljim informiranjem javnosti. Rezultati uistinu potvrđuju da zemlje u kojima odbori imaju veći medijski utjecaj nastoje imati bolje fiskalne rezultate (Debrun et. al, 2013:52).

4.4.5 Pravila i odbori za ograničavanje političke moći u proračunskom procesu

Konačan proračun ovoga parlamenta je čudna mješavina razboritosti, politike i fiskalnih vragolija, pisao je The Economist uoči donošenja britanskog proračuna za fiskalnu godinu 2017.-2018.[404],… i „bilo bi nepromišljeno očekivati da posljednji proračun prije općih izbora bude bilo što drugo nego politički događaj“[405], nazivajući proračun „političkom majstorijom“ i navodeći kako je objašnjenje za taj „fiskalni rollercoaster“ u potpunosti političko.[406]

Državni proračun je, prije svega, politički proces (Rubin, 2000, 2006; Wildavsky 1964, 1986, 1992,2001; Wildavsky i Caiden, 1974, 2000), odnosno „političko-ekonomski dokument koji je rezultat političkog procesa i rezultat više političkih, nego ekonomskih prioriteta (Bratić, 2011:126). Općenito, temeljna rutina u izradi proračuna kodificirana je u principima koji su

[403] Sklonost optimizmu u fiskalnim predviđanjima u 24 zemlje uključene u studiju je 28 posto BDP-a na razini godine dana, 93 posto BDP-a na razini dvije godine i 1,90 posto na razini tri godine. Za 17 europskih zemalja ta je sklonost jako visoka unatoč pravila SGP-a (ili možda zbog njega): 52 posto na razini godine dana, 1,29 posto na razini dvije godine i 2,4 posto na razini od tri godine. Važan sastavni dio pretjeranog optimizma u službenim predviđanjima proračunskog deficita su preoptimistična službena predviđanja BDP-a (Frankel i Schreger, 2012:2).
[404] Bust to Boom, The Economist, 21. March 2015., str. 26-27.
[405] isto, str. 12.
[406] Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

bili prepoznati kao dobra proračunska praksa, a najvažniji su: i) sveobuhvatnost (proračun treba uključivati sve prihode i rashode); ii) točnost (proračun treba točno bilježiti sve transakcije); iii) kružnost (svaki proračun treba biti u rasponu od jedne fiskalne godine); iv) autoritativnost (javna sredstva trebaju biti trošena sukladno zakonu); i v) transparentnost (vlada treba pravovremeno objaviti informacije o prihodima i rashodima proračuna) (Schick, 2003:10). Taj, politikom diktiran, financijski okvir za rad države odraz je procjene mogućnosti i namjera, ako je moguće realnih, političke garniture koja će voditi državu u sljedećoj godini.[407]

Javni proračunski proces. Za von Hagena (2002:269)" javni proračunski proces uključuje popratne pojave - novac iz općeg poreznog fonda koristi se za financiranje distributivnih politika. U središtu problema je krivo razumijevanje istinskih proračunskih ograničenja i istinskih sjena razmjernih cijena programa javnih politika". Von Hagen i Harden (1994) napravili su široki pregled o sastavnim dijelovima proračunskog procesa uključujući aranžmane unutar vlade. Prema njihovim analizama, fiskalna disciplina je, iz godine u godinu, postignuta kada je ministru financija dato dovoljno autoriteta da kontrolira proces ili kada se političke sile koje podržavaju vladu slažu u vezi odgovarajućih ugovora. Prema Halleberg et al. (2009) često su kratkoročni interesi pojedinih čimbenika i aktera koji sudjeluju u proračunskom procesu, u prvom redu interesi vladajućih političkih stranaka i odnos snaga u predstavničkom tijelu, nadređeni poželjnim i deklariranim dugoročnim ciljevima i politikama koje bi se proračunom trebale postići. Takvim se podređivanjem dugoročnih ciljeva onim kratkoročnim i parcijalnim negiraju i narušavaju demokratski procesi, napose javni, opći interes svih stanovnika (Bratić, 2011:123). Kao na primjeru Portugala „gdje je predsjednik države, prije davanja mandata socijalističkom lideru koji je protivnik proračunske štednje koju Portugal provodi, zatražio od njega da se obveže na proračunsku štednju i održavanje stabilnog bankarskog sustava. Portugalski predsjednik je svoju političku moć iskoristio za dobrobit cijele države koliko god je politika štednje nepopularna jer su socijalisti dobili vlast upravo kontrirajući politici proračunske štednje."[408]

---

[407] Vresnik, Viktor. Najveći test Plenkovića: hoće li rušiti neodgovorne ministre koji probiju državni proračun. Globus, 16. prosinca 2016., str. 20.

[408] Naime, predsjednik je objavio šest zahtjeva, među kojima je donošenje proračuna za 2016. koji će osigurati stabilnost financijskog sustava i pridržavanje fiskalne discipline koju su utvrdila europska tijela. Ovakav ekonomski zahtjev portugalskog predsjednika mandataru nije uobičajen u političkom svijetu gdje vladaju politička pravila, ali pokazuje otrežnjenje odgovornog političara. Charlemagne/Your flexible friend, The Economist, 14. ožujka 2015., str. 29.

Nadalje, proračunski proces je „podsustav politiziranja kojim upravlja politički sustav. Čudan bi bio sustav u kojemu bi politika išla u jednome smjeru, a proračun u drugom. Značilo bi da se stvarna raspodjela sredstava događa negdje drugdje" (Wildavsky, 1986:220). Konačno, proračuni odražavaju i relativnu moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije prilikom utjecaja na proračunske rezultate" (Rubin, 2000: 2). Mikesell (1999: 29) navodi kako su "proračun i državna potrošnja važno sredstvo provedbe kolektivnog izbora o raspodjeli sredstava i redistribuciji dohotka koji se pojavljuje iz politike proračunskog procesa" (Bratić, 2011:126). Zbog prave prirode aktivnosti javnog sektora, proračunske odluke trebaju donijeti kolektivne institucije kao što su parlamenti (Winer, Hettich, 2006:442).

Lance T. LeLoup je uveo područja koja se posebno odnose na nacionalni proračunski proces.[409] Pratio je povijest teorije proračuna od inkrementalizma (1950-ih i 1960-ih obilježenih agencijama i moći predsjednika) preko faze tranzicije, (1970-ih do ranih 1990-ih obilježene konfliktom između zakonodavne i izvršne vlasti tijekom teških ekonomskih vremena) i u tekućem razdoblju. To kasnije razdoblje, od sredine 1990-ih pa dalje, nazvano je "nastanak nove paradigme" i obilježeno je stvaranjem taktične, dinamične odluke u uvjetima fiskalnog viška. LeLoup je istražio svako razdoblje prema nekoliko dimenzija proračunskog procesa uključujući: političku i ekonomsku okolinu proračunskog procesa; usmjerenost politike; prirodu i djelokrug proračunskog procesa; obilježja proračunskog procesa; ključne aktere; reforme proračuna; i odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. Te dimenzije proračunskog procesa su središnje za teoriju javnog proračuna (LeLoup, 2002:x-xi).

Proračunski proces se odvija u vremenskom okviru koji obično uključuje četiri različite faze: nacrt, parlament, implementacija te nadzor i ocjena. Glavni sudionici u tipičnom proračunskom procesu su izvršna vlast, uključujući ministarstva financija i potrošačka ministarstva, parlamenti i njihovi odbori te najviše revizorske institucije. Medijska izvješća i sudjelovanje civilnih društava jačaju transparentnost i javnu raspravu. Srednjoročna proračunska okosnica povećano se koristi za vođenje godišnjeg proračuna, te za osiguranje šireg horizonta planiranja što je nužno za mnoge zadaće proračuna. Uspješno srednjoročno

[409] U prvoj dijelu „Teorija proračuna u javnom sektoru" u knjizi "Teorija proračuna za novo stoljeće".

planiranje zahtjeva političko opredjeljenje za okosnicu, radije nego za tehnokratski dodatak proračunskom procesu.[410]

Proračun je najvažniji alat ekonomske politike vlade i osigurava sveobuhvatnu izjavu o prioritetima neke nacije. Kao predstavnička institucija građana, nacionalni parlament je odgovarajuće mjesto za osiguranje optimalnog preklapanja proračuna s potrebama nacije, a prema dostupnim resursima. Učinkovito sudjelovanje parlamenta u proračunskom procesu postavlja provjere i ravnotežu koji su krucijalni za transparentnu i odgovornu vladu, te osigurava učinkovitu dostavu javnih usluga.[411] Proračuni su obično pripremljeni financijski planovi vladinih sveobuhvatnih prihoda i rashoda države. Trebaju biti sveobuhvatni i transparentni te osigurati predvidivo financiranje vladinih ministarstava. Javna sredstva su uvijek ograničena i neizbježno su premala za zadovoljenje svih potreba društva. Stoga se proračunski proces koristi za natjecateljske zahtjeve i za olakšanje teških razmjena. Uspješno udovoljavanje tim ciljevima zahtijeva da budžetiranje postiže i održava fiskalnu disciplinu, strateške prioritete korištenja javnih sredstava i operativno upravljanje.[412]

4.4.6 Zaključak

Glavni razlog uvođenja snažne fiskalne okosnice temeljen je na teoriji sklonosti deficitu političara i vlada (Wyplosz,2012). Dosadašnja primjena fiskalnih pravila pokazala je da su pravila dobro postavljena u teoriji, ali da u praksi ne daju očekivane rezultate i nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Jer, pravila su učinkovita samo ako su poštivana. Sukladno već ranije navedenim argumentima da je sjeme financijskih nevolja bilo posijano kada su ekonomski uvjeti bili povoljni, pravila su učinkovita samo do razine na kojoj odbijaju sklonost trošenja viškova (više u Schick, 2013:20). A to je do sada bila rijetkost.

U praksi se pokazalo da je Pakt o stabilnosti i rastu EU, na kojega se može gledati kao na „savezno pravilo“ također bio slabo poštivan. Ograničenja deficita od 3 posto i javnoga duga od 60 posto učestalo su premašena. To znači da čak i ako je pravilo moglo imati umjereni utjecaj, učestalost njegove povrede tako je visoka da je njegova vjerodostojnost niska

[410] World Bank. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Dostupno na: www.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf
[411] isto.
[412] Isto.

(Wyplosz, 2012). Od 1999. oko polovice zemalja propustila je 60 posto cilja duga više od polovicu vremena, manje zemlje bile su sklonije popustljivosti od većih zemalja, a eurozona u cjelini propustila je cilj svake godine od 1999. (Andrle et al., 2015). Razlog tomu može biti i što Pakt, kao savezni fiskalni odbor, nije politički neovisan. Uz to, okvir fiskalnog upravljanje EU uključuje zamršen skup fiskalnih ograničenja. Fiskalna pravila moraju biti jednostavna, približno optimalna i mora postojati učinkovit mehanizam kažnjavanja (Schick, 2010:8). Kazne Pakta nisu nametnute automatski, već su podložne dugotrajnom diskrecijskom postupku donošenja u kojima sudjeluju pogođene zemlje. Pokazalo se da zemlje mogu lobiranjem, ali i prijetnjom od mogućih političkih sukoba, uspješno izbjeći kažnjavanje. S druge strane, na meti kritika našla se i povećana fleksibilnost revidiranog Pakta, koja također ima značajne nedostatke. Kada se u jednoj zemlji olabave pravila, isto će tražiti i druge. A kada se jednom popusti, ruši se sustav proračunskih pravila i pojavljuje se strah od raspada dogovorenih pravila, kojima se želi spriječiti ponavljanje financijske krize. Da EK nije dosljedna u primjeni postupka za slučajeve prekomjernog proračunskog manjka od 3 posto BDP-a i duga od 60 posto BDP-a u zemljama EU ocijenili su 2016. i revizori EK. Stoga, postavljanje odgovarajuće okosnice fiskalne discipline i dalje ostaje neispunjena nužnost (Wyplosz, 2015).

Ipak, glavni problemi u eurozoni koji su se prelili i na ostatak EU nastali su zbog loših i neodgovornih politika pojedinih zemalja članica. U realnom životu poštivanje fiskalnih pravila je, prije svega, političko pitanje i više se tolerira nepoštivanje velikih nego malih zemalja članica. Uzastopne reforme donijele su mnogo pozitivnih elemenata u okvir i podržavaju vođenje fiskalne politike, ali su povećale njegovu složenost. Sustav tekućeg fiskalnog upravljanja uključuje zamršen niz ograničenja, što komplicira učinkovito praćenje i javno komuniciranje, te stvara rizike nedosljednosti i preklapanja između različitih dijelova sustava. Također, usklađenost je i dalje slaba što odražava složenost okvira, a što je rezultiralo nenamjernim povredama i korištenjem nedostataka, te se odvijalo istodobno sa slabom provedbom. Važno je pojednostaviti upravljanje fiskalnim okvirom, provedbu ojačati i smanjiti preklapanje pravila (Andrle et. al, 2015:6).

U analizi poštivanja pravila važno je uzeti u obzir nestabilnost koja prožima europsku političku scenu, te borbu političkih vođa s različitim ekonomskim politikama i sigurnosnim izazovima. Nestabilnost i nepredvidljivost na političkoj sceni EU veća je nego ikada.

Koalicijske vlade već su duže vrijeme standard u Europi. Stranke koje su nekada pobjeđivale apsolutnom većinom u parlamentu, danas pobjeđuju s manjim udjelom glasova. To stvara nužnima nove vrste u pravilu manjinskih koalicija što vladi otežava zadaću, ali i poštivanje pravila (vidi poglavlje o deficitu, dugu i izbornim sustavima). Stoga je važno za bolje fiskalno upravljanje postojanje političke volje za jačanje nacionalnog srednjoročnog proračunskog okvira za višegodišnje fiskalno planiranje i za dodatno poboljšanje postojeće proračunske procedure na nacionalnoj razini.

Mnoge vlade popuštaju fiskalna pravila kako bi došle do podrške birača. Političkim elitama je jednostavnije prekršiti pravila, nego provesti nepopularne strukturne reforme na čije se ekonomske koristi treba dugo čekati ili riskirati ekonomsku nesigurnost. Teško je kvantificirati utjecaj strukturnih reformi na rast, posebice dugoročno, pa je manevarski prostor za smanjenje proračunskog deficita podložan političkoj diskreciji. U takvoj situaciji mijenja se i odnos političara prema pravilima. Prije nekoliko godina govorilo se o potrebi jačanja europskih fiskalnih pravila, a sada se postavlja pitanje kako u potpunosti iskoristiti njihovu „fleksibilnost“. Ta promjena pokazuje koliko je daleko eurozona odmakla od pokušaja da na vrhuncu dužničke krize vrati povjerenje investitora i povjerenje birača. Jer, zbog rekordne nezaposlenosti i stagnacije jačaju radikalne stranke. Ekonomske teškoće podgrijale su populizam i politički ekstremizam.

Uz fiskalna pravila pojavili su se i fiskalni odbori koji nadziru primjenu pravila. Razlog za to leži u potrebi da se onemogući kratkoročna, oportunistička, neodrživa i populistička fiskalna politika čiji je cilj kratkoročno dobiti glasove na izborima, bez obzira na dugoročne posljedice takve politike za društvo. Prema teoriji, odbori bi trebali obeshrabriti vlade da prevare birače u vezi poštivanja pravila. Značajan broj država članica pokazuje slabosti, koje se uglavnom odnose na netransparentnost, nedostatak centralizacije proračunskog procesa i pretjerano optimistične gospodarske projekcije. To potencijalno povećava pristranost deficitu kroz „problem zajedničkog bazena“, a može ugroziti fiskalnu disciplinu (EK, 2010). Kako odbori ne utječu izravno na fiskalnu politiku, njihov utjecaj uglavnom proizlazi iz političkog troška fiskalne nediscipline koji nastoje povećati boljim informiranjem javnosti. Rezultati potvrđuju da zemlje u kojima fiskalni odbori imaju veći medijski utjecaj nastoje imati bolje fiskalne rezultate (Debrun et. al, 2013:52).

Također, pravila i politički neovisni odbori mogu ograničiti političku moći u proračunskom procesu. Naime, državni proračun je, prije svega, politički proces kojim upravlja politički sustav i odraz je političke moći. Javna sredstva su uvijek ograničena i neizbježno su premala za zadovoljenje svih potreba društva. Stoga se proračunski proces koristi za natjecateljske zahtjeve i za olakšanje teških političkih razmjena. Uspješno udovoljavanje tim ciljevima zahtijeva da proračunski proces postiže i održava fiskalnu disciplinu, strateške prioritete korištenja javnih sredstava i operativno upravljanje. Iako proračunski službenici imaju presudnu ulogu u osiguranju integriteta informacija, primarna odgovornost za pridržavanje pravila pada na političke lidere (Schick, 2013). Stoga u ovo vrijeme, kada su tržišta nestabilna, važno je imati čvrsti zajednički cilj koji ide u smjeru poštivanja pravila. Uz to, važno je da pravila budu jednostavna, optimalna i da postoji učinkovit mehanizam kažnjavanja (Schick, 2010) tako da je i dalje nužno postavljanje odgovarajuće okosnice fiskalne discipline (Wyplosz,2015). Jer, pravila su ranjiva od tri neovisne bolesti: nedostatka temeljnog političkog opredjeljenja, neodgovarajućeg dizajna i slabog provođenja. A „pravila trebaju „punu i konzistentnu“ primjenu“ (Debrun i Kinda, 2014).

4.5 Uloga parlamenata u proračunskom procesu

Uloga parlamenata u proračunskom procesu uvelike se razlikuje među zemljama. Neki od njih su moćni igrači i znatno oblikuju proračun, a neki odobravaju proračun kakvog je pripremila izvršna vlasti bez ikakvih promjena. Vlade su velike i složene institucije, a to se odražava u njihovim proračunima i čini proračunski proces u javnom sektoru složenim. Proračunski dokumenti sastoje se od tisuća stranica, oblik proračuna nije uvijek lako razumljiv, a njegovo analiziranje može uzeti puno vremena. Proračunski nadzor može biti obeshrabrujući izazov s kojim se suočavaju parlamenti kada su zatraženi da razmotre vladine prijedloge godišnjih prihoda i rashoda. Iz dugoročne perspektive, utjecaj parlamenata na politiku proračuna je opadajući u mnogim industrijskim zemljama. Stoga mnogi parlamenti promišljaju ulogu proračunskog procesa kako bi se reafirmirali kao aktivniji igrači.[413] Neki parlamenti postali su

[413] World Bank. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Dostupno na: www.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf

manje aktivni u proračunskom procesu, a neki imaju snažnu ulogu. Demokratizacija i ustavne reforme osiguravaju mogućnosti novim parlamentima u definiranju odgovarajuće aktivne proračunske uloge.

Proračun prolazi kroz nekoliko faza u parlamentu u procesu koji obično uključuje mnogobrojna čitanja i rasprave u sabornici, koje nastoje biti u vezi širih poteza proračuna te u funkciji publiciteta vlade i opozicije. Vlada može koristiti priliku za oglašavanje svoje politike, a opozicija ima priliku istaknuti percipirane nedostatke i naglasiti svoje alternative. Ponekad, veliki dio tih rasprava nije čak ni usmjerena na proračun. Detaljna rasprava o proračunskim brojkama obično postaje moguća samo u manjem forumu na razini odbora i daleko od političkog centra pažnje. Stoga za učinkovitost parlamenata trebaju snažni odbori, a posebice Odbor za proračun koji može pridonijeti procjeni predmeta ekspertize. Donošenje odluka u parlamentu također treba biti temeljeno na punom pristupu relevantnim i visoko kvalitetnim informacijama, a parlament treba biti sposoban neovisno analizirati proračunske informacije.

Zahtjev za većim sudjelovanjem parlamenata u proračunskom procesu obično je praćen skepticizmom. Dok to uključuje određeni rizik, slučaj učinkovitog uključivanja parlamenata u proračunski proces obično nije u potpunosti poštovan. Wehner (2004) raspravlja neke važne argumente: *Ustavni zahtjevi i „moć novčanika“*.„Moć novčanika“ je neosporan demokratski temelj. To također znači obavezu parlamenta da osigura financijski zdravu autorizaciju mjere prihoda i potrošnje, dobar spoj populacije s dostupnim izvorima, te da su odgovarajuće i učinkovito uvedeni; *Provjera i ravnoteža kao sastojci „dobrog upravljanja“.* Središnja dilema „dobrog upravljanja“ je da neublažena izvršna moć može biti imovina u početnoj fazi ekonomske reforme, ali progresivno postaje obveza (Santiso, 2003). Provjera i ravnoteža su nužne za osiguranje dobrog upravljanja u proračunskom procesu u srednjem do dugom roku, što zahtijeva odgovornost izvršne vlasti zakonodavnoj, te sposobnost da kasnije poduzme odgovarajuće djelovanje u slučaju slabe izvedbe (Marshall, 1991); *Otvorenost i transparentnost.* Parlamenti mogu pomoći osigurati ravnotežu pogleda i ulazaka u odluke o proračunu, te tako osigurati platformu za stvaranje šireg konsenzusa s obzirom na teške proračunske pregovore. U mnogim zemljama poslovna zajednica se tradicionalno snažno

oglašava tijekom stvaranja proračunske politike. Kako bi upotpunili i uravnotežili te mogućnosti, parlamenti mogu funkcionirati kao ulazna točka u proračunski proces za neovisne skupine stručnjaka, akademike i skupine civilnog društva (Wehner, 2004:3).

Proračunski proces zauzima mjesto u širem političkom kontekstu i izraz je odnosa između političkih čimbenika koji sudjeluju u procesu. Utjecaj parlamenta na proračunski proces većinom određuje većinska politička stranka. Ako je snažna ili dominantna politička većina u parlamentu veća je predvidivost ishoda glasovanja. S druge strane, ako u parlamentu prevladava nekoliko stranaka bez neke koja ima potpunu većinu mjesta, izvršna vlast trebat će sakupiti glasove brojnih stranaka kako bi proračun bio izglasan. Vjerojatno će se trebati pogađati i činiti ustupke tijekom toga procesa. Predsjednički sustav može stvoriti podijeljenu vladu kada stranka predsjednika nema većinu u parlamentu. Sličan učinak može se dogoditi u parlamentarnom sustavu tijekom manjinske vlade. Druga i povezana varijabla je jedinstvo stranke ili disciplina, što zahtijeva glasanje prema stranačkoj liniji čak i ako se ishod u potpunosti ne poklapa s preferencijama individualnih parlamentaraca.[414]Stranačka većina samo osigurava predvidivost ponašanja parlamentaraca kada se ono poklapa sa strogom stranačkom disciplinom. Niska razina jedinstva stranke je obično povezana s kandidatom usmjerenim na izborni sustav, gdje pripadanje stranci nije najjači čimbenik u parlamentarnim izborima. S druge strane, izborni sustav usmjeren na stranku nastoji osigurati višu razinu stranačke discipline zato što je izborna sreća individualnih parlamentaraca snažnije uzajamno povezana s pripadanjem stranci.[415]

Mnogobrojni čimbenici utječu na kombiniranje u određivanju uloge i utjecaja parlamenata u fazi odobravanja proračunskog procesa. Parlamenti trebaju određenu ustavnu moć u vezi proračuna kako bi utjecali na donošenje odluka, odnosno znatnu moć podnošenja amandmana na prijedlog proračuna koji je pripremila izvršna vlasti. Ali samo službena ustavna moć nije dovoljna. Potreban je sveobuhvatni pregled financijskih prijedloga za nadzor i odgovarajuće vremenski tempiran proračunski proces, gdje je proračun odgovarajuće podnesen uoči početka fiskalne godine.[416]

---

[414] World Bank. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Dostupno na: www.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf

[415] Isto. Primjerice, u zemljama koje koriste listu stranaka prema proporcionalnom izbornom sustavu izborno tijelo radije glasa za političke stranke nego za individualne parlamentarce, a središnjica stranke ima snažan glas u izboru kandidata.

[416] Isto.

4.5.1 Delegacijski i ugovorni pristup u proračunskom procesu

Javni proračunski proces uključuje mogući neuspjeh koordinacije između relevantnih donositelja odluka. Za rješavanje tog neuspjeha važno je stvoriti institucionalne poticaje koji će potaknuti donositelje odluka na poduzimanje znatno opsežnijeg pregleda proračuna. Za postizanje toga Hallerberg i von Hagen (1999, Hallerberg, 2004) navode dva institucionalna pristupa: delegacijski i ugovorni.

Delegacijski pristup. S delegacijom proračunski proces daje poseban autoritet „fiskalnom poduzetniku“ s autoritetom za postavljanje širih parametara proračuna i osiguranja da ih drugi sudionici nadgledaju. Učinkoviti „poduzetnik“ ima sposobnost nadzora drugih sudionika i korištenje selektivnih kazni protiv bilo kojeg direktora. Među članovima u kabinetu „poduzetnik“ je obično ministar financija. Von Hagen (u Bratić, 2011:127) dokazuje da proračunski proces s dominantnom ulogom ministra, slabim ili ograničenim utjecajem parlamenta u podnošenju proračunskih amandmana, te ograničenim utjecajem drugih ministarstava na promjene prijedloga proračuna tijekom faze izvršenja proračuna, podupire fiskalnu disciplinu. Zaključuje kako je institucionalna reforma proračunskog procesa dobar put za postizanje i održavanje većeg stupnja fiskalne discipline. U praksi, raspodjela može imati različite oblike.[417] Povećana sklonost potrošnji je utemeljena u političkoj neravnoteži između koncentriranih koristi i raspršenih troškova, utjecaja interesnih skupina, inkrementalizma u proračunskim odlukama i ljepljivim izdacima. Ako se vlade ne pridržavaju fiskalnih agregata proračun će se povećati kako bi se udovoljilo potražnji za trošenjem, a dobre procedure nisu dovoljna obrana protiv tih pritisaka (Schick, 2003:14). U neriješenim konfliktima između individualnih potrošača i ministra financija obično posreduje premijer. U svakoj zemlji zahtjevi za novcem drugih ministara prema ministru financija mnogo su veći od realnih mogućnosti. Stoga je izuzetno važno imati jakog premijera i jakog ministra financija koji su duboko uvjereni u nužnosti i važnost zdravih javnih financija. Naravno, bilo bi dobro da su svi članovi kabineta uvjereni u isto. Tu je riječ o potrebi jakog vodstva. Isto tako, riječ je

[417] Primjerice, u francuskom modelu ministar financija kojega podržava premijer ima snažnu moć postavljanja dnevnog reda u odnosu na druge članove kabineta. Britanski proračunski proces uključuje serije bilateralnih pregovora između onih koji troše i ministra financija u kojima posljednji ima snažnu pregovaračku moć temeljenu na nadmoći informacija, starješinstvu i političkoj pokrivenosti od premijera. Njemački model raspodjele daje ministru financija moć veta za sve proračunske odluke na sastancima kabineta (Schick, 2013:14).

o nužnosti smanjivanja populizma i shortemisma[418], koji su glavni neprijatelji ekonomskog uspjeha. [419]

Sa zakonodavne strane pristup delegacije dovodi do velike moći izvršne vlasti u postavljanju dnevnog reda u parlamentu. Ovdje je važan instrument ograničiti doseg amandmana koji parlamentarci mogu pripremiti na prijedlog proračuna izvršne vlasti[420] i procedura glasanja. Time se nastoji oslabjeti pozicija izvršne vlasti suočavanjem dvaju suparničkih tijela (von Hagen, 2002: 274). Bilo kako bilo, ministar financija tijekom godine mora putem centralizacije proračunskog procesa biti sposoban nadzirati i kontrolirati tijek rashoda, te uvesti ograničenja gotovog novca, a centralizacija zahtijeva stroga ograničenja bilo koje promjene u originalnom zakonu o proračunu kroz izmjene sredstava kada je fiskalna godina počela.

Pristup ugovora. Ugovorni pristup oslanja se na sporazum između relevantnih strana na početku proračunskog procesa, a takav sporazum osigurava srednjoročnu orijentaciju za fiskalnu politiku i uključuje numeričke ciljeve za posebne proračunske stavke (Hallerberg et al., 2006:59). Tako da proračunski proces počinje sa suglasjem o postavljenim fiskalnim ciljevima koje su ispregovarali članovi izvršne vlasti. Ovdje je naglasak na procesu pregovaranja kao mehanizmu za otkrivanje popratnih pojava uključenih u odluke o proračunu i na vezivanju prirode ciljeva.[421] Uloga ministra financija u takvom pristupu je da ocijeni dosljednost planova potrošnje samostalnih odjela unutar postavljenih ograničenja. Na zakonodavnoj strani pristup ugovora ima manju težinu za izvršnu vlast kao postavljača dnevnog reda i veću težinu u ulozi zakonodavnog nadzora vjernosti implementacije fiskalnih

---

[418] Mikloš kod objašnjenja pojma shortemism navodi citat Benjamina Disarelija, premijera Velike Britanije iz 19. stoljeća, koji o shortemismu kaže: „Dok se političari brinu o sljedećim izborima, državnici skrbe o budućim generacijama.“ Mikloš, Ivan, bivši slovački zamjenik premijera za gospodarstvo i ministar financija, u Intervjuu za Večernji list, 18. listopada 2014., str. 4-6.

[419] isto.

[420] U Francuskoj, primjerice, amandmani ne mogu biti primljeni ako ne smanjuju potrošnju ili se stvaraju nove izazove za javne prihode. Francuska vlada može prisiliti zakonodavstvo da glasa za veći dio cjelokupnog proračuna glasom blokade sa samo onim amandmanima za koje smatra da će ih izvršna vlasti prihvatiti. U UK-u izvršna vlast može glasati o proračunu kao glasanju o povjerenju i tako povećati uvelike udio za odbacivanje amandmana. Pozicija izvršne vlasti također može biti ojačana davanjem ministru financija moći veta u vezi proračuna koji je proslijedilo zakonodavno tijelo kao u Njemačkoj i Španjolskoj. Konačan elemenat proračunskog procesa odnosi se na proračunsku vlast Gornjeg doma. Gdje oba doma imaju jednaku proračunsku vlast, kao u Italiji i Belgiji, pronalaženje kompromisa između dvaju domova je nužan dio proračunskog procesa (von Hagen, 2002:273).

[421] Pravi primjer tog pristupa je danski proračunski proces koji od 1982. počinje pregovorima između članova kabineta fiksiranjem ograničenja potrošnje za svaki odjel potrošnje. Obično ta ograničenja proilaze iz srednjoročnih fiskalnih programa ili koalicijskog sporazuma između vodećih političkih stranaka. Irski koalicijski sporazum od 1989. uključivao je srednjoročne fiskalne strategije za smanjenje javnog duga koje su osiguravale pozadinu za godišnje pregovore u vezi proračunskih ciljeva (von Hagen, 2002:274).

ciljeva. Institucionalno to znači da se ugovorni pristup manje oslanja na nadzor amandmana u parlamentu i više na sposobnost zakonodavstva u nadzoru fiskalnih izvedbi izvršne vlasti (von Hagen, 2002, Halleberg, et al., 2006).

Sve u svemu, delegacijski pristup oslanja se na hijerarhijske strukture unutar izvršne vlasti, te između izvršne i zakonodavne. Suprotno tomu, ugovorni pristup se više izgrađuje na distribuciji vlasti u vladi. U demokratskim sustavima obično prevladavaju hijerarhijske strukture unutar političkih stranaka, a u odnosima između stranaka čak i više. To sugerira da institucionalni izbor između dva pristupa uvelike ovisi o broju stranaka u parlamentu. Još konkretnije, Hallerberg i von Hagen (1998) sugeriraju da je delegacija primjerenija za jednostranačke vlade, dok je pristup ugovora primjereniji za višestranačke koalicijske vlade (von Hagen, 2006:471). Prvi razlog za važnost ideološke udaljenosti je poteškoća u djelovanju višestranačkih koalicija kojima upravljaju snažni ministri (Hallerberg et al. (2006:5), a drugi razlog je što se jednostranačkim vladama teže pridržavati fiskalnih ciljeva, sve dok ne postoji učinkovita prijetnja za nepridržavanje, a izvršitelji se mogu jednostavno odmaknuti od svojih ciljeva koje ne smatraju odgovarajućim (Hallerberg et al., 2006:6). O razlozima za to više u von Hagen (2002:275-278).

Broj stranaka u vladi snažno ovisi i o izbornim institucijama. Empirijske studije pokazuju da većinski izborni sustav promovira pojavu dvostranačkih sustava i jednostranačkih većinskih vlada (Duverger, 1954; Taagepera i Shugart, 1989, 1993). U suprotnosti, proporcionalni izborni sustav omogućuje puno više varijacija u području veličine, ali je stalno obilježen višestranačkim koalicijskim vladama (Lijphart, 1984, 1994; Taagepera i Shugart, 1989, 1993), a posebice je nizak prag minimuma glasova. Ovi uzorci sugeriraju da će zemlje koje traže centralizaciju proračunskih procesa vjerojatnije izabrati pristup ugovora, ako su njihovi izbori temeljeni na proporcionalnom sustavu (i niskim izbornim pragovima), dok će vjerojatnije izabrati delegaciju, ako su njihovi izbori temeljeni na pravilu većine. Hallerberg i von Hagen (1998) i Hallerberg et al. (2001) testirali su i potvrdili te hipoteze za države članice EU. Nadalje, za ministra financija delegacijsko donošenje odluka o proračunu poboljšava fiskalnu disciplinu tamo gdje vlada nije ideološki raspršena ili je raspršenost vrlo mala, odnosno u zemljama koje obično imaju jednostranačku ili koalicijsku vladu koju su formirale usko povezane stranke tijekom većine promatranog razdoblja. Suprotno je istinito za strogost fiskalnih pravila koja su učinkovita u državama sa značajnim stupnjem ideološke disperzije u

vladi. Rezultati potvrđuju da izbor institucija za jačanje fiskalne discipline i njihovog utjecaja značajno ovisi o vrsti vlade, te političkog okruženja i ustavnih obilježja kao što je izborni sustav (više u Halleberg et al., 2006:20).

Sve to ima važne implikacije na fiskalnu okosnicu E(M)U. Procedura prekomjernog deficita i Pakt o stabilnosti i rastu EU slični su pristupu ugovora za centralizaciju proračunskog procesa. Ako je tome tako, moglo bi se očekivati da te procedure budu učinkovitije u zemljama čija je institucionalna okolina povoljna za taj pristup i manje učinkovite u okolinama gdje je prikladniji pristup delegacije. Empirijski dokazi koje su osigurali Hughes-Hallett et al. (2001) potvrđuju upravo to. Između 1992. i 1996. razina duga povećana je značajno u europskim državama s rascjepkanim procesima i onima koji se oslanjaju na delegaciju, ali vrlo malo u zemljama koje primjenjuju pristup ugovora. Nakon 1996. države koje primjenjuju pristup ugovora postigle su znatno veća smanjenja u razinama duga od drugih. Halleberg et al. (2001) pokazuju da mnoge države primjenjuju pristup ugovora implementiran novim mehanizmima na nacionalnoj razini jačajući svoju sposobnost da postignu fiskalne ciljeve unatoč neočekivanim ekonomskim razvojima. Države koje se oslanjaju na delegaciju nisu napravile ništa ili malo da to postignu. To sugerira da će Pakt djelovati učinkovitije u državama u kojima domaći proračunski proces obilježava značajan stupanj centralizacije pod pristupom ugovora. Bit će manje učinkovit u osiguranju fiskalne discipline u državama gdje se centralizacija proračunskog procesa oslanja na delegaciju i u državama s fragmentiranim proračunskim procesom (von Hagen, 2002:278).

Von Hagen (2002:279) zaključuje da danas može biti smatrana empirijski dobro postavljena hipoteza da centralizacija proračunskog procesa vodi do nižih državnih deficita i dugova[422] koja je potvrđena u različitim zemljopisnim i političkim sustavima. Tako da je centralizacija proračunskog procesa važan i učinkovit put za ublažavanje „problema zajedničkog bazena“ javnog proračunskog procesa. Centralizirani proračunski proces sadrži elemente za poticanje donositelja odluka na internaliziranje popratnih pojava „zajedničkog bazena“ sveobuhvatnim pregledom svojih odluka. Zahtijeva da se svi sukobi između natjecateljskih zahtjeva prema javnim financijama rješavaju unutar njegovog djelokruga, a transparentnost je drugi važan

[422] Rastuća literatura počevši s von Hagenom (1992) predstavila je empirijske dokaze podržavajući hipoteze da centralizacija proračunskog procesa vodi do manjih vladinih deficita i dugova (vidi i von Hagen i Harden (1994b); De Haan i Sturn (1994); Hallerberg i von Hagen (1998, 1999), Gleich (2002); Alesina et al. (1995); Stein et al. (1999), Strauch (1998); itd. u von Hagen, 2002).

preduvjet centralizacije. Nedostatak transparentnosti stvara mogućnosti za dosluh između sebičnih donositelja odluka i sprječava sveobuhvatni pregled posljedica njihovih odluka. Neuspjeh u centralizaciji dovodi do fragmentiranog proračunskog procesa (više o devijacijama koje do toga dovode u van Hagen, 2006:470). Povijesno iskustvo sugerira da vlade čine napore na centralizaciji proračunskog procesa kako bi prevladale snažne fiskalne krize. S druge strane, nastojanje da se troši više i upravlja većim deficitima povećava se s brojem predstavnika individualnih interesa koji donose autonomne odluke o potrošnji. Prema Hallerberg et al. (2006:4)“ što više predstavnika sudjeluje u moći kreiranja politika, veća je rascjepkanost proračunskog procesa“. Ustavni aspekti kao što su izborna pravila ili stupanj političke decentralizacije, čini se, postaju temeljniji od proračunskog procesa, ali potonji se ne smije ignorirati, zaključuje von Hagen (2006:474).

Što se centralizacije i fleksibilnosti proračunskog procesa tiče, Hallerberg i von Hagen (1999) procijenili su cikličku elastičnost vladinih deficita u 15 zemalja EU i pronašli da centralizacija *per se* ne mijenja cikličku elastičnost. U stvari, zemlje sa snažnim ministrom financija obilježava razmjerno veća ciklička elastičnost. To sugerira da snažan ministar financija može reagirati znatno brže na ekonomske krize i uzlete. Važno je da nema pokazatelja trgovanja između makroekonomske stabilizacije i ublažavanja pretjerane potrošnje u dizajnu proračunskog procesa (von Hagen, 2002:279). Corsetti i Roubini (1996: 412) zaključuju da bi “reforma institucija te postupaka u proračunskom procesu, praćena visokom razinom fiskalne transparentnosti i demokratizacije proračuna (veći uvid javnosti u korištenje sredstava proračuna), mogli osigurati učinkovitu fiskalnu disciplinu s nižim makroekonomskim troškovima“ (Bratić, 2011:127). Bajo (u Bratić, 2011:125) navodi tri ključna elementa fiskalne discipline: dobro institucionalno ustrojstvo, fiskalnu transparentnost te analizu i upravljanje javnim rashodima, koji su osnova za provedbu uspješne fiskalne (proračunske) politike i čine državu odgovornom.

4.5.2 Fiskalna transparentnost i odgovornost

Fiskalna transparentnost je velika otvorenost prema javnosti u vezi strukture vlade i funkcija, nastojanja fiskalne politike, javnog sektora i računa, te projekcija. To uključuje spremnost pristupu vjerodostojnih, sveobuhvatnih, pravovremenih, razumljivih i usporedivih informacija o aktivnostima vlade tako da birači i financijska tržišta mogu točno procijeniti vladinu

fiskalnu poziciju te prave troškove i koristi vladinih aktivnosti, uključujući njihove sadašnje i buduće ekonomske i društvene implikacije (Copits i Craig, 1988).

Nadalje, fiskalna transparentnost je kritičan element fiskalnog upravljanja i odgovornosti. Osigurava točnu sliku fiskalnih pozicija i planova vlada, dugoročnih troškova i koristi bilo koje promjene politike, te potencijalnih fiskalnih rizika koji ih mogu odmaknuti od cilja. Također, osigurava s potrebnim informacijama parlamente, tržišta i građane kako bi vlade bile odgovorne. Kod fiskalne transparentnosti i Evaluacija MMF-a[423] su dio tih napora na jačanju fiskalnog nadzora, podrške donositeljima odluka o politikama i poboljšanju fiskalne odgovornosti.

Fiskalna transparentnost počiva na temeljnim principima javnih financija: stabilnosti, učinkovitosti i pravednosti. Ukupno, fiskalna transparentnost nastoji biti povezana s fiskalnom disciplinom i poboljšanjem dobrog upravljanja, tako pridonoseći poboljšanju ekonomske izvedbe. Zato transparentnost vodi do vladine odgovornosti - dok, s druge strane, zahtjevi za zakonsku odgovornost mogu dovesti do transparentnih postupaka - i kredibiliteta. Učinci koristi se odražavaju u manjoj premiji rizika na financijskim tržištima i jačoj potpori dobro informiranih građana vladinoj politici. Ipak, argumenti u korist transparentnosti nose određena upozorenja; pod određenim dobro definiranim uvjetima i u ograničenom vremenu, pristup osjetljivim proračunskim podacima ili informacijama i posebnim mjerama politika koje mogu donijeti nepoštene koristi nekim skupinama, trebao bi biti ograničen na malo ključnih vladinih službenika (Kopits i Craig, 1998:4). Tako, transparentnost može donijeti troškove i rizike u području monetarne politike (npr. tečajevi valuta), javnih financija (npr. kod promjena u poreznom sustavu ili viškova u proračunu (više u Kopits i Craig, 1998:3).

Povećanje fiskalne transparentnosti je poželjno jer fiskalna transparentnost omogućuje bolje informirane rasprave donositelja odluka o politikama, a javnosti o dizajnu i rezultatima fiskalne politike te pridonosi postavljanju odgovornosti za njezinu provedbu. Pomaže isticanju rizika za fiskalnu izvedbu, omogućujući raniji i glatkiji odgovor fiskalne politike na promjenu ekonomskih uvjeta, te time smanjenju učestalosti i ozbiljnosti krize. Stupanj fiskalne transparentnosti može također pomoći osiguranju osjećaja fiskalne vjerodostojnosti zemlje i igra ulogu u tome kako financijska tržišta vide fiskalne dokumente države.

[423] Eng. the IMF's Fiscal Transparency Code and Evaluation

Novi Kod MMF-a pokriva četiri ključna elementa fiskalne transparentnosti: Stup I: Fiskalno izvješćivanje, koje treba ponuditi relevantne, sveobuhvatne, pravovremene i vjerodostojne informacije o vladinoj fiskalnoj poziciji i izvedbi; Stup II: Fiskalno predviđanje i proračunski proces**,** koje treba osigurati jasnu izjavu o vladinim proračunskim ciljevima i nastojanjima u politici, zajedno sa sveobuhvatnim, pravovremenim i vjerodostojnim projekcijama razvoja javnih financija; Stup III: Analiza fiskalnog rizika i upravljanja**,** koja treba osigurati da su rizici za javne financije otkriveni, analizirani i upravljani, te donošenje odluka o fiskalnoj politici u javnom sektoru učinkovito koordinirano i; Stup IV: Upravljanje izvorima prihoda, **k**oji trebaju osigurati transparentan okvir i vlasništvo, ugovaranje, oporezivanje i korištenje doprinosa prirodnih izvora.[424]

Nadalje, OECD je razvio Najbolju praksu za transparentnost proračuna[425] koja se odnosi na dostupnosti proračunskih informacija, posebnih zahtjeva za objavu, te integriteta i osnova odgovornosti. OECD preporuča sljedeće vrste proračunske dokumentacije:

Sveobuhvatan proračun obuhvaća sve vladine prihode i rashode te uključuje izvedbu podataka i srednjoročne projekcije; *Izvješće prije proračuna* navodi eksplicitno vladine dugoročne ciljeve ekonomske i fiskalne politike, te ekonomske procjene i namjere za srednjoročno razdoblje; *Mjesečna izvješća* pokazuju progres u implementaciji proračuna, uključujući objašnjenja i razlike između aktualnih i predviđenih iznosa; *Izvješća sredinom godine osiguravaju* sveobuhvatno ažuriranje implementacije proračuna, uključujući ažuriranje predviđanja izvedbe proračuna u srednjem roku; *Izvješće krajem godine* treba pregledati najviša institucija za reviziju i objaviti unutar šest mjeseci od kraja fiskalne godine; *Predizborno izvješće* rasvjetljuje opće stanje vladinih financije odmah prije izbora i; *Dugoročno izvješće* procjenjuje dugoročnu održivost tekuće vladine politike.[426]

Fiskalna transparentnost odražava sustav dobro organiziranih prozora stvaranja javne politike i njezine implementacije. To nije samo po sebi kraj, ali je sredstvo koje pridonosi učinkovitoj i sveobuhvatnoj odgovornosti čiji su ciljevi osiguranje pune odgovornosti vlade i njezinih službenika. Tvrdi se da je osnivanje institucija s ciljem osiguranja transparentnosti i

---

[424] Stupovi I, II i III su izdani, a nacrt Stupa IV prolazi kroz dva kruga javnih konzultacija i nekoliko provođenje u tom području. Stup IV prilagođava principe prva tri stupa posebnim okolnostima zemalja bogatim izvorima (IMF,2016).

[425] eng. Best Practices for Budget Transparency

[426] Skraćeno iz najbolje prakse transparentnosti proračuna (OECD, 2002).

odgovornosti samo prvi korak, ali znatno važniji korak je osiguranje njihove učinkovitosti u onome za što su stvorene. To, zauzvrat, zahtijeva specifikaciju okosnice transparentnosti i odgovornosti, te napore na nekoliko razina s ciljem da ih učini potpuno operativnima.

Fiskalna transparentnost ili akt osiguranja informacija o fiskalnim aktivnostima vlada posebnim skupinama kao što je parlament ili drugim skupinama, je sredstvo, a ne zamjena za odgovornost. Odgovornost podrazumijeva postojanje nadzornog tijela nadležnog za odgovornost pregledanog sadržaja osiguranih informacija i izvješćivanje o tome šire javnosti.

Instrumenti fiskalne transparentnosti, uključujući srednjoročne fiskalne strategije, razvojne planove, godišnje proračune, godišnje račune uključujući bilance, te revizorska izvješća, koriste se, u kombinaciji sa drugim sredstvima, za prikaz odgovornosti. Transparentnost u javnim financijama može pridonijeti kredibilitetu politike i tako pridonijeti sprječavanju potencijalnih kriza, te njihovom rasplamsavanju i širenju. Istodobno, važno je prepoznati da veća transparentnost može uključiti troškove, posebice tamo gdje treba razviti ili poboljšati informacijski sustav i praksu izvješćivanja; te da napori na promociji fiskalne otvorenosti moraju uživati snažnu podršku u zemljama članicama (MMF-a, op.a) da bi bile uspješne (Kopits i Craig, 1998:14).

4.5.3 Fiskalni odbori versus parlamenti u odnosu na transparentnost i odgovornost

Proces izrade nacrta proračuna izvršne vlasti obično je nastojao biti nepoznat javnosti. Međutim, kada je proračun iznesen u parlamentu, u dubinskoj javnoj raspravi to postaje nemoguće. Otvorena rasprava u parlamentu o sadržaju proračuna jača transparentnost i omogućuje učinkoviti nadzor. Primjerice, većina od polovice Odbora za javne račune [427]u Commonwealthu je izvijestila da su njihovi postupci otvoreni za medije i širu javnost (McGee, 2002:99). I 63 posto (17 od 27) parlamenata koje je ispitivao OECD izvješćuju da su postupci njihovih odbora otvoreni prema javnosti (OECD, 2002b). Preusmjeravanje parlamenata prema otvorenosti i dostupnosti označava opadanje tajnosti u stvaranju politika i proračunskog procesa. Prema saznanju Wehnera (2004:6) „nema parlamenta koji je otvorio

[427] eng. Public Accounts Committees

postupke odbora za financije novinarima i javnosti, a da istodobno osjeća potrebu za promjenom te odluke i vraćanje tajnosti“.

Dobro medijsko pokrivanje osigurava platformu za publicitet rada parlamentarnih odbora i može produbiti javne rasprave o proračunu. Nadalje, parlamenti mogu koristiti javne rasprave za dopunu proračunskih informacija koje je pripremila izvršna vlast i koje su predmet neovisnog ispitivanja. Brojni parlamentarni odbori uobičajeno pozivaju vanjske stručnjake na javnu raspravu za dopunu dokaza koje su pripremili političari i vladini službenici. Proces kretanja od zatvorenog parlamenta prema onom otvorenom za medije i javnosti uključuje učenje iz iskustava svih sudionika. Za učinkovitu procjenu i sudjelovanje parlamenti trebaju donijeti jasne smjernice i procedure,[428] ali i komunikacijske strategije s javnošću kako bi povećali svoj utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Procjena utjecaja sudjelovanja parlamenta u stvaranju proračuna. Dok postoje jaki argumenti za jačanje sudjelovanja parlamenata u stvaranju proračuna, aktualna uloga parlamenata razlikuje se značajno među zemljama. Wehner (2004) je naglasio neke različitosti uzimajući u obzir razinu i prirodu angažmana. Prethodni se odnosi na doseg do kojega parlament može utjecati na proračunsku politiku, a naredni na učinak njegovog djelovanja na ishod proračuna.[429]

Parlamenti se mogu razlikovati prema opsegu utjecaja na proračunske politike (vidi okvir 2, Wehner, 2004:5). Najmoćniji parlamenti su oni koji imaju sposobnost napisati proračun, poput Kongresa SAD-a koji ponekad funkcionira kao parlament koji stvara proračun. Iako predsjednik države podnosi Kongresu nacrt proračuna, potonji ga tretira smo u užem smislu. Predsjedničke sugestije na proračun promatrači ponekad nazivaju „mrtvima u dolasku“, a prosljeđuje ih se Kongresu na neovisno određivanje njegove vlastite proračunske politike (Schick i LoStracco, 2000:74-104).[430] U SAD-u Ured za proračun kongresa (CBO)[431] usmjeren je na procjenu troškova ili označavanje zakonskih prijedloga u odnosu na početnu vrijednost. To je pridonijelo obeshrabrenju Kongresa za podnošenje prijedloga koji si vlada ne

[428] World Bank. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Dostupno na: www.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf

[429] Smatramo da su potrebno nova empirijska istraživanja za sveobuhvatnu analizu utjecaja parlamenata na proračun, a posebice na ishod proračuna s obzirom na postojanje fiskalnih pravila i fiskalnih odbora.

[430] Prvotni rad Aarona Wildavskog o politici proračunskog procesa je, u svojoj biti, studija o kongresnom donošenju politika (Wildavsky i Caiden, 2000).

[431] eng. Congressional Budget Office (CBO)

može priuštiti, a nekoliko komentatora je tvrdilo da je s funkcijom procjene troškova CBO postao utjecajniji i učinkovitiji (Debrun et. al, 2013:41). Ipak, sposobnost Kongresa SAD-a da oblikuje proračun vjerojatno je jedinstvena. Samo nekoliko drugih parlamenata izvješćuje o značajnijim promjenama nacrta proračuna izvršne vlasti na redovnoj osnovi (vidi Tablicu 11. U praksi, da li parlament općenito odobrava proračun kakvoga je predstavila vlada?(Wehner, 2004:5).

Pokazalo se da najveća skupina parlamenata spada u srednju kategoriju utjecaja parlamenata na proračun i odobrava predloženi proračun izvršne vlasti sa samo manjim promjenama. Tako 63 posto (17 od 27) parlamenata koje je ispitivao OECD pokazuju da oni općenito mogu napraviti marginalne prilagodbe. To je skupina koja pokriva parlamente nordijskih zemalja, većinu kontinentalne Europe i Južnu Koreju, a to što se navodi da su promjene proračuna manje ne znači nužno da su nevažne. Kada ministri ne uspiju uvjeriti parlament u nužnost određenih rashoda, smanjenje relevantnih stavaka može osloboditi dodatne izvore za usmjeravanje na znatno hitnije potrebe negdje drugdje. Umjerena razina podnošenja amandmana također pokazuje izvršnoj vlasti da je potrebno poduzeti ozbiljan nadzor parlamenta ili suočavanje s posljedicama. S druge strane spektra su parlamenti koji ne pokazuju nikakav značajan utjecaj na politiku proračuna i jednostavno stave „pečat“ na nacrt proračuna bez ikakvih izmjena. Ta skupina je primarno sastavljena od Westminsterskog[432] tipa parlamenta, gdje je svaki uspješan amandman na proračun smatran glasom nepovjerenja koji bi mogao potaknuti promjenu vlade (vidi okvir 3, Wehner, 2004:83). Malo drugih parlamenata koji nisu vođeni Westminsterskom tradicijom također spada u tu kategoriju, kao oni u Japanu i Grčkoj (OECD, 2002b).

[432] Westminsterski sustav je demokratski sustav vlade oblikovan nakon onoga u Ujedinjenom Kraljevstvu, a korišten je u Westminsterskoj palači, sjedištu britanskog pralamenta. Sustav čine serije ugovora i procedura za operacionalizaciju zakonodavnog tijela. Koristi se, ili je nekada korišten, u većini zemalja sadašnjeg ili bivšeg Commonwealtha. Potostoje drugi parlamentarni sustavi, poput primjerice onih u različitim europskim zemljama, čije su procedure različite od Westminsterskog sustava.

Tablica 11: Odobrava li parlament proračun kakvog je predstavila vlada?

Zemlja	Bez izmjena	S malim izmjenama	Sa značajnijim izmjenama
Australija	X		
Austrija		X	
Kanada	X		
Češka Republika			X
Danska			X
Finska		X	
Francuska		X	
Njemačka		X	
Grčka	X		
Mađarska			X
Island		X	
Irska		X	
Italija		X	
Japan	X		
Južna Koreja		X	
Meksiko		X	
Nizozemska		X	
Novi Zeland	X		
Norveška		X	
Poljska		X	
Portugal		X	
Španjolska		X	
Švedska		X	
Švicarska		X	
Turska		X	
Ujedinjeno Kraljevstvo	X		
SAD			X
Izvor: OECD (2002b) u Wehner (2004:5)			

U stvaranju proračuna parlamenti imaju kapacitet podnošenja amandmana ili odbijanja prijedloga proračuna izvršne vlasti te kapacitet stvaranja i zamjene njihovog proračuna; U utjecaju na proračun parlamenti imaju kapacitet da podnesu amandmane ili odbiju prijedloge proračuna izvršne vlasti, ali nemaju kapacitet da oblikuju i zamjene njihov proračun; Parlamenti s malo ili bez proračunskog utjecaja nemaju kapacitet da podnesu amandmane ili odbiju prijedlog proračuna izvršne vlasti, te oblikuju i zamjene njihov proračun. Ograničavaju se na prihvaćanje proračuna koji je pred njima. Izvor: Prilagođeno iz Norton (1993: Tablica 4.1 u Wehner, 2004:5).

Dok postoje komparativni podaci na razini angažmana parlamenata, posebice zahvaljujući istraživanjima OECD-a, priroda utjecaja parlamenata na ishode proračuna nije dovoljno istražena. Teorija upravljanja javnim rashodima zahtijeva tri međuovisna cilja: održavanje agregata fiskalne discipline, prioritete sredstava u skladu s politikom i programom učinkovitosti, te operativnu učinkovitost u implementaciji proračuna (1998). Ta tri cilja također su povezana s prihodovnom stranom proračuna.[433]

Ako se parlament odluči baviti odlukama skupina i dodjela, trebat će to učiniti *ex ante nadzorom* tijekom faze odobrenja u proračunskom procesu. U suprotnom, pitanje operativne učinkovitosti parlament primarno razmatra kroz *ex post* nadzor na temelju izvješća revizije

[433] Fiskalna disciplina nije moguća bez određene razine prihoda i točnog predviđanja dostupnih resursa. Odluke o raspodjeli uzimaju u obzir prihode kada se razmatra učestalost poreznih prihoda – raspodjela poreznog tereta po različitim sektorima i osobama. Učinkovita porezna administracija bitna je za osiguranje dostupnosti najvećeg iznosa prihoda unutar parametara koje je postavila fiskalna i porezna politika.

koji je pripremila vrhovna revizorska institucija nakon implementacije proračuna (Wehner, 2004:7). Ako je proces učinkovit, parlamenti mogu iskoristiti uvide u izvješća revizora tijekom razmatranja budućih proračuna. Moglo bi se činiti da se parlamenti razlikuju s obzirom na naglaske na angažmanu (Schick 2002:33-35, Wehner 2003). Primjerice, Kongres SAD-a slijedi elaborat *ex ante* procesa u kojem različiti odbori za financije odlučuju o fiskalnim parametrima, poreznoj politici i alokaciji dostupnih sredstava. Utjecaj Kongresa na skupne i alocirane izvore može biti bitan, ali nema odbora posvećenog raspravi o izvješćima revizije. U suprotnosti tome, većina parlamenata Westminsterskog tipa automatski odobrava proračun, čime isključuje bitan utjecaj na proračunsku politiku. Umjesto toga, naglasak je na operativnim pitanjima putem dubinske *ex post* procjene javne potrošnje u Odboru za javne račune.[434]Možda je to jedini mogući fokus za parlament koji ima manjak kapaciteta za podnošenje amandmana na proračun. U sredini je skupina parlamenata koja obavlja blage *ex ante* i *ex post* funkcije nadzora u jednom odboru. U njemačkom parlamentu (njem. Bundestag) na primjer, Odbor za proračun odobrava godišnji proračun i kasnije razmatra rezultate revizije. Taj „miješani“model možda čak i više udara na ravnotežu između nadzora politike i njezine implementacije, te stoga zakonodavni angažman ima različite ciljeve upravljanja javnim financijama. Parlamenti trebaju razmotriti koja je ravnoteža *ex ante* i *ex post* nadzora odgovarajuća u pojedinom kontekstu (Wehner, 2004: 8).[435]

Nakon početnog vala primjene fiskalnih pravila, mnoge zemlje nastojale su daljnje ojačati kredibilitet fiskalne politike bolje dizajniranim pravilima i osnivanjem fiskalnih odbora kako bi ojačale transparentnost i odgovornost (Beetsma i Debrun, 2016:6)[436] kreatora politika o odlučivanju za zdrave fiskalne politike. Prvo, jačanjem transparentnosti tijekom političkog ciklusa, odbori mogu poboljšati demokratsku odgovornost i obeshrabriti oportunističke poteze u fiskalnoj politici (npr. predizborno povećanje potrošnje). Drugo,

[434] eng. Public Accounts Committee

[435] Primjerice, parlament usmjeren na promjenu proračunske politike tijekom faze odobravanja može imati mali učinak ako su operativno upravljanje i vladini rezultati implementacije proračuna slabi. Usmjerenje koje kombinira parlamentarni nadzor zatvaranja, nastavka pregleda implementacije ili učinkovitog *ex post* nadzora mogao bi biti primjereniji u takvim okolnostima od nastojanja na utjecaju na smjer proračunske politike koja neće biti implementirana. Takva sveobuhvatna procjena trebala bi gledati rezultate proračuna na sve tri razine, te na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna. Drugi izazov je istražiti, na temelju sustavnog komparativnog istraživanja, precizno kako jedan pomak prema gore u angažmanu parlamenta, od odobrenja proračuna do utjecaja na proračun, te moguće i na pisanje proračuna, utječe na rezultate proračuna (Wehner, 2004:8).

[436] Više u: Beetsma, et al. (2016)

putem neovisnih analiza, procjena i predviđanja, takva tijela mogu povećati svijest javnosti u vezi posljedica određenih putova politika, pridonoseći reputacijskim i izbornim troškovima nezdravih politika i prekršenih obećanja. Treće i konačno, odbori mogu osigurati izravne ulaze u proračunski proces - npr. predviđanja ili procjene o strukturnim pozicijama - time zatvaranje tehničkih rupa koje omogućuju vladama da zaobiđu numerička fiskalna pravila (Debrun et al., 2013:7-8).

Postoji konsenzus da je fiskalni odbor neovisna javna institucija za informiranje javne rasprave o fiskalnoj politici**.** To podrazumijeva ovlaštenje i javno financiranje za obavljanje zadaća nestranačkog utjecaja. Općenito se smatra da funkcije odbora služe krajnjem cilju promocije financijski održivih i ekonomski zdravih fiskalnih politika kroz veću transparentnost i odgovornost (Debrun et al., 2013:8). IMF (2005:4) sugerira da glavne funkcije odbora uključuju zakonsku odredbu o neovisnim analizama o razvoju fiskalne politike, pripremu neovisnih predviđanja, te izdvajanje "normativnih prosudbi (preporuka) o fiskalnoj politici. OECD (2013) objašnjava da se pojam "neovisnost" odnosi na nestranačku prirodu analiza odbora, te da bi rad odbora trebao biti dalekovidan.

Fiskalni odbor je jedinstveno pozicioniran za jačanje transparentnosti i odgovornosti te izazivanje reputacijskih učinaka. Za razliku od drugih institucija koje komentiraju fiskalnu politiku, službena ovlast da pridonese javnoj raspravi i proračunskom procesu povećava reputacijski utjecaj procjena i analiza odbora. Ta ovlast također nosi stupanj legitimiteta kako bi mogao ohrabriti vladu da "postupi ili objasni", čak i ako nije zakonski primorana da to učini (Debrun et al., 2013:10). Odbori izravno pridonose većoj fiskalnoj transparentnosti povećanjem općeg stupnja razumijevanja vladine fiskalne pozicije i s time povezanih rizika. To je bit funkcije „psa čuvara" i posljedice njegove moguće uloge u pripremi predviđanja, dugoročnih scenarija i procjena održivosti. Iza te uloge, odbor može promovirati usvajanje najbolje prakse na svim razinama vlada, prije svega svojim vlastitim djelovanjem kao model transparentnosti. Namjeran nedostatak fiskalne transparentnosti obično je pripisan vladinom pokušaju da izbjegne javni nadzor svojega ponašanja - posebice uoči izbora - kako bi izbjegla ili odgodila povratnu reakciju izbornog tijela i financijskih tržišta, o kojima ovisi politička podrška i financiranje deficita (Kopits i Craig, 1998:2).

Važno je da kao neovisna javna institucija, fiskalni odbor bude odgovoran svojem političkom ravnatelju (parlamentu, izvršnoj vlasti ili obima), ali i široj javnosti. To bi moglo uključiti

pravo političkom ravnatelju da otpusti upravu odbora temeljem određenih objektivnih razloga sukladno s propisanim postupkom (npr. ozbiljni slučaj kršenja ovlasti ili lošeg ponašanja). Nadalje, ex-post procjene u ispunjenju mandata i učinkovito korištenje sredstava (po mogućnosti institucija za reviziju ili recenzija), objava sveobuhvatnog Godišnjeg izvješća koje se podnosi političkom ravnatelju, te redovna saslušanja ispred parlamentarnih odbora trebali bi biti dio uobičajenih zahtjeva za odgovornost, a kvaliteta rada odbora i njegovog utjecaja trebala bi biti procijenjena neovisno na redovnoj bazi kako bi se ohrabrilo odbor za održavanje strogog izvođenja. U praksi, to uključuje određivanje prave ravnoteže između srednje i duge učestalosti provjere rada odbora (više u Debrun et al.,2013:50).[437]

4.5.4 Odbori i pravila najučinkovitije djeluju zajedno

Fiskalna pravila i okosnice postavljene su da ograniče diskreciju u izradi fiskalne politike. U mnogim slučajevima takve okosnice uključuju neovisne fiskalne odbore koji nadziru i procjenjuju izradu fiskalne politike. Ipak, „dok pravila i više transparentnosti mogu imati koristan učinak na fiskalnu izvedbu, prvenstvo politike bezuvjetno prevladava“ (Larch, 2016:3). Najsjajniji pokazatelj podcrtavanja ostavštine desetljeća fiskalne diskrecije vidljiv je u velikom iznosu vladinog duga akumuliranog do danas u mnogim naprednim ekonomijama, uključujući i eurozonu (Larch, 2016:5).

Kao što je već prethodno navedeno „fiskalni odbori ne znače zamjenu za neuspješna pravila; oni ih nadopunjuju“ (Debrun, Kinda, 2014:4). Brojne su prednosti kombiniranja odbora i pravila. Tako odbori mogu: pomoći ukazati na „fiskalnu iluziju“, uzroke povećanja deficita izvan dosega pravila zato što osnažuju poticaj za poštivanje. Izborni subjekt fiskalne iluzije slabo razumije tehniku ograničenja vladinog proračuna (npr. činjenicu da trenutačni izbori neizbježno utječu na buduće politike, implicirajući potencijalne izborne troškove poštivanja pravila), a političko-ekonomska varijanta tog argumenta je da slabo informirana javnost može ohrabriti vlade da s uviđanjem šanse za ponovni izbor oportunistički povećavaju deficit (Debrun,2011). Tako da se informiranjem te educiranjem javnosti i kreatora politika o temeljima zdravih javnih financija može promovirati: kultura stabilnosti, pridonoseći bolje

[437] S promocijom i implementacijom pametnijih pravila koja su otporna na kratkoročne stranačke pritiske, odbor bi mogao poduprijeti kredibilitet i transparentnost tih pravila u korist njihovog šireg usvajanja (Debrun et al., 2013:23).

poravnanim poticajima između birača i njihovih predstavnika; predviđanjima i procjenom troškova odbori mogu zatvoriti tehničke rupe koje koriste neopredijeljene vlade u zaobilaženju pravila, uključujući nastojanje precjenjivanja očekivanih prihoda, podcjenjivanja planiranih rashoda ili neopravdano korištenje „klauzule bijega“; i odbori mogu osigurati neovisne ulaze potrebne za uvođenje sofisticiranijih pravila, kao što su pravila strukturne ravnoteže. Promocijom uvođenja pametnijih pravila koja su imuna na kratkoročne političke pritiske, odbor može poduprijeti kredibilitet i transparentnost tih pravila u korist šire primjene (Debrun et al., 2013:23).

Kao i fiskalna pravila, odbori za fiskalnu politiku nisu lijek za sve. „Od pravila se pak može odstupiti kada je to potrebno, bez gubitka vjerodostojnost ako neovisne i kompetentne institucije odobre takva odstupanja“ (Wyplosz, 2012:11). Stoga je privlačna ideja da se pravila i odbori mogu nadopunjavati. Pravila su prestroga da bi bila kredibilno primjenjiva, a odbori mogu biti previše otvoreni i nedovoljni za vođenje fiskalne politike (Arbatli, 2012). Osim toga, nedostatak konsenzusa na akademskoj razini i među kreatorima politika o odgovarajućoj razini i obliku dugoročnih fiskalnih ciljeva može naglasiti potrebu za Savjetom fiskalnih odbora, ali i za nepriznavanjem takvih savjeta snagom zakona.[438] Jedna od odrednica postojećih odbora je njihova raznolikost, veličina i djelokrug rada, a „zajedničko im je obilježje da mogu imati samo savjetodavnu ulogu, a nikako moć određivanja veličine proračunskih deficita“ (Calmfors i Wren-Lewis, 2010:45). Istraživanje IMF-a (2013) o utjecaju njihova rada na fiskalnu disciplinu u starijim članicama EU, odnosno utjecaju fiskalnih institucija (pravila i odbora) na fiskalnu učinkovitost, pokazala su da su pravila povezana s većom fiskalnom učinkovitošću, da odbori ne pridonose boljim fiskalnim rezultatima, ali da rad odbora može pridonijeti fiskalnoj učinkovitosti. Fiskalne institucije imaju važne posljedice na potrošnju vlada, u smislu razine potrošnje, sastava potrošnje te razine deficita i dugova. To sugerira da odgovarajući dizajn može pomoći ublažavanju problema rasipanja, razlika između javnih preferencija i onoga što javni sektor dostavlja, te fiskalne rasipnosti (von Hagen, 2002:280). Postoje neki empirijski pokazatelji da fiskalne institucije mogu poduprijeti vladina nastojanja poštivanja pravila. Takva podrška može doći kroz niz aktivnosti za osiguranje poštivanja, uključujući pripremu osnovnih makro

[438] isto, str. 58.

predviđanja i tekućeg izvršenja proračuna, te potvrđivanjem pridržavanja standarda transparentnosti i najbolje proračunske prakse (Hagemann, 2010:24). No, navedene institucije mogu raditi samo ako su dobro formirane, a kako bi radile dobro, institucije se moraju prilagoditi političkim institucijama, uključujući i izbornim sustavima, vrsti vlada i stupnju ideoloških razlika u društvu (Wyplosz, 2012:11). Međutim, bez snažnog i stalnog političkog opredjeljenja za srednjoročne fiskalne ciljeve i, gdje je relevantno, za mandat fiskalnog odbora, trajna poboljšanja u fiskalnoj izvedbi ostat će nedostižna (Hagemann, 2010:25). Dok je primjena pravila obično povećana u razdobljima slabe ekonomije, Schick (2003:32) je uvjeren da se „pravi test pravila događa u dobra vremena kada ekonomska stabilnost potiče birače i interesne skupine da zahtijevaju od vlade i političara više smanjenja poreza i povećanja potrošnje, te da je sjeme mnogobrojnih fiskalnih kolapsa posađeno u dobra vremena“. Učinkovitost pravila je znatno poboljšana postojanjem odbora, od kada njihova interakcija ima značajan pozitivan utjecaj, te se čini da odbori djeluju u zemljama s (čvršćim) pravilima. Od kada Fiskalni sporazum obuhvaća interne zakone za ispunjavanje određenih pravila stabilnosti, može se tvrditi da bi njihova učinkovitost mogla biti poboljšana s uvođenjem (strožih) odbora (Maltritz i Wüste, 2015).[439]

Tablica 12: Usporedba usklađenosti statistike: CESEE440 EU prema EU-28

	EU-28	CESEE EU uzorak		EU-28	CESEE EU uzorak
	Broj fiskalnih pravila			*Poštivanje u %*	
Pravilo ravnoteže proračuna	24	7	Ukupno (1995-2014)	52	65
Pravila duga	15	9	Pravilo ravnoteže proračuna	37	46
Pravila rashoda	20	8	Pravilo duga	88	83
Pravila prihoda	4	2	Pravilo rashoda	48	73
			Prije 2005.	48	68
			Poslije 2005.	55	66

Izvor: Izračun Reuter (2016, 2016a)
Bilješka: Vrijednost poštivanja odnosi se na postotak godina u kojima su zemlje uključene u uzorak prosječno poštivale pravila

[439] Nakon analize određenja ravnoteže proračuna u 27 zemalja EU od 1991. do 2011. panelnim pristupom. Bili su usmjereni na učinkovitost pravila i odbora kao i utjecaja članstva u EMU i kreativnog računovodstva, te prilagodbe tijeka duga (više u Maltritz, Wüste (2015).
[440] Središnja, istočna i jugoistočna Europa (eng. Central, Eastern and Southeastern Europe (CESEE)

Reuter (2016a) je izračunao poštivanje nacionalnih numeričkih fiskalnih pravila za uzorak od svih 28 zemalja EU. Njegov rad je pokazao da je poštivanje veće u zemljama s neovisnim tijelima i s čvrstim nadzorom izvršenja, kao u većini zemalja s manjim vladinim dugom i manjom fragmentacijom. Nadalje, da vlade nastoje manje poštivati pravila koja su postavili njihovi prethodnici i da greške u predviđanjima općenito ne utječu na prosječno poštivanje. Ukupno poštivanje pravila u EU-28 stabilno je poraslo tijekom vremena i bilo na vrhuncu tijekom posljednjih pet godina. Mogla bi biti sva moguća objašnjenja za to. S jedne strane, vlade su mogle oslabiti svoja fiskalna pravila i ukinuti ona stroža, što je moglo olakšati poštivanje. S druge strane, nadziranje i osnaživanje pravila moglo je biti povećano tijekom vremena, te time povećano poštivanje. Oba su objašnjenja moguća, ali u slučaju EU-28 drugo objašnjenje moglo bi biti vjerojatnije, kao što su se indeksi snage fiskalnih pravila (Europska komisija, 2014) poboljšali tijekom vremena (Reuter, 2016b:37-38).

Do sada se pokazalo da je nužna koordinacija rada odbora i EK, a europski zakon koji je na snazi ne predviđa nikakvu formalnu strukturu za njihovu koordinaciju. Ipak, Komisija je priznala važnost izgradnje dobre komunikacijske linije s odborima kroz bilateralne kontakte i radionice. U pogledu horizontalnog dijaloga i razmjene informacija među fiskalnim odborima, OECD-ova „mreža parlamentarnih proračunskih službenika i neovisnih fiskalnih institucija“ redovito okuplja osoblje iz odbora – iako ne pokriva sve zemlje članice. Pitanja EU i pitanja ispitana mrežom su šira od onih koja su izravno relevantna za odbore. Osim toga, europsko udruženje odbora - EU mreža neovisnih fiskalnih institucija (EUNIFI) - stvorena je u 2013. Vrijeme će pokazati hoće li ta nova institucija postati mehanizam koordinacije pregleda odbora ili će biti samo tribina za raspravu i organiziranje seminara (Eyraud, Wu, 2015:25). Nedostatak koordinacije stvara rizik od konfliktnih poruka. Različiti pogledi između odbora i EK mogli bi potkopati vjerodostojnost tih institucija i ugroziti provedbu pravila (barem u zemljama u kojima ih odbori nadziru).[441]

[441] Takvi rizici vjerojatno će se ostvariti u više u tri slučaja. Prvo, većina fiskalnih odbora zadužena su za procjene kvalitete makroekonomskih i proračunskih predviđanja i pripremu neovisnih projekcija. Zbunjenost može proizlaziti iz različitih procjena kvalitete makroekonomskih i proračunskih prognoze ako Komisija i odbori ne komuniciraju usklađeno i/ili koriste različite metodologije (primjerice, metode za izračun strukturnih ravnoteža). Drugi izvor rizika odnosi se na provedbu mehanizma korekcije i klauzule bijega u slučaju značajnog odstupanja od MTO-a. I odbor i Komisija će izraziti stavove i formulirati savjet. Treće, kada odbori mogu pružiti normativne procjene, na primjer, o prikladnosti fiskalne politike u određenom makroekonomskom okruženju, ili preporuku određenog fiskalnog stanja - njihovi prijedlozi politika mogu se sudarati s preporukama pojedinih zemalja koje su usvojile preporuke Europskog vijeća na kraju Europskog semestra (isto, str. 26).

Stoga formalna razmjena informacija i politički dijalog između odbora i EK može značajno smanjiti rizik od sukobljenih procjena (Isto, str.33). Dvosmjerni protok informacija između nacionalnih odbora i EK mogao bi koristiti obim institucijama. Hoće li to tako i biti, pokazat će vrijeme.

4.5.5 Zaključak

Uloga parlamenata u proračunskom procesu uvelike se razlikuje među zemljama. Neki od njih su moćni igrači i znatno oblikuju proračun, a neki odobravaju proračun kakvoga je pripremila izvršna vlasti bez ikakvih promjena. No, utjecaj parlamenata na proračunski proces je opadajući. Proračun prolazi kroz nekoliko faza u parlamentu u procesu koji obično uključuje mnogobrojna čitanja i rasprave u sabornici, te je u funkciji publiciteta vlade i opozicije. Vlada može koristiti priliku za oglašavanje svoje politike, a opozicija ima priliku istaknuti percipirane nedostatke i naglasiti svoje alternative. Ponekad, veliki dio tih rasprava nije čak ni usmjerena na proračun.

Mnogobrojni čimbenici utječu na kombiniranje u određivanju uloge i utjecaja parlamenata u proračunskom procesu. Parlamenti trebaju određenu ustavnu moć u vezi proračuna kako bi utjecali na donošenje odluka, odnosno znatnu moć podnošenja amandmana na prijedlog proračuna koji je pripremila izvršna vlasti. Uz to, potreban je sveobuhvatni pregled financijskih prijedloga za nadzor i odgovarajuće vremenski tempiran proračunski proces, uoči početka fiskalne godine. Utjecaj parlamenta na proračunskom proces većinom određuje većinska politička stranka. Ako je snažna ili dominantna politička većina u parlamentu veća je predvidivost ishoda glasovanja. Jer, zahtijeva glasanje prema stranačkoj liniji. Stoga je parlamentu teško neovisno analizirati proračunske informacije. Uključivanje parlamenata u proračunski proces obično nije u dovoljno učinkovito (Wehner, 2004).

Dva su institucionalna pristupa proračunskom procesu. S delegacijskim pristupom proračunski proces s dominantnom ulogom ministra financija, slabim ili ograničenim utjecajem parlamenta u podnošenju proračunskih amandmana, te ograničenim utjecajem drugih ministarstava na promjene prijedloga proračuna tijekom faze izvršenja proračuna, podupire fiskalnu disciplinu (von Hagen u Bratić, 2011). Ako se vlade ne pridržavaju fiskalnih agregata proračun će se povećati kako bi se udovoljilo potražnji za trošenjem, a dobre procedure nisu dovoljna obrana protiv tih pritisaka (Schick, 2003). Sa zakonodavne

strane pristup delegacije dovodi do velike moći izvršne vlasti u postavljanju dnevnog reda u parlamentu. S pristupom ugovora proračunski proces počinje sa suglasjem o postavljenim fiskalnim ciljevima koje su pregovarali članovi izvršne vlasti. Ugovorni pristup manje se oslanja na nadzor amandmana u parlamentu i više na sposobnost zakonodavstva u nadzoru fiskalnih izvedbi izvršne vlasti (von Hagen, 2002; Halleberg et al., 2006). Delegacijski pristup oslanja se na hijerarhijske strukture unutar izvršne vlasti, te između izvršne i zakonodavne. Delegacija je primjerenija jednostranačkim vladama (Hallerberg i von Hagen (1998), a pristup ugovora višestranačkim koalicijskim vladama (von Hagen, 2006).

Većinski izborni sustav promovira pojavu dvostranačkih sustava i jednostranačkih većinskih vlada (Duverger, 1954; Taagepera i Shugart, 1989, 1993). Proporcionalni izborni sustav omogućuje puno više varijacija u području veličine, ali je stalno obilježen višestranačkim koalicijskim vladama (Lijphart, 1984, 1994; Taagepera i Shugart, 1989, 1993). Posebice je nizak prag minimuma glasova. Zemlje EU koje traže centralizaciju proračunskih procesa vjerojatnije će izabrati pristup ugovora, ako su njihovi izbori temeljeni na proporcionalnom sustavu (i niskim izbornim pragovima). Vjerojatnije će izabrati delegaciju ako su njihovi izbori temeljeni na pravilu većine (Hallerberg i von Hagen, 1998); Hallerberg et al., 2001). Fiskalna pravila su učinkovita u državama sa značajnim stupnjem ideološke disperzije u vladi. Izbor institucija za jačanje fiskalne discipline i njihovog utjecaja značajno ovisi o vrsti vlade, te političkog okruženja i ustavnih obilježja kao što je izborni sustav (više u Halleberg et al., 2006:20).

Procedura prekomjernog proračunskog manjka i Pakt o stabilnosti i rastu EU slični su pristupu ugovora za centralizaciju proračunskog procesa. Između 1992. i 1996. razina duga značajno je povećana u europskim državama s rascjepkanim procesima i onima koji se oslanjaju na delegaciju, ali vrlo malo u zemljama koje primjenjuju pristup ugovora. To sugerira da će Pakt djelovati učinkovitije u državama u kojima domaći proračunski proces obilježava značajan stupanj centralizacije pod pristupom ugovora (Hughes-Hallett et al., 2001). Centralizacija proračunskog procesa vodi do nižih državnih deficita i dugova u različitim zemljopisnim i političkim sustavima (von Hagen, 2002). Nadalje, što više predstavnika sudjeluje u moći kreiranja politika, veća je rascjepkanost proračunskog procesa (Hallerberg et al., 2006). Ustavni aspekti kao što su izborna pravila ili stupanj političke decentralizacije postaju temeljniji od proračunskog procesa, ali potonji se ne smije ignorirati

(von Hagen, 2006). Također, snažan ministar financija može reagirati znatno brže na ekonomske krize i uzlete.

Fiskalna transparentnost je velika otvorenost prema javnosti u vezi strukture vlade i funkcija, nastojanja fiskalne politike, javnog sektora i proračuna, te projekcija. Odgovornost podrazumijeva postojanje nadzornog tijela nadležnog za odgovornost pregledanog sadržaja osiguranih informacija i izvješćivanje o tome javnost. Otvorena rasprava u parlamentu o sadržaju proračuna jača transparentnost i omogućuje učinkoviti nadzor. Tako je 63 posto (17 od 27) parlamenata izvijestilo da su postupci njihovih odbora otvoreni prema javnosti (OECD, 2002b). Najveća skupina parlamenata spada u srednju kategoriju utjecaja parlamenata na proračun i odobrava predloženi proračun izvršne vlasti sa samo manjim promjenama. Tako 63 posto (17 od 27) parlamenata pokazuju da mogu napraviti marginalne prilagodbe. Dobro medijsko pokrivanje osigurava platformu za publicitet rada parlamentarnih odbora i može produbiti javne rasprave o proračunu. Međutim, važno je da parlamenti donesu i komunikacijske strategije s javnošću kako bi povećali svoj utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Za razliku od parlamenata fiskalni odbori su jedinstveno pozicionirani za jačanje transparentnosti i odgovornosti, te izazivanje reputacijskih učinaka. Odbori mogu poboljšati demokratsku odgovornost i obeshrabriti oportunističke poteze u fiskalnoj politici (npr. predizborno povećanje potrošnje). Putem neovisnih analiza, procjena i predviđanja odbori izravno pridonose većoj fiskalnoj transparentnosti povećanjem općeg stupnja razumijevanja vladine fiskalne pozicije i s time povezanih rizika. Odbori mogu osigurati izravne ulaze u proračunski proces, predviđanjima ili procjenama, te time onemogućiti vlade da zaobiđu numerička fiskalna pravila (Debrun et al., 2013). Važno je da odbori budu neovisni i odgovorni svojim političkim ravnateljima (parlamentu, izvršnoj vlasti ili obima), ali i široj javnosti.

Brojne su prednosti kombiniranja odbora i pravila, te se mogu nadopunjavati. Tako odbori mogu pomoći uputiti na „fiskalnu iluziju“ i uzroke povećanja deficita izvan dosega pravila zato što osnažuju poticaj za poštivanje. Odbor može poduprijeti kredibilitet i transparentnost tih pravila u korist šire primjene (Debrun et al., 2013). Pokazalo se da su pravila povezana s većom fiskalnom učinkovitošću, da odbori ne pridonose boljim fiskalnim rezultatima, ali da rad odbora može pridonijeti fiskalnoj učinkovitosti (IMF, 2013). Uz to, odbori mogu

poduprijeti vladina nastojanja poštivanja pravila. Posebice ako su vlade snažno politički opredijeljene za srednjoročne fiskalne ciljeve. U 28 država članica EU poštivanje pravila veće je u zemljama s odborima i s čvrstim nadzorom izvršenja, te u većini zemalja s manjim vladinim dugom i manjom fragmentacijom. Ukupno poštivanje pravila u EU-28 stabilno je poraslo tijekom vremena i bilo na vrhuncu tijekom posljednjih pet godina. S jedne strane, vlade su mogle oslabiti svoja pravila i ukinuti ona stroža, što je moglo olakšati poštivanje. S druge strane, nadziranje i osnaživanje pravila moglo je biti povećano, te time povećano poštivanje. Oba su objašnjenja moguća, ali u slučaju EU-28 drugo objašnjenje moglo bi biti vjerojatnije (2016a i 2016b).

4.6 Upravljanje proračunskim procesom u vrijeme fiskalne krize i u budućnosti

Američki proračunski analitičar Allen Schick (2013) je analizirajući fiskalnu krizu utvrdio da su se zemlje u nevoljama, suočene sa stalnim pritiskom za većim ispravljanjem proračunskih politika, oslanjale na ad hoc procedure kako bi pripremile hitne pakete koji su predstavljeni parlamentima na hitno prihvaćanje. Informacije i odluke bile su strogo kontrolirane od strane malih korpusa kreatora politika u središtu vlade ili u ministarstvu financija. Bilateralni pregovori između središnjeg i sektorskih ministarstava te između nacionalne vlade, regionalnih i gradskih vlasti zamijenjeni su u nekim zemljama jednostranom akcijom prekrivenom velom od pogleda javnosti, s malom mogućnosti za civilna društva ili sektorske interese da utječu na pregovore. Koncentracija informacija i moći preokrenule su desetljeća naprednog otvaranja proračunskog procesa u zatvaranje kroz službene i neslužbene konzultacije između političkih vođa i drugih dionika. Schick (2009:2) je tvrdio da su „globalna financijska kriza i izvanredni vladini i međunarodni odgovori potaknuli temeljno pitanje koje seže do osnova budžetiranja kao autoritativnog procesa za raspodjelu javnog novca“. Misleći na navedeno, Schick je identificirao kako „krizno budžetiranje“ razlikovati od normalnog budžetiranja: nove procedure i „prečice“ bile su institucionalizirane za rad sa „zbrkom proračunskih procedura“; moć donošenja proračunskih odluka težila je dalje od samo čuvara proračuna prema političkim vođama s donošenjem odluka koje postaju centralizirane i od vrha-prema dolje te u isto vrijeme marginalizirajući „one koji stoje na putu“; mnoge odluke bile su temeljno nazadne, uključujući značajno napuštanje prethodnih pragova; i čak iako su potencijalni politički i birokratski konflikti povećani dramatično u

krizi, centralizacija moći i hitna potreba za donošenjem odluka služili su za smanjivanje birokratskih konflikata (Schick, 2009:8-9).

Pokazalo se da je jedna od posljedica fiskalnih šokova nastojanje zaobilaženja postojeće proračunske prakse kako su problematične vlade naglo skretale iz jedne krize u drugu osmišljavajući ad hoc pravila i procedure za smirivanje tržišta kapitala i odgovor na vanjsku potražnju. „Moderne fiskalne institucije poput fiskalnih pravila i srednjoročnog okvira nisu spriječile ili ublažile šokove. Improvizacija je bila pravilo u kojoj je svaka zemlja djelovala na temelju svojih vlastitih interesa ili onih drugih koji su imali moć prijeći preko toga. Važno je da šokovi evociraju različite odgovore vlada zbog različitih ekonomskih i drugih okolnosti u pojedinim zemljama (Schick, 2013:22).[442] Državni proračuni, koji su već bili strukturno slabi, znatno su se pogoršali s početkom financijske krize u mnogim slučajevima zato što su vlade trebale platiti račune uzdrmanih financijskih institucija, a Irska je bila najvidljiviji primjer. Prosječni deficit u EU gotovo je udvostručen između 2007. i 2008. dosegnuvši 6,4 posto BDP-a u 2009.[443] Kao posljedica povećanja deficita porasla je razina javnog duga: od 66,5 posto BDP-a u 2007. na predviđenih 109,2 posto u 2014. u SAD-u; od 66,5 posto na 95,3 posto u euro području[444] Uz to, automatski stabilizatori, diskrecijske fiskalne akcije, s ciljem usporavanja porasta nezaposlenosti i zaštite nezaposlenih radnika, imale su važnu ulogu, iako s različitim dosezima od zemlje do zemlje. Diskrecijski odgovor bio je razmjerno mali u Njemačkoj i Italiji, dok su Španjolska, Portugal, UK i Francuska uvelike povećale ciklički prilagođeni deficit (Alesina et al., 2015:6).

Veliko povećanje proračunskih deficita znači da su mnoge europske zemlje oko 2009. ušle u Proceduru prekomjernog deficita (EDP), što znači da je njihovu fiskalnu politiku počela nadzirati EK. Nakon početka grčke krize, u proljeće 2010., ponovila se nesigurnost u vezi neodrživosti javnog duga u nekim europskim zemljama i ulagači su zahtijevali više kamatne stope na državne obveznice, a vrhunci zarade bili su u europskoj periferiji. Istodobno, pritisak je povećao zabrinutost u javnom mnijenju (Alesina et al., 2015:6). Udio članaka koji su raspravljali o fiskalnoj konsolidaciji bio je marginalan u prvim godinama financijske krize, ali je snažno porastao u 2010. dostignuvši vrhunac oko i krajem 2011. (vidi Izračune 1, Isto, str.

[442] Grčka je bila poseban slučaju: nije imala političkih kapaciteta za ispravak ugrađenih ekonomskih slabosti prije krize i bila je vođena da djeluje kombinacijom snažnih uvjeta i masovne vanjske pomoći (Schick, 2013:22).
[443] Vidi Tablicu 1 u Alesina et al.(2015:6).
[444] Vidi Tablicu 2 (isto).

7). Odgovarajući na te pritiske mnoge europske zemlje počele su programe višegodišnje fiskalne konsolidacije, zakonski donesene početkom 2010., usprkos osrednjim prognozama rasta za nadolazeće godine. Zajedno s proračunskim politikama, strukturne reforme bile su također uvedene u nekim zemljama. Primjerice, većina zemalja u uzorku koji su istraživali Alesina et al. (2015)[445] uvele su neke reforme tržišta rada i proizvoda. Španjolska je uvela vrlo značajne reforme tržišta rada; Italija, Francuska i Španjolska uvele su mirovinske reforme u 2010. i 2011. (Alesina et a., 2015:7). Konačno, u 2013. u kojoj prestaju analize Alesina et al. (2015), intenzitet napora na fiskalnoj konsolidaciji smanjen je gotovo svuda u Europi – djelomično stoga što su neke zemlje poput Italije, Irske i Portugala, bile sposobne napustiti EDP, a djelomično zbog poznatih riječi guvernera ECB-a Maria Draghia „Učinit ćemo sve što treba“ , što je rezultiralo značajnim smanjenjem cijena pozajmljivanja i ublažilo rizik dužničke krize. Međutim, neki su smatrali da „ako središnja banka ostane jedini ekonomski akter u eurozoni, …jedini rast koji ćemo vidjeti je popularnost populista desnog krila u Europi“.[446]

Svaka vlada počela je s drugačije pozicije u suočavanju s financijskom krizom. Prema Lidquist et al. (2015) jedan aspekt spremnosti odnosi se na kapacitet i kompetenciju proračunskih institucija i povezanih procesa u vladama, uključujući njihovu sposobnost da predvide takve izazove, identificiraju strategije i uključe političke gospodare u međunarodne kolegije. Drugi aspekt uključivao je fiskalno zdravlje vlada, povećanje javnog duga i je li njihova nadležnost bila vezana uz deficit ili se radilo o viškovima. Veća zaduženost ograničila je prostor za djelovanje. Treći aspekt odnosi se na upravljanje: jesu li politički vođe djelovali u većinskoj ili manjinskoj vladi te željeli preuzeti odgovornost u otežanim uvjetima i rade li sa službenicima i drugim razinama upravljanja.[447] Uzeti zajedno ti čimbenici kombinirani su za oblikovanje ukupne spremnosti i elastičnosti nadležnosti u djelovanju s neočekivanim šokom (Lindquist et al., 2015:17).

---

[445] To su Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Njemačka, Velika Britanija, Irska, Portugal, Španjolska i SAD (Alesina et al.,2015:10).

[446] upozorio je Sigmar Gabriel iz njemačke stranke lijevog cetra SPD kritizirajući način na koji ECB nastoji stimulirati gospodarski rast. Više u: Jones, Claire,Wagstyl, Stefan. ECB on defensive against German onslaught. Financial Times. International. 21 April 2016., str. 4.

[447] Konačno, prethodno istraživanje Lindquist et al. u Realnosti reforme proračuna (Wanna et al., 2010) identificirali su opće smjernice za reformu kroz nekoliko nadležnosti, ali i stupanj varijacija preuzimanja inicijativa u reformi i doseg do koje je reforma bila uvučena u birokratske i političke rutine.

No, tekuće razdoblje duboke fiskalne anksioznosti, jakog konflikta, koncentriranog stvaranja politika i političke nestabilnosti nije uzorak za buduće proračunske procese. Pripreme proračuna kakve su se provodile više od stoljeća mogle bi se raspasti u improviziranim akcijama, s pravilima i procedurama proizvedenim da zadovolje uvjete svake godine. Kvarovi bi mogli biti zajednički, konflikti povišeni i vlade bi mogle imati poteškoće pripremajući proračune. Uz to, suočavanje s manje plutajućim fiskalnim mogućnostima može izazvati neke demokratske vlade na promjenu istaknutih obilježja proračunskog procesa. Neke mogu težiti potpunijoj povezanosti sredstava s rezultatima i dobiti više vrijednosti kroz proračune temeljene na ishodima; neke će organizirati proračunski proces oko srednjoročnih okvira da iskreno ograniče prihode i odluke o potrošnji: neke će pomaknuti dio rizika i obveza koje je akumulirala vlada natrag na kućanstva; nekoliko njih može prepustiti dio fiskalne suverenosti na nadnacionalne institucije. To bi mogle biti velike promjene, ali rutina proračunskog procesa još će uvijek biti lako prepoznatljiva za one koji su se trudili u tom procesu prije udara krize (Schick, 2013:29).

Nadalje, ključni pronalasci Lindquist et al. (2015:27) u komparativnim procjenama otpornosti proračuna u sedam europskih država uključuju: važnost pripremljenosti i predviđanja; određenje da se djeluje i brzo prilagode postavljene politike; potrebu strateškog razmišljanja političara, viših ekonomskih i proračunskih službenika; sposobnost implementacije odluka o domaćim politikama; prihvaćanje primjenjive izlazne strategije za obnovu zdravih financija u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Fiskalna konsolidacija je teško razdoblje koje slijedi i nije je lako postići, kao što su pokazali slučajevi promatranih zemalja, kada su se prvi puta počele izvlačiti iz krize. Također, Lindquist et al. (2015) usmjerili su se na različite značajne tekuće fiskalne i ekonomske izazove s kojima se vlade suočavaju danas i u budućnosti, koji uključuju: niži dotok prihoda iz izbornih jedinica; postavljanje stegnutije fiskalne politike i proračunske discipline; poteškoće od usmjeravanja na stalne strukturne probleme u domaćim ekonomijama i potrebu za politikom izbjegavanja ponovnog vraćanja napuhanih cijena imovine; potrebu za dostižnim strategijama smanjenja javnog duga i odugovlačenje problema neizvršavanja novčanih obveza u vezi zajmova te otpisivanje mjera spašavanja tijekom globalne financijske krize; i dugoročne socijalne probleme u razvijenim ekonomijama povezanih sa starenjem, demografskim promjenama i eskaliranje odredaba prava kao i načina

ponovnog angažiranja s bazenom dugoročno nezaposlenih stvorenih kao bolan podsjetnik na krizu (Isto, str.28).

Uz to, nekada su javne financije bile u potpunosti u rukama ministara financija, odnosno vlada koji su imali gotovo beskonačnu slobodu u kreiranju fiskalne politike. Nakon brojnih političkih zlouporaba državnih financija, koje su dovele do teških kriza s vrlo lošim posljedicama za građane, u područje javnih financija nametnuta su fiskalna pravila koja ograničavaju moć ministara financija i smanjuju slobodu u kreiranju fiskalne politike (Žigman, 2015). Stoga je jasno da „političari uvijek negativno reagiraju na uvođenje fiskalnih pravila i uvođenje reda u javne financije, jer misle da uvođenje pravila smanjuje prostor za manevar s proračunskim novcem“ (Isto) .“ Ipak, većina zemalja na kratkom popisu s dobrom proračunskom praksom i ishodima stvaraju i provode svoja pravila, posvećuju pozornost onome što pravila propisuju, ali i dugoročnim trendovima i problemima. Ponekad „uštipnu“ pravila, ali nikada u opsegu da ih onemogućuju ili narušavajući svoj kredibilitet. Bez obzira je li njihovo dobro ponašanje zbog političke kulture, odgovornog vodstva ili općenito povoljnih ekonomskih uvjeta, zemlje koje poštuju pravila su različite od znatno većeg broja zemalja koje smatraju pravila samo varijablom koju treba razmotriti u pripremi proračuna (Schick, 2013:28). Tako, Nizozemci (ili Danci) vjerojatno nisu voljni povećati današnju potrošnju na račun sutrašnjice, Grci (ili Talijani) su očito to radili. I Hrvatska je vjerojatno zemlja gdje se sadašnja generacija (koja glasa) olako zadužuje na račun svoje djece (koja ne glasaju).[448]

Za Jonunga (2014:4-5) „fiskalna politika je inherentno političko pitanje kako odluke koje se odnose na oporezivanje i vladine prihode izravno utječu na raspodjelu prihoda i bogatstva. Te odluke ne mogu biti delegirane na stručnjake do iste razine kao odluke koje se odnose na monetarnu politiku. Stoga je ideja za osnivanjem odbora za fiskalnu politiku radije poboljšanje kvalitete proračunskog procesa kroz nadzor neovisne institucije upravljanja fiskalnom politikom te izvješćivanje vlade i javnosti. Na taj način može se poboljšati djelovanje demokratskog društva“. Možemo se složiti sa Schickom (2013:21) da će „ upravljanje rizikom prije udara krize smanjiti vladinu izloženost te da činiti to zahtijeva nove računovodstvene i proračunske instrumente“, što je opet odgovornost političara. Također i da „nema sigurnog protuotrova za nesigurnu budućnost proračuna, ali da neke mjere mogu biti

[448] Bićanić, Ivo. Loš kompromis po diktatu politike. Glas ministra financija očito nije bio presudan u sastavljanju budžeta. Šteta!, Globus, Hanza media d.o.o., 16. prosinca 2016., str.23-24.

poduzete za ublažavanje problema, a jedna opcija je osnivanje neovisnog (ili zakonodavnog) fiskalnog odbora za pripremu ekonomskih i proračunskih projekcija ili praćenje onih koje je napravila vlada“ (Isto, str.22). Mnogi ekonomisti uravnoteženi proračun vide kao prepreku ekonomskom rastu, ali ne žele priznati da su uravnotežene financije ostavile prostor za investicije u privatnom sektoru, koji su pravi pokretač dugoročnog ekonomskog rasta, te da osnova povjerenja nikako nije rasipništvo, nego otpornost i stabilnost.[449]

Nitko ne može predvidjeti sve promjene koje će oblikovati proračunski proces u Sjedinjenim Državama i diljem svijeta u 21. stoljeću. U tom je stoljeću već viđen jedan od najšokantnijih djela terorizma koji je promijenio stav javnosti u SAD-u, javnu politiku i proračunske politike. Također, nevjerojatno je da jedna teorije kao inkrementalizam bude tako dominantna među političkim znanstvenicima i učenjacima javne administracije u ovom stoljeću. Što god bila nova paradigma (LeLoup, 2002:19) ili pojmovna okosnica za proračunski proces morat će se uzeti u obzir navedene činjenice u LeLoupovoj (2002:13) Evoluciji teorije proračuna: nova okolina za uravnoteženi ili višak proračuna, nastavljena politika problema s pravima i obaveznom potrošnjom, pozornost na zakonodavne reforme proračuna koje održavaju viškove radije nego smanjene deficite, potreba za većom ravnotežom između mikro budžetiranja i makro budžetiranja, taktični i visoki proračunski proces, promijenjene norme agencija, te jednakost u odnosima između Kongresa i predsjednika osim u vremenima nacionalne krize. Ako se ti i drugi novi razvoji obračunaju, teorija proračuna u novom (ovom, op.a.) stoljeću trebala bi biti sposobna pomoći razumijevanju i objašnjenju dinamike kritičnih procesa stvaranja politika (LeLoup, 2002:20).[450]

Pregledavajući rezultate istraživanja koji su se pojavili u posljednjem desetljeću Potreba i van Hagen tvrde (u Schick, 2003) da „veliki deficiti mogu biti izbjegnuti strateškim dizajnom proračunskog procesa, a to znači od institucije koje distribuiraju autoritet i olakšavaju sporazum o učinkovitom ishodu. Učinkovit institucionalni dizajn proračunskog procesa za smanjenje potrošnje i vladine sklonosti deficitu promovira opsežan pogled na troškove i koristi javnih politika. Ako se centralizacija proračunskog procesa oslanja na moći delegacije

[449] Žigman (2015a)

[450] U Tablici 1.1 Evolucija teorije proračuna uspoređuje se set komponenti teorije proračuna tijekom tri razdoblja: inkrementalizma – stare paradigme; tranzicijske faze u kojoj su prevladavali deficiti; i nastanka nove paradigme, kako bi se naglasile ključne promjene koje su se dogodile i sugerirale novi elementi koji će biti važni za teoriju proračuna u 21 stoljeću (LeLoup, 2002:13).

na individualnog donositelja odluka, ključ je da tu osobu vodi poseban interes za potrošnju, a ne ministri koji troše. Ako se centralizacija oslanja na zajednički sporazum o fiskalnim ciljevima, ključno je da ti ciljevi budu dogovoreni što ranije u proračunskom procesu, da ih ispregovaraju sve uključene političke stranke i da je sporazum podržan dovoljno snažnim kažnjavanjem kako bi bio obvezujući tijekom procesa." Ovi zaključci sugeriraju da vrste fiskalnih pravila i ponašanje u kojem su razvijena i osnažena određuju njihovu učinkovitost. Sva pravila nisu stvorena jednako i nisu jednako učinkovita, a određenje zašto neka pravila djeluju, a druga ne, težak je ali nužan zadatak u budućnosti" (Schick, 2003:17).

Bilo kako bilo, fiskalna pravila su dobra samo ako su osnažena. Ako nisu takva, „potrošači" proračunskih sredstava mogu ih nastojati rastegnuti ili izbjeći kada se za to ukažu mogućnosti. Ključan element je jačanje neovisnih nadzora za pregled proračunskih djelovanja i isticanje aktualnih ili mogućih kršenja. Taj model koristili su EU i MMF, kao i vlade čije fiskalne politike i ishodi podliježu neovisnom revizoru. Osnaživanje koje se oslanja na intervenciju nakon što se kršenje dogodilo inherentno je manje učinkovito od aranžmana koji zadržavaju prekršaje prije no što se dogode. Stoga neke vlade koje uzimaju fiskalnu disciplinu ozbiljno restrukturiraju svoje proračunske procese kako bi promovirale vjernost pravilima (Schick, 2003:24).

Političko opredjeljenje je posebno važno u današnjem proračunskom okruženju koje se razlikuju u najmanje dva ključna puta od prošlih uvjeta. Jedna razlika je isticanje obaveznih naloga u nacionalnim financijama; drugi je aktivizam i utjecaj interesnih skupina. Treća razlika je medijski utjecaj na donositelje odluka u proračunskom procesu. Ti razvoji su kombinirani otežanim održavanjem fiskalne discipline, bez obzira na političku orijentaciju političke stranke (ili stranaka) na vlasti. U prošlosti, političari su imali lakši posao djelovanja na discipliniran način zato što je gotovo sva potrošnja bila diskrecijska i donošenje proračuna zatvoren proces u kojem su interesne skupine imale razmjerno mali utjecaj. Političari nisu trebali eksplicitna fiskalna pravila kako bi bili disciplinirani, danas oni trebaju pravila koja pak nisu dostatna (Schick, 2003:29). Uz to, različita prava[451] čine pravila nužnima, ali ih

[451] Kada je potrošnja određena pravima, povećanja automatski rezultiraju iz demografskih ili ekonomskih trendova; ne zahtijevaju eksplicitnu proračunsku odluku. U suprotnosti prema tradicionalnom budžetiranju, u kojem je normalna uloga političara alociranje povećanja, proračun može od njih zahtijevati da alociraju rezanja prava na plaćanja propisana zakonom. Za to je spremno malo političara, a pravila ne bi mogla olakšati njihovo stanje. Međutim, kada potrošnja zahvaljujući pravima automatski raste, vladama nije dovoljno odoljeti potražnji za više novca; one moraju vratiti ta povećanja (Schick, 2003:30).

mogu činiti i neučinkovitima. Stoga konačan test pravila može biti njihov utjecaj na prava. Ako su ta pravila uveli političari s određenjem da smanje prava, bit će učinkovita. Ako se, međutim, vlada pokaže nesposobna ili nedovoljno željna da izazove prava, pravila neće napraviti mnogo razlika (Schick, 2003:30).

Ipak, kako u fiskalnom carstvu i disciplinom-ojačanim fiskalnim okvirima mogu biti ograničeni utjecaj i uvjeravanje političara? Mala, ali rastuća literatura tvrdi da neovisne fiskalne institucije mogu dodatno ojačati kreatore politika u odlučivanju za zdrave fiskalne politike čak i u nedostatku delegacije. Prvo, jačanjem transparentnosti političkog ciklusa, fiskalni odbor može ojačati demokratsku odgovornost i obeshrabriti oportunističke pomake u fiskalnoj politici (primjerice, predizborno trošenje). Drugo, putem neovisnih analiza, procjena i predviđanja, takva tijela mogu povećati svijest javnosti o posljedicama kretanja određenih smjerova politika, pridonoseći kulturi stabilnosti koja se izravno odnosi na fiskalnu iluziju. Stoga odbor može povećati reputacijske i izborne troškove nezdravih politika i neispunjenih obećanja. Treće i konačno, odbor može osigurati izravan ulaz u proračunski proces - primjerice, predviđanja ili procjene (Debrun et al., 2013:7) strukturnih pozicija - i time zatvaranje tehničkih nedostataka koje omogućavaju vladama da zaobiđu pravila. Na kraju, „državnici koji su potrebni za novi početak trebali bi imati osobni integritet, savjesnost dobrog gospodara i svijest da se problemi s kojima se suočava neka zemlja mogu riješiti isključivo ograničavanjem političkog utjecaja u svim sferama društvenog života, promicanjem kulture meritokracije i stavljanjem javnog interesa na prvo mjesto“.[452]

4.7 Zaključak

Analiza dosadašnje primjene fiskalnih pravila i djelovanja fiskalnih odbora u EU, pokazala je da pravila nisu dovoljna za postizanje fiskalne discipline, ali da mogu pomoći i da to čine. Kako se pravila može lako odbaciti kada se sukobljavaju s velikim političkim ciljevima, a da se disciplina ostavlja za kasnije i primjenjuje samo kada je najpotrebnije. To znači da pravila ne mogu biti previše čvrsta, ali da postaju beskorisna ako su previše mekana, te da je tanku linija između čvrstoće i mekoće iznimno teško odrediti i da se može promijeniti s promjenom

[452] Vizek, Maruška. Ne trebamo vladu stručnjaka, treba nam vlada državnika. Forbes. EPH Media d.o.o., Zagreb, siječanj 2016., str. 6-7.

okolnosti. Ta poteškoća može se ublažiti osnivanjem neovisnih fiskalnih odbora koji moraju obvezati kreatore politika, da kao izabrani dužnosnici bez kršenja demokracije, odlučuju o proračunima, a da odbori djeluju kao službeni čuvari. Pokazalo se da zemlje s odborima imaju manje pristrane i točnije proračunske prognoze, da zemlje u kojima su odbori neovisni imaju veći medijski utjecaj, te da osiguravaju ili procjenjuju makroekonomska predviđanja i nadziru pravila. Neovisni odbori mogu stoga pridonositi uvođenju pravila pomoću, primjerice, sprječavanja preoptimističnih predviđanja koja bi mogla ometati uvođenje pravila i sukladnosti s određenim ciljevima. Nadalje, empirijska analiza sugerira da su samo dobro osmišljeni odbori povezani s jačom fiskalnom izvedbom, kao i točnijim i manje pristranim predviđanjima. Ključne značajke učinkovitih odbora uključuju operativnu neovisnost od politika, dozvolu ili javnu procjenu proračunskih prognoza, jaču prisutnost u javnim raspravama i eksplicitnu ulogu u nadzoru pravila fiskalne politike. Također, odbori mogu dopuniti pravila u promociji zdravih politika. U konačnici, pokazalo se da odbori „laju“ glasnije kada su planirane veće proračunske promjene i da nastoje da ih se dobro čuje u medijima.

Primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora bio je važan, ali nedovoljan, korak ka ograničenju političke moći koja je pridonijela dužničkim krizama. Jedna od posljedica fiskalnih šokova je nastojanje zaobilaženja postojeće proračunske prakse, kako su vlade u problemima naglo skretale iz jedne krize u drugu osmišljavajući ad hoc pravila i procedure za smirivanje tržišta kapitala i odgovor na vanjsku potražnju. Nadalje, fiskalna politika je inherentno političko pitanje kako odluke koje se odnose na oporezivanje i vladine prihode izravno utječu na raspodjelu prihoda i bogatstva, te na visinu deficita i javnoga duga. Fiskalna pravila bila su popularna, ali neučinkovita u posljednja dva desetljeća, a sjeme današnjih nevolja posađeno je u dobra vremena, kada se dopuštao prekomjerni rast deficita. Mnoge europske zemlje ušle su u krizu s nejasnom fiskalnom prošlošću, a u nekoliko njih deficiti i javni dugovi bili su već na visokim razinama. Neravnoteža u potrošnji temeljena na zaduživanju unutar i između pojedinih zemalja dovela je do krize, a postupanje s neodrživim dugom doživjelo je neuspjeh. Fiskalna kriza pokazala je kako niti jedna zemlja ne može ignorirati fiskalnu disciplinu, koja je krucijalna za funkcioniranje zajedničke valute EU, ali i kako se disciplina, ako je nužno, može postupno nametnuti. Pravila su postojala samo „forme radi“ u pretkriznim vremenima, a Pakt o stabilnosti i rastu EU nije se pokazao dovoljno

čvrstim ograničenjem razine deficita i duga. Dužnička kriza razotkrila je praksu neodgovornog zaduživanja koja je dovela do eksplozije javnih dugova koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. Stoga je deficit neuspjeh političke elite u mnogim zemljama i nedostatak kredibilnih fiskalnih institucija. Gubitak povjerenja tržišta u vlade s podcijenjenim i sakrivenim deficitima uoči krize naglašava važnost fiskalne transparentnosti za globalnu financijsku i ekonomsku stabilnost.

Uz to, pokazalo se da državna potrošnja i dug rastu s jačanjem ideoloških i etničkih razlika u društvu, etnoligvističnom i religioznom rascjepkanošću, te uobičajenim kupovanjem glasova prije izbora. Vlade sastavljene od više fragmentiranih koalicija sklone su upravljati većim proračunskim deficitima, pritisak na javnu potrošnju povezuje se s političkom fragmentacijom, a većinski izborni sustav povezan je s većom fiskalnom disciplinom. Državne financije u EU više su u funkciji nadolazećih izbora nego pridržavanje Procedure prekomjernog proračunskog manjka, odnosno smanjenja deficita i javnog duga. Prilagodba toka duga, odnosno mjera „kreativnog računovodstva“, koja je važna za vjerodostojnost podataka o visini deficita i javnoga duga, povećava se prije izbora kako bi vlade uljepšale ravnotežu proračuna. Tako da poteškoće u koordiniranju natjecateljske potražnje za ograničeni bazen javnih sredstava poznat kao „problem zajedničkog bazena“ i kratkovidnost izabranih donositelja političkih odluka najviše su krivi za prekomjerne deficite i dugove. Prirodni instinkt političara jest nagrađivanje glasača proširenjem programa i snižavanjem poreza. Stoga smanjivanje deficita i javnog duga na veličinu kojom se može upravljati zahtijeva održivu političku volju i snažnu fiskalnu disciplinu.

Dosadašnja primjena pravila u EU pokazala je kako nema pravila bez nedostataka, a to se odnosi i na Pakt o stabilnosti i rastu. Kako su kritike usmjerene na kazne Pakta, jer nisu nametnute automatski već su podložne dugotrajnom diskrecijskom postupku donošenja u kojem sudjeluju pogođene zemlje, kako je nejednaki tretman malih i velikih zemalja, discipliniranih i onih nedisciplinirani, a kada se jednoj zemlji olabave pravila isto će tražiti i druge. Drugi aspekt kritike je fleksibilnost Pakta koja također ima značajne nedostatke, a mnogi znanstvenici upravo u fleksibilnosti vide jedan od uzorka krize koje je zahvatila eurozonu u razdoblju od 2010.-2016. Pravila nisu sama sebi svrha i važno je da sprječavaju političare u nekontroliranom trošenju proračunskih sredstava. Međutim, sve dok kreatori

političkih odluka nisu motivirani da se ponašaju fiskalno razborito, pravila neće biti odgovarajuće provedena.

Financijska kriza i rezultirajuće fiskalne prilagodbe pokazale su se izazovom za transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U aktualnoj krizi pokazalo se da se pravila nedovoljno poštuje, a vlade su bile prisiljene na fiskalne prilagodbe tek kada je počela reakcija tržišta. Primjena je bila neučinkovita, složenost pravila sputavala je učinkovito praćenje i komuniciranje, a učestalost povrede bila je visoka. Pokazalo se da se vlade mogu činiti kao da se pridržavaju pravila i istodobno ih netransparentno izbjegavati. Iako proračunski službenici imaju presudnu ulogu u osiguranju integriteta informacija, primarna odgovornost za pridržavanje pravila pada na političke lidere u zemljama pogođenim krizom. Nakon financijske krize povećano je osnivanje fiskalnih odbora za nadzor primjene pravila kako bi se onemogućila kratkoročna, oportunistička, neodrživa i populistička fiskalna politika čiji je cilj kratkoročno dobiti glasove na izborima bez obzira na dugoročne posljedice takve politike na društvo.

Poštivanje pravila je prije svega političko pitanje. U EU više se tolerira poštivanje velikih nego malih zemalja, što bi moglo potkopati povjerenje u EU projekt. „Preveliki za kaznu“ je isto tako nagrizajuće za EU kao i što je „prevelike da propadnu“ bio u bankarstvu. Zbog svega toga zemlje danas moraju hodati po tankoj liniji između zahtjeva za snažnijim EU pravilima i ekstremista koji traže suprotno. Politika štednje izgubila je kredibilitet jer građani nisu osjećali da je uspješna. Njihovo je nezadovoljstvo raslo zbog rasta nezaposlenosti i stagnacije, što je ojačalo radikalne stranke, a u takvoj situaciji mijenja se i odnos političara prema pravilima koji njihovim popuštanjem nastoje doći do podrške birača. Fleksibilnost pravila postaje glavna meta političara. Ekonomske poteškoće podgrijale su populizam i politički ekstremizam.

U analizi poštivanja pravila uzeta je u obzir nestabilnost koja prožima političku scenu te borba političara s različitim ekonomskim politikama i sigurnosnim izazovima. Pokazalo se da je u većini zemalja EU sustav političkih stranaka nestabilniji nego ikada prije, što je povećano nakon financijske krize 2008. Zemlje članice nikako ne uspijevaju zajednički podnijeti teret već pokušavaju minimalizirati svoje obveze i prenijeti ih na druge, čime samo povećavaju kolektivne izdatke. Dužnička kriza prerasla je u gospodarsku i političku krizu. Koalicijske vlade već su duže vrijeme standard i u nuždi se stvaraju u pravilu manjinske koalicije, što

vladama otežava zadaće, ali i poštivanje pravila. Uz to, značajan broj država pokazuje slabosti – netransparentnost, nedovoljnu centralizaciju proračunskog procesa i pretjerano optimistične gospodarske projekcije, što povećava sklonost deficitu kroz „problem zajedničkog bazena“ i može ograničiti fiskalnu disciplinu. Pozitivan pristup uvođenju i poštivanju pravila pridonosi otpornosti na eventualne krize. Kako bi fiskalna pravila polučila pravi učinak važno je prihvatiti i kredibilno provoditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima.

Pravila i odbori su institucionalna rješenja za ograničenja deficita, dugova i javne potrošnje. Osnovna argumentacija u korist osnivanja odbora jest u tome da su vlade u demokracijama, prepuštene same sebi, sklone deficitu i procikličnosti te netransparentnosti i neodgovornosti u upravljanju javnim financijama. Uz to, zadužuju se više nego što bi trebale, a previše troše ili oporezuju premalo kada se čini da su gospodarstvo i javne financije u dobrom stanju. Prema teoriji, jedini način da se napravi zaokret je uključivanje građana u javnu raspravu kako bi se stvorio politički pritisak, te prozivanje i smjenjivanje političara zbog neodgovorne potrošnje novca poreznih obveznika. Odbori mogu pomoći biračima nepristranim informacijama o stanju javnih financija kako bi izabrali kompetentne i smijenili nekompetentne političare. Objektivna procjena odbora o poštivanju pravila može eliminirati izbornu nesigurnost. Odbori su jedinstveno pozicionirani kako bi ojačali transparentnost i odgovornost te utjecali na reputaciju političara, ali pritom je važno uzeti u obzir predloženu logiku medijskog utjecaja odbora, nastalu na temelju logike politike i logike medija.

Također, analiza je pokazala kako pravila i odbori mogu pridonijeti ograničenju političke moći u proračunskom procesu, koji je politički proces kojim upravlja politički sustav, te odražava moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije. Uz to, kako najveća skupina parlamenata spada u kategoriju srednjeg utjecaja parlamenta na proračun i odobrava proračun izvršne vlasti sa samo manjim promjenama, to je još jedan argument za postojanje pravila i odbora. Ali njihov izbor, kao institucija za jačanje fiskalne discipline, značajno ovisi o vrsti vlade, institucionalnom pristupu proračunskom procesu te političkom okruženju i ustavnim obilježjima kao što je izborni sustav. Centralizacija proračunskog procesa vodi do nižih deficita i javnih dugova, jer što više predstavnika sudjeluju u kreiranju politika, veća je rascjepkanost proračunskog procesa - više se troši, veći su deficit i dugovi. Fiskalna transparentnost je kritičan element fiskalnog upravljanja i odgovornosti, može pridonijeti kredibilitetu politika te tako pridonijeti sprječavanju financijskih kriza ili njihovom

rasplamsavanju i širenju. Snažan ministar financija može reagirati znatno brže na ekonomske krize i uzlete.

A upravljanje proračunskim procesom u vrijeme fiskalne krize bilo je na ad hoc osnovi. Bili su to krizni proračunski procesi za smirivanje tržišta kapitala i kao odgovor na vanjsku potražnju (moderne fiskalne institucije - pravila i odbori i srednjoročni okviri nisu spriječili ili ublažili šokove) i centralizirani u rukama političkih vođa. Nastojalo se zaobilaziti postojeće proračunske prakse, a improvizacija je bila pravilo. Proračuni su pogoršani s početkom financijske krize u mnogim slučajevima zato što su vlade trebale platiti račune uzdrmanih financijskih institucija. Zbog velikog povećanja proračunskih deficita mnoge zemlje EU su oko 2009. ušle u Proceduru prekomjernog proračunskog manjka (EDP), što znači da je njihovu fiskalnu politiku počela nadzirati EK, a bile su uvedene strukturne reforme i fiskalna konsolidacija. Međutim, EK nije bila dosljedna u primjeni postupaka EDP-a, a veća zaduženja država ograničavala su prostor djelovanja.

U 2013. smanjena je jačina napora na fiskalnoj konsolidaciji gotovo svugdje u Europi, djelomično stoga što su neke zemlje napustile EDP, a djelomično smanjivanjem cijene pozajmljivanja čime je ECB nastojala potaknuti gospodarski rast, i ublažavanjem rizika dužničke krize. Razdoblje duboke fiskalne anksioznosti u uvjetima političke nestabilnosti moglo bi izazvati promjene u upravljanju proračunima u budućnosti i otežati aktualnu fiskalnu konsolidaciju, uvažavajući različite fiskalne i ekonomske izazove s kojima se danas vlade suočavaju. Prema teoriji, nesigurnu budućnost proračuna mogli bi ublažiti, među ostalim, neovisni fiskalni odbori pripremom ekonomskih i proračunskih projekcija ili praćenjem onih koje je napravila vlada. Vlade koje uzimaju fiskalnu disciplinu ozbiljno restrukturiraju svoje proračunske procese kako bi promovirale vjernost pravilima. Jer, osnova povjerenja u budućnost nije rasipništvo, nego otpornost i stabilnost proračuna.

Bilo kako bilo, pokazalo se da fiskalna pravila ne mogu riješiti sve probleme javnih financija, ali da bi mogla djelovati jače s fiskalnim odborima, koje koristi sve više zemalja u praćenju i ocjenjivanju fiskalne politike. Učinkovitost pravila je znatno poboljšana s postojanjem odbora i čvrstim nadzorom izvršenja proračuna, kao u većini zemalja s manjim javnim dugom i manjom fragmentacijom na političkoj sceni. Ipak, prema posljednjim istraživanjima, ukupno poštivanje pravila u EU 28 stabilno je poraslo tijekom vremena i bilo na vrhuncu tijekom posljednjih godina, vjerojatno zbog nadzora i osnaživanja pravila, što je povećavalo

poštivanje. Nadalje, pokazalo se da se pravila mogu smatrati važnim odgovorom na fiskalnu krizu, ali da djeluju samo ako su čvrsta, politika ih podržava, a fiskalne ih se vlasti pridržavaju. Njihova daljnja primjena, bez obzira na trend uspostavljanja novih pravila i prepravljanje postojećih, kako bi se ohrabrila tržišta u vezi održivosti fiskalne politike, jedna je od okosnica stabilnosti i održivosti javnih financija, što je vrlo važno za sprječavanje budućih fiskalnih kriza. Međutim, učinkovitost pravila u velikoj mjeri ovisi o otvorenosti i transparentnosti javnih financija, njihovoj strukturi i političkoj situaciji u državama članicama EU, koja u analiziranom razdoblju nije išla u korist poštivanja pravila.

5 Komparativno istraživanje

5.1 Dizajn istraživanja

U prethodnoj razradi teorije provjerene su pojedine hipoteze kvalitativnom metodom istraživanja temeljenoj na teorijskoj analizi (istraživanje fokusirano na opsežno istraživanje literature i paralelno dokazivanje teorije o djelovanju fiskalnih pravila i aktivnostima fiskalnih odbora u zemljama EU, te političko-ekonomskog i medijskog konteksta).

Slijedi komparativno istraživanje koje se sastoji od kvantitativnog dijela usmjerenog na varijable[453] i kvalitativnog dijela usredotočenog na dubinsko razumijevanje predmeta istraživanja i određenih slučajeva.[454] Kod prvotnog radi se o kvantitativnoj analizi upitnika kojim su anketirani fiskalni odbori u zemljama članicama EU, dok se kod potonjeg radi o fokusiranim studijama malog broja odbora na temelju kvalitativnog istraživanja usmjerenog na dubinsku analizu primjera odbora i njihovu usporedbu s usmjerenošću na medijski utjecaj i transparentnost. Primjeri odabranih odbora oslanjaju se na primarne podatke dobivene upitnikom, ali i korištenje sekundarnih podataka. Ova vrsta istraživanja daje najvredniji doprinos provjeri hipoteza, odnosno provjeri teorije u praksi.

Sukladno navedenom, dizajn istraživanja sastoji se od dva istraživačka dijela – upitnika provedenog među 18 neovisnih fiskalnih institucija (NFI), koje se u disertaciji naziva

[453] eng. variable-oriented
[454] eng. case-oriented

fiskalnim odborima, u državama članicama EU i primjera šest odbora odabranih prema određenim kriterijima.

5.1.1 Upitnik

Pomoću upitnika testirana je teorija razrađena u prethodnom poglavlju, na temelju teoretskih pretpostavki o aktivnostima i medijskom utjecaju fiskalnih odbora. U fokusu istraživanja bili su načini i učinkovitost komunikacije s javnošću odbora u državama članicama EU. Odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj[455] njihovih analiza i izvješća na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, te medijska vidljivost poštivanja fiskalnih pravila.

Poticaj ovom istraživanju iz područja političke ekonomije javnih financija bio je rastući utjecaj medija (tradicionalnih i digitalnih) na vlade i reputaciju političara u Hrvatskoj, ali i cijelom svijetu. Uz to, prema preporukama Vijeća OECD-a[456] o načelima za neovisne fiskalne institucije 8. točka odnosi se na komunikaciju i navodi:“ 8.1. „ *NFI trebaju razviti učinkovite komunikacijske kanale od samoga početka, posebice s medijima, civilnim društvom i drugim dionicima“.* Naime, prema opsežnom istraživanju znanstvene literature, utjecaj fiskalnih odbora na fiskalnu politiku je uvjeravajući (bez prinude, pravnih sankcija ili drugih kaznenih mjera). Komuniciranje njihova rada pomaže informiranju birača i poticanju na pravovremeni pritisak na vlade da se ponašaju transparentno i odgovorno u vođenju fiskalne politike. To ujedno znači depolitiziranje politike, povećanje političkih troškova fiskalne nediscipline i u konačnici ograničavanje političke moći u proračunskom procesu.

Cilj: Primjenom odgovarajućih deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih analiza rezultata upitnika utvrditi eventualni utjecaj fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Problemi:

Utvrditi mogu li i na koji način fiskalna pravila i fiskalni odbori nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću, utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu? Uključuje utvrđivanje načina i učestalosti

[455] „Fiskalni odbori ne utječu izravno na fiskalnu politiku, njihove analize najviše utječu na reputaciju i izbore političara“ Debrun i Kinda (2014:21).

[456] Detaljnije na: www.oecd.org/Instruments/

korištenja različitih načina komuniciranja odbora s javnošću, te postojanja povezanosti između vrste i učestalosti komuniciranja odbora i načina reagiranja javnosti i vlada na stavove i poruke odbora.

Utvrditi može li se većom medijskom vidljivosti poštivanja fiskalnih pravila i učinkovitijom komunikacijom fiskalnih odbora pridonijeti fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?

Instrument:

Anoniman upitnik putem elektroničke pošte sadržavao je 26 pitanja, a ispunilo ga je 18 od 25 fiskalnih odbora[457] u zemljama članicama EU, sadržanih u bazama podataka Europske komisije[458] i Međunarodnog monetarnog fonda.[459] Među ispitanim odborima su: Austrija - Vladin odbor za dug; Cipar - Fiskalno vijeće; Danska - Dansko ekonomsko vijeće; Francuska - Visoko vijeće za javne financije (HCFB); Grčka - Parlamentarni (državni) ured za proračun; Hrvatska - Povjerenstvo za fiskalnu politiku; Irska - Irsko savjetodavno fiskalno vijeće; Litva - Državni ured za reviziju; Latvija - Vijeće za fiskalnu disciplinu; Luksemburg - Ured za reviziju; Malta - Državni ured za reviziju; Mađarska - Fiskalno vijeće; Nizozemska - Nizozemski ured za analizu ekonomske politike (CPB); Njemačka - Njemačko vijeće ekonomskih stručnjaka; Portugal - Vijeće za fiskalnu politiku; Rumunjska - Vijeće za fiskalnu politiku; Švedska - Švedsko vijeće za fiskalnu politiku; i Ujedinjeno Kraljevstvo -Ured za proračunsku odgovornost (OBR).

Tijekom pripreme istraživanja, a nakon opsežnog istraživanja literature,[460] utvrđen je nedostatak, odnosno nepostojanje, znanstveno verificiranih i u praksi potvrđenih upitnika koji su se bavili temom istraživanja. Stoga je stvaranje primijenjenog upitnika, kao i kod postavljanja ovakvog nacrta istraživanja potaknulo upravo nepostojanje nalaza koji bi nedvosmisleno ukazivali na vrstu, broj i pojedinačnu snagu utjecaja (u disertaciji obrađivanih) sastavnica bitnih kako za kvalitetno provođenje postupaka, tako i za odgovarajuće korištenje i komuniciranje rezultata izvještaja. Također, utvrđeno je i nepostojanje jednoznačne i opće

[457] Upitnik je poslan i fiskalnom odboru u Sloveniji, koji nije bio u funkciji u vrijeme anketiranja tako da nije uzet u ukupan zbroj anketiranih odbora.

[458] Više na: www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

[459] Više na: www.imf.org/external/np/fad/council/

[460] Eng. desk research.

prihvaćene metodologije istraživanja na tom području. Najprimjerenijom procijenjena je kombinacija kvantitativne i kvalitativne metode istraživanja, što nije rijetkost u društvenim istraživanjima.

Metoda:

Kvantitativno istraživanje fokusirano na varijable i kvalitativno istraživanje usmjereno na deskriptivnu analizu rezultat upitnika, kojim je anketirano 18 fiskalnih odbora o načinima komunikacije s javnošću te utjecaju fiskalnih pravila i odbora na povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, a koji je mjeren određenim postavljenim pitanjima i odgovarajućim analizama odgovora. U istraživanju su anketirani odbori o procjeni medijske vidljivosti pravila i aktivnosti odbora kao mjera utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu kroz određena pitanja iz upitnika i analize odgovora.

Zbog nepostojanja jednoznačne i opće prihvaćene metodologije istraživanja na području interesa disertacije, za potrebe istraživanja odlučeno je primijeniti upitnik koji bi širinom mjernih kategorija mogao udovoljiti planiranim ciljevima i određenim problemima istraživanja. Kako bi se motivirali ispitanici upitnik je koncipiran i proveden kao potpuno anoniman, bez ikakvih općih identifikacijskih pitanja (o kategorijama dobi, spola, staža, funkcije i sl.) kako se ne bi utjecalo na, za uspješnost provedbe i cilj istraživanja iznimno bitan, doživljaj i način ispunjavanja upitnika kao stvarno anonimnog. Doživljaj anonimnosti bio je važan ne samo zbog pridobivanja što većeg postotka od ciljane (a brojčano vrlo ograničene skupine ispitanika od 25 odbora), već i zbog dodatnog osiguranja iskrenosti odgovora. Naime, ispitanici su u svakodnevnom poslu vezani komunikacijom o aktivnostima i razmjenom iskustva u radu na različitim sastancima (EK, MMF-a, OECD-a,…) ili kao članovi Europskog udruženja neovisnih fiskalnih institucija (EUNIFI), tako da se pretpostavljalo da redovito surađuju i vjerojatno se međusobno poznaju. Stoga bi potencijalna korist navedenih diferenciranih identifikacijskih podataka u istraživanju bila manja od mogućeg negativnog utjecaja istih na motivaciju za odgovaranjem i iskrenost odgovora. To je za uspješnost bilo kojeg upitnika iznimno važno. U dokazivanju ili opovrgavanju hipoteze, odnosno rješavanju zadanih problema, korištene su deskriptivna metoda, analize i sinteze te komparativna metoda. Dobiveni rezultati uspoređeni su s pokazateljima otvorenosti proračuna za javnost (Indeks OBI) i fiskalne transparentnosti (MMF).

5.2 Rezultati i rasprava

Do sada je napravljeno iznimno malo empirijskih istraživanja medijskog utjecaja fiskalnih odbora. Koliko je poznato, ne postoje empirijska istraživanja i procjene utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Stoga je ovo prvo takvo istraživanje, koje bi moglo pridonijeti znanstvenoj literaturi iz područja djelovanja i utjecaja tih neovisnih fiskalnih institucija.

Prvi korak i jedan od bitnih preduvjeta za provođenje istraživanja bio je kreirati relevantan upitnik koji bi se mogao koristiti za dobivanje odgovora na postavljene ciljeve i probleme. Kao prvi korak, a nastavno na navedeno u metodi, napravljena je usporedna analiza broja na ispunjavanje poslanih te ispunjenih i vraćenih anketa. Poslano je 25 upitnika, a ispunjeno je i vraćeno čak 18 upitnika, što je ukupno 72% i što za međunarodno istraživanje ovakvog tipa predstavlja vrlo visok udio. Potom je provjerena ispunjenost ankete, odnosno provedena provjera frekvencije odgovora na pitanja. Logika kojom je vođen upitnik bila je jednostavna - ukoliko ispitanici nisu motivirani za ispunjavanje upitnika, jednostavno ga neće ispuniti, odnosno broj i postotak odgovora bit će nizak.

Rezultat bazične deskriptivne analize (Tablica 13. i Tablica 14.) pokazuje da je većina onih koji su u matičnim institucijama odgovarali, odgovorila na veliku većinu pitanja. To upućuje da je procjena o mogućem utjecaju motivacijskih čimbenika vjerojatno bila točna.

Nadalje, rezultati analize pokazuju kako je najviše neodgovorenih pitanja bilo o povećanju utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, reakciji javnosti na saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti i godišnjoj medijskoj pokrivenosti rada odbora. To može upućivati na nesigurnost odbora u vezi odgovora na postavljena pitanja kojima se provjerava, u teoriji postavljeno, učinkovito obavljanje u praksi jedne od njihovih najvažnijih funkcija. Toga možda nisu dovoljno svjesni ili s time nisu dovoljno upoznati.

Tablica 13: Broj i % odgovora na pojedina pitanja u upitniku (N=18)461

Pitanje	N	%
Način komuniciranja fiskalnog odbora	18	100
Učestalost komuniciranja (kakoces)	16	89
Godišnja medijska pokrivenost (godpokrive)	13	72
Vrsta medija (vrstamedi)	16	89
Medijska vidljivost poštivanja pravila (vidljivpravil)	17	94
Medijska vidljivost nepoštivanja pravila (vidljivnepost)	16	89
Reakcije Vlade (reakcvlade)	15	83
Kako povećati medijsku vidljivost? (povmedvid)	15	83
Doprinos fiskalnoj transparentnosti (pridontran)	15	83
Kako povećati utjecaj na fiskalnu transparentnost? (povutjecaj)	11	61
Koliko su građani informirani o odbora (kolikoinf)	15	83
Dosadašnji utjecaj odbora (kakavutj)	17	94
Reakcije javnosti (reakcjav)	13	72
Kako fiskalna pravila i odbori utječu na odgovornost (nacinutj)	14	78
Snaga sredstava komunikacije u povećanju transparentnosti (snazkom)	15	83

Tablica 14: Učestalost odgovora na pojedina pitanja u upitniku

Statistics

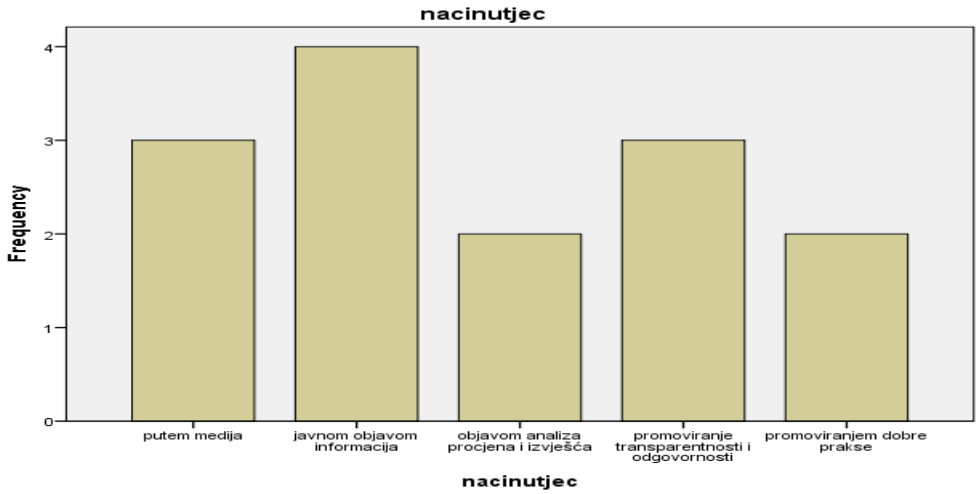
		način komuniciranja fiskalnog odbora	godpokrive	vrstamedi	sredsmark	pridontran	povutjecaj	reakcjav	kolikoinf	kakavutj	nacinutjec	snazkom
N	Valid	18	13	16	16	15	11	13	15	17	14	15
	Missing	0	5	2	2	3	7	5	3	1	4	3
Minimum		1	2	1	3,00	1,00	1,00	1,0	1,00	1,00	1,00	1,00
Maximum		1	5	4	3,00	2,00	5,00	5,0	3,00	4,00	5,00	1,00

[461] Detaljnije pojašnje varijabli pomoću pitanja u upitniku:
način komuniciranja fiskalnog odbora - Na koji način vaš fiskalni odbor komunicira s javnošću?
kakoces - Koliko često vaš fiskalni odbor komunicira s javnošću?
godpokriva - Kakva je prosječno godišnja medijska pokrivenost aktivnosti vašeg fiskalnog odbora?
vrstamedij - U kojim medijima ima najviše objava o radu vašeg fiskalnog odbora?
vidljivpravila - Kako procjenjujete medijsku vidljivost poštivanja fiskalnih pravila?
vidljivnepost - Kako procjenjujete medijsku vidljivost nepoštivanja fiskalnih pravila?
reakcvlad - Molimo opišite reakciju vlade na procjenu nepoštivanja nacionalnih fiskalnih pravila?
povmedvid - Kako povećati medijsku vidljivost poštivanja pravila?
pridontran - Može li se medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom fiskalnog odbora pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?
povutjecaj - Kako povećati utjecaj fiskalnog odbora na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu?
kolikoinfo - Koliko su prema vašoj procjeni građani informirani o postojanju i aktivnostima vašeg fiskalnog odbora?
kakavutj - Kakav je dosadašnji utjecaj vašeg fiskalnog odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?
reakcjav - Kako reagira javnost na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu?
nacinutjec - Na koji način fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu?
snazkom - Smatrate li da fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu biti snažna sredstva komunikacije s ciljem povećanja fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?

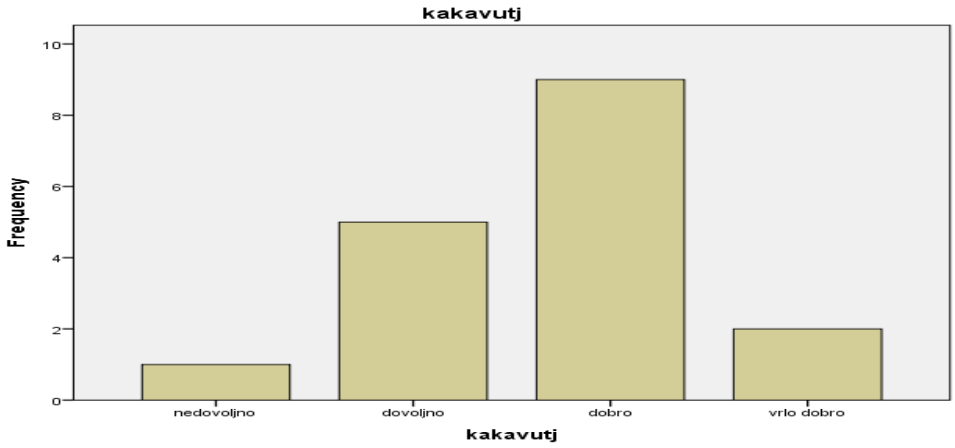
5.2.1 Komunikacija s javnošću u odnosu na transparentnost i odgovornost

S ciljem dobivanja odgovora na prvi problem (utvrditi mogu li i na koji način fiskalna pravila i fiskalni odbori, nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću, utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu?) u daljnjoj obradi provjerena je i međusobno uspoređena distribucija ocjena za pitanje o načinu na koji pravila i odbori utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Rezultati (Grafikon 2.) pokazuju da većina odbora ocjenjuje javnu objavu informacija o poštivanju pravila i pojačanu komunikaciju s medijima najboljim načinom utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Grafikon 1: Frekvencija odgovora na pitanje „ Na koji način fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu?"



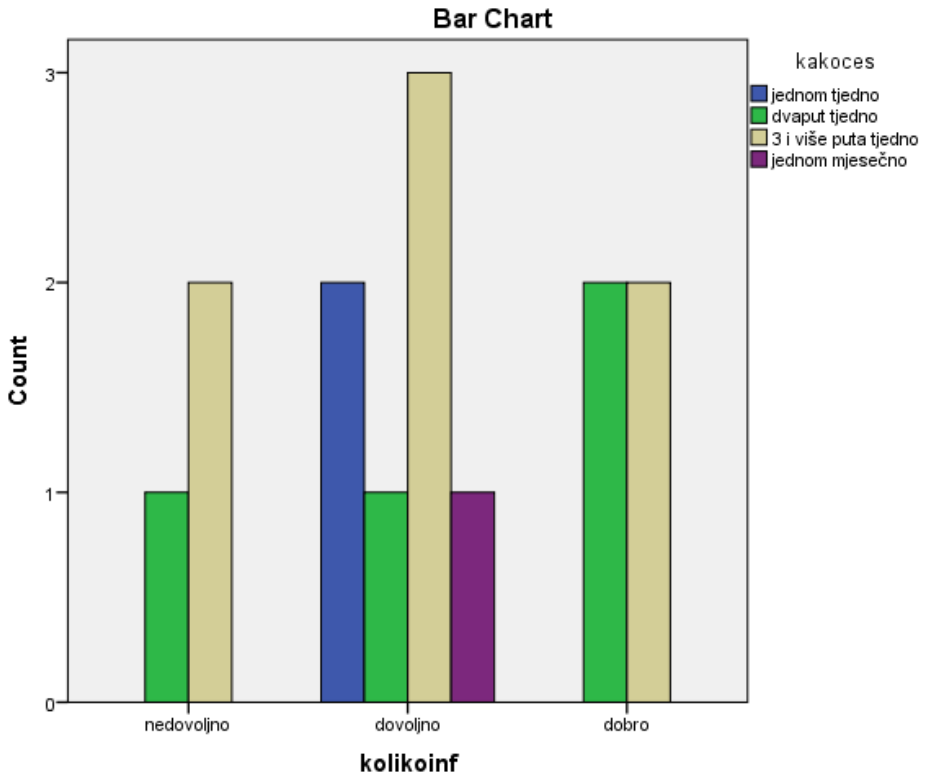
Grafikon 2: Frekvencija odgovora na pitanje „Kakav je dosadašnji utjecaj vašeg fiskalnog odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?“



Rezultati prikazani na grafikonima 1. i 2. upućuju na to da pretežna većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Također, i kako većina ispitanika ocjenjuje dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Dosadašnji utjecaj odbora, na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ocjenjuju dobrim. Na ovakav način obrađeni i opisani rezultati dodatno pojašnjavaju zašto su baš na ovim pitanjima bile, u prethodnom poglavlju opisane, najviše prosječne ocjene. Ovakav rezultat ohrabruje, iako nema podataka o brojnim faktorima koji bi mogli utjecati na stav o utjecaju na informiranost građana i transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Daljnjom analizom (Tablica 15. i Grafikon 3.) utvrđeno je da od 14 odbora njih 50 % komunicira više puta tjedno, od čega 43 % to smatra dovoljnim. Uz to, ukupno navedenu prevladavajuću frekvenciju komunikacije (mjesečno, tjedno, više puta tjedno) 50% odbora (od 14) ocjenjuje dovoljnom za informiranje građana o postojanju i aktivnostima odbora.

Grafikon 3: Odnos učestalosti kojom fiskalni odbor komunicira s javnošću (kakoces) i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora (kolikoinf)



Tablica 15: Odnos učestalosti kojom fiskalni odbor komunicira s javnošću (kakoces) i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora (kolikoinf)

kolikoinf * kakoces Crosstabulation

			kakoces				Total
			jednom tjedno	dvaput tjedno	3 i više puta tjedno	jednom mjesečno	
kolikoinf	nedovoljno	Count	0	1	2	0	3
		% within kolikoinf	0,0%	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%
		% within kakoces	0,0%	25,0%	28,6%	0,0%	21,4%
		% of Total	0,0%	7,1%	14,3%	0,0%	21,4%
	dovoljno	Count	2	1	3	1	7
		% within kolikoinf	28,6%	14,3%	42,9%	14,3%	100,0%
		% within kakoces	100,0%	25,0%	42,9%	100,0%	50,0%
		% of Total	14,3%	7,1%	21,4%	7,1%	50,0%
	dobro	Count	0	2	2	0	4
		% within kolikoinf	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
		% within kakoces	0,0%	50,0%	28,6%	0,0%	28,6%
		% of Total	0,0%	14,3%	14,3%	0,0%	28,6%
Total		Count	2	4	7	1	14
		% within kolikoinf	14,3%	28,6%	50,0%	7,1%	100,0%
		% within kakoces	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% of Total	14,3%	28,6%	50,0%	7,1%	100,0%

Zatim, analiza (Grafikon 4.) je pokazala da od 14 odbora, od kojih 50 komunicira više puta tjedno, godišnju pokrivenost medijskih objava manje od polovice odbora (38%), od kojih velika većina (gotovo 31%) komunicira više puta tjedno, procjenjuje na samo preko 20, odnosno samo preko 10 objava.

Grafikon 4: Frekvencija odgovora na pitanje „Kakva je prosječno godišnja medijska pokrivenost aktivnosti vašeg fiskalnog odbora?“

S ciljem doprinosa dubinskoj analizi postavljenog problema, kvantitativna analiza upotpunjena je deskriptivnom kvalitativnom analizom rezultata. Pokazala je da u 66% država (od 18 anketiranih) odbori komuniciraju (Tablica 3. u Prilogu 1) kada se odvijaju značajniji fiskalni događaji (planiranje državnog proračuna, predstavljanje nacrta državnog proračuna, rasprave o državnom proračunu u parlamentu, izvršenje državnog proračuna). U više od 50% država komuniciraju u vrijeme objave informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila. U više od 16% slučajeva odbori komuniciraju kada se najavljuju promjene u fiskalnoj politici, odnosno u slučaju velikih neuspjeha u vođenju fiskalne politike. U Latviji i Rumunjskoj odbori komuniciraju u slučaju svih ponuđenih mogućnost, a u Grčkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu samo kada se odvijaju značajniji fiskalni događaji, odnosno samo u vrijeme objave informacija o poštivanju/nepoštivanju pravila. Čak više od 50% odbora navelo je

ostale, odnosno preciziralo, povode za komunikaciju.[462] U Irskoj komuniciranje s javnosti u vrijeme objave glavnih izvješća podrazumijeva kako članovi Vijeća i predsjednik ponekad daju intervjue za medije tijekom godine. Predsjednik obično sudjeluje u manjem broju medijskih uključivanja, ujutro nakon objave godišnjeg proračuna u listopadu svake godine, s početnom reakcijom na proračun. Zatim, Nizozemski CPB objavljuje kvartalno publikaciju Pregled, koja je vezana uz proračunski ciklus, što osigurava brojne mogućnosti za procjenu poštivanja nacionalnih i EU fiskalnih pravila. U rujnu opozicijske stranke traže analizu njihovog alternativnog proračuna, jer CPB osigurava analize izbornih programa političkih stranaka. Također, osigurava analize Vladinih sporazuma i glavnih dodatnih paketa politika. U Švedskoj, pak, mogu odlučiti održati tiskovnu konferenciju u vrijeme kada smatraju da postoji neuspjeh u fiskalnoj politici (kršenje fiskalnog pravila) i potreba za djelovanjem (kao u vezi fiskalnih učinaka imigracije u 2015.). Ne održavaju redovite tiskovne konferencije i nastoje izbjegavati izravnu uključenost u proračunski proces ili izborne kampanje.

Navedeni rezultat upućuje na to da velika većina odbora komunicira kada je to najpotrebnije - u slučaju značajnijih fiskalnih događaja kako bi „političari postali svjesniji proračunskih ograničenja“ (von Hagen, 2002) i objava informacija o poštivanju fiskalnih pravila kako bi se „obeshrabrile vlade da prevare birače u vezi poštivanje pravila“ (Schick, 2013). No, povodi za komunikaciju i načini komunikacije s javnošću odbora uvelike se razlikuju.

Na stanje javnih financija upozorava (Tablica 25. u Prilogu 1) 69% anketiranih odbora (od 13) u slučajevima nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima i u slučaju preoptimističnih predviđanja. Gotovo 54% u slučajevima pretjerane potrošnje, čime se može „ojačati ministre financija u otporu na pritisak na povećanje potrošnje“ (Calmfors, Wren Lewis, 2011) i kako bi se povećala svijest javnosti o važnosti zdravih javnih financija. Najmanje (23%) upozoravaju u slučajevima neodržive porezne politike. U svim navedenim slučajevima upozoravaju samo odbori u Irskoj i Malti.[463] U Ujedinjenom Kraljevstvu odbor

[462] U Austriji komuniciraju prema kalendaru objava (studije, preporuke itd.), u Cipru svake jeseni i proljeća (precizirano je u zakonodavstvu) ako FO smatra da su EU ili nacionalna pravila prekršena, a u Francuskoj tijekom donošenja proračuna i u vezi SGP-a.

[463] Danska dva puta na godinu donošenjem izvješća koji uključuju ocjenu predsjednika odbora ciljeva fiskalne politike – npr. pridržavanje nacionalnog Zakonona o proračunu, EU pravila i ocjenu dugoročne fiskalne održivosti. Nizozemski CPB osigurava podatke za procjenu, a ne eksplicitna upozorenja, za razliku od Njemačke u kojoj su upozorenja nerazdvojiva sa zadaćama Vijeća za stabilnost. Ono se značajno referira na proračunski nadzor kako bi se izbjegle proračunske hitnosti (upozorenje na posebno iznesenu proračunsku hitnost) te na nadzor poštivanja zahtjeva EU za proračunskom disciplinom. Više o zadaćama Vijeća za stabilnost na: www.stabilitaetsrat.de/EN/Aufgaben/Aufgaben_node.html;jsessionid=C2949F149CC73E9D134692441EAF1D82.intranet2

objavljuje predviđanja u isto vrijeme kada i Ministarstvo financija glavnu objavu o fiskalnoj politici, koja se mogu pratiti uživo i na BBC-u.[464] Tako da ne upozorava u vezi „stanja“ javnih financija, već predstavlja detaljne analize kako bi svatko mogao prosuditi o fiskalnoj poziciji.

Usporedbe radi, 88% odbora (od anketiranih 17) (Tablica 6. u Prilogu 1) procjenjuje da se medijske objave odnose na analize, procjene i izvješća odbora. Oko 50 % odbora da se odnose na kritike vladine fiskalne politike i kretanje deficita i javnog duga, a gotovo trećina država da se objave odnose na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu i aktivnosti odbora. U Rumunjskoj, primjerice, medijske objave odnose se na kritike predloženih mjera fiskalne politike koje su inicirali političari.

Usporedba, pak, tri najčešća povoda, odnosno tema koje komuniciraju, i upozorenja anketiranih odbora i tema medijskih objava upućuje na razliku između onoga što se komunicira i medijskih objava. Također, da je važno da odbori s ciljem povećanja medijskog utjecaja uzmu u obzir logiku medija, odnosno teme koje su medijima zanimljive za objavu, a ne samo teme i/ili upozorenja koje odbori smatraju važnima za objavu.

Tablica 16: Usporedba tri najčešća povoda (tema) koje komuniciraju odbori, upozorenja i tema medijskih objava

Komuniciranje odbora	Upozorenja odbora	Medijske objave
Najznačajniji fiskalni događaji	Nesuglasje predloženih proračuna s ciljevima/ preoptimistična predviđanja	Analize, procjene i izvješća odbora
Informacije o poštivanju/nepoštivanju pravila	Pretjerana potrošnja/povećanje svijesti javnosti o zdravim javnim financijama	Kritike vladine fiskalne politike i kretanje deficita i javnog duga
Najava promjena u fiskalnoj politici/neuspjesi u vođenju fiskalne politike	Ukazuju na stvarno stanje fiskalne politike	O transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu/aktivnosti odbora

Izvor: rezultati upitnika i usporedba autorice

[464] Više na: www.bbc.com/news/live/business-38028907

5.2.2 Korelacijske analize

U cilju dobivanja odgovora na pitanje o međusobnoj povezanosti nekih od varijabli uključenih u prethodnom poglavlju, te prikazanu i objašnjenu deskriptivnu analizu mjerenih varijabli, izračunana je korelacija u situaciji kada je to bilo metodološki i logički opravdano. U tom je smislu provedena korelacijska analiza povezanosti načina utjecaja komunikacije s javnošću fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, dosadašnjeg utjecaja odbora na informiranost građana o stanju javnih financija i na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, te informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora. Dobivene korelacijske matrice (prikazane u Tablici 17.) analizirane su s naglaskom na diferencirajuće čimbenike.

Iz Tablice 17. (Odnos između percipiranog utjecaja načina komunikacije s javnošću (nacinutjec), dosadašnjeg utjecaja odbora na informiranost građana, transparentnost i odgovornost (kakavutj) i informiranosti građana (kolikoinfo) vidljivo je kako je javna objava informacija o poštivanju pravila i pojačana komunikacija s medijima, što smatra 33% od anketiranih (12) odbora, prevladavajući način informiranja javnosti. Dva (2) odbora od četiri (4) smatraju da takav način informiranja ima dobar (na skali od 1 do 3) utjecaj na informiranost građana o stanju javnih financija te na povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Nadalje, isti broj odbora - dva (2) smatra da su javnom objavom informacija i pojačanom komunikacijom s medijima građani dovoljno (na skali od 1 do 3) informirani o postojanju i aktivnostima odbora, odnosno nedovoljno informirani.

Tablica 17: Odnos između percipiranog utjecaja načina komunikacije s javnošću (nacinutjec), dosadašnjeg utjecaja fiskalnih odbora na informiranost građana, transparentnost i odgovornost (kakavutj) i informiranosti građana (kolikoinfo)

kakavutj * kolikoinf * nacinutjec Crosstabulation

nacinutjec				kolikoinf			Total
				nedovoljno	dovoljno	dobro	
putem medija	kakavutj	dobro	Count			2	2
			% within kakavutj			100,0%	100,0%
			% within kolikoinf			100,0%	100,0%
			% of Total			100,0%	100,0%
	Total		Count			2	2
			% within kakavutj			100,0%	100,0%
			% within kolikoinf			100,0%	100,0%
			% of Total			100,0%	100,0%
javnom objavom informacija	kakavutj	nedovoljno	Count	1	0		1
			% within kakavutj	100,0%	0,0%		100,0%
			% within kolikoinf	50,0%	0,0%		25,0%
			% of Total	25,0%	0,0%		25,0%
		dovoljno	Count	0	1		1
			% within kakavutj	0,0%	100,0%		100,0%
			% within kolikoinf	0,0%	50,0%		25,0%
			% of Total	0,0%	25,0%		25,0%
		dobro	Count	1	1		2
			% within kakavutj	50,0%	50,0%		100,0%
			% within kolikoinf	50,0%	50,0%		50,0%
			% of Total	25,0%	25,0%		50,0%
	Total		Count	2	2		4
			% within kakavutj	50,0%	50,0%		100,0%
			% within kolikoinf	100,0%	100,0%		100,0%
			% of Total	50,0%	50,0%		100,0%
objavom analiza procjena i izvješća	kakavutj	dovoljno	Count		1	0	1
			% within kakavutj		100,0%	0,0%	100,0%
			% within kolikoinf		100,0%	0,0%	50,0%
			% of Total		50,0%	0,0%	50,0%
		dobro	Count		0	1	1
			% within kakavutj		0,0%	100,0%	100,0%
			% within kolikoinf		0,0%	100,0%	50,0%
			% of Total		0,0%	50,0%	50,0%
	Total		Count		1	1	2
			% within kakavutj		50,0%	50,0%	100,0%
			% within kolikoinf		100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total		50,0%	50,0%	100,0%
promoviranje transparentnosti i odgovornosti	kakavutj	dovoljno	Count	1	1		2
			% within kakavutj	50,0%	50,0%		100,0%
			% within kolikoinf	100,0%	100,0%		100,0%
			% of Total	50,0%	50,0%		100,0%
	Total		Count	1	1		2
			% within kakavutj	50,0%	50,0%		100,0%
			% within kolikoinf	100,0%	100,0%		100,0%
			% of Total	50,0%	50,0%		100,0%
promoviranjem dobre prakse	kakavutj	dovoljno	Count		1		1
			% within kakavutj		100,0%		100,0%
			% within kolikoinf		50,0%		50,0%
			% of Total		50,0%		50,0%
		dobro	Count		1		1
			% within kakavutj		100,0%		100,0%
			% within kolikoinf		50,0%		50,0%
			% of Total		50,0%		50,0%
	Total		Count		2		2
			% within kakavutj		100,0%		100,0%
			% within kolikoinf		100,0%		100,0%
			% of Total		100,0%		100,0%
Total	kakavutj	nedovoljno	Count	1	0	0	1
			% within kakavutj	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
			% within kolikoinf	33,3%	0,0%	0,0%	8,3%
			% of Total	8,3%	0,0%	0,0%	8,3%
		dovoljno	Count	1	4	0	5
			% within kakavutj	20,0%	80,0%	0,0%	100,0%
			% within kolikoinf	33,3%	66,7%	0,0%	41,7%
			% of Total	8,3%	33,3%	0,0%	41,7%
		dobro	Count	1	2	3	6
			% within kakavutj	16,7%	33,3%	50,0%	100,0%
			% within kolikoinf	33,3%	33,3%	100,0%	50,0%
			% of Total	8,3%	16,7%	25,0%	50,0%
	Total		Count	3	6	3	12
			% within kakavutj	25,0%	50,0%	25,0%	100,0%
			% within kolikoinf	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total	25,0%	50,0%	25,0%	100,0%

Zanimljivo je da 17% odbora smatra da način informiranja putem medija, a iz medija to saznaje javnost koja utječe na rejting i reputaciju političara ima dobar utjecaj, te da su na taj način i građani dobro informirani o aktivnostima odbora. To je posebno važno jer u teoriji učinkovitost odbora ovisi o „reputacijskom i izbornom utjecaju njegovih analiza na kreatore politika“ (Debrun et al., 2013). Rezultat upućuje na to kako odbori smatraju javnu objavu informacija o poštivanju pravila i pojačanu komunikaciju s medijima najčešćim načinom utjecaja komunikacije s javnošću na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Uz to, zanimljivo je da utjecaj komunikacije procjenjuju dobrim 17% odbora, ali s manjim doprinosom informiranju građana o aktivnostima odbora od komunikacije samo putem medija.

Također, zanimljivo je da po dva odbora (2) smatraju pojačanu komunikaciju analiza, procjena i izvješća odbora, promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti te transparentnosti rada odbora kao primjere dobre prakse jednako čestim načinima komunikacije. Ali, s različitim utjecajem na informiranost građana o javnim financijama i na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te na informiranje o postojanju i aktivnostima odbora. Prosječan utjecaj navedenih načina komunikacije mogao bi se ocijeniti dovoljnim s dovoljnim utjecajem na informiranost o aktivnostima odbora. Prema teoriji, medijski utjecaj odbora odražava se u doprinosu javnoj raspravi i proračunskom procesu povećanjem reputacijskog i utjecaja procjena i analiza odbora. Jer, odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave, a rijetko izravnim djelovanjem u proračunski proces (Debrun et al., 2013). Stoga navedeni rezultat potvrđuje teoriju u praksi.

Ukupno gledajući, iz analize je vidljiva određena povezanost između utjecaja ukupno promatranih načina komunikacije, koje polovica ispitanih odbora (50%) od njih 12 procjenjuje dobrim, (41,7%) odbora dovoljnim, a samo jedan (1) nedovoljnim utjecajem, i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora. To (50%) odbora smatra dovoljnom informiranosti, a po tri odbora (po 25%) dobrom, odnosno nedovoljnom informiranosti.

Nadalje, analiza međuodnosa informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, dosadašnjeg utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija, te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu i doprinosa medijske vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitije komunikacije odbora

transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu u Tablici 18. (Odnos između informiranosti građana (kolikoinf), utjecaja odbora na informiranost javnosti o stanju javnih financija (kakavutj) i doprinosa medijske vidljivosti pravila i komunikacije transparentnosti i odgovornosti (pridontran) pokazala je kako većina od 14 odbora (86 %) smatra kako se informiranjem javnosti, medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom s javnošću može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Više od polovice odbora (57%) procjenjuje informiranost dovoljnom, od kojih samo jedan smatra da medijska vidljivost pravila i učinkovita komunikacija ne pridonose transparentnosti i odgovornosti. Nadalje, 43% odbora smatra kako dosadašnja informiranost građana, medijska vidljivost poštivanja pravila i učinkovitija komunikacija s javnošću ima dobar, a nešto manji broj odbora (36%) dovoljan utjecaj na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Navedeni rezultati upućuju na to da su odbori svjesni važnosti i povezanosti (utjecaja) analiziranih odnosa na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, ali da taj utjecaj za sada procjenjuju dobrim, odnosno osrednjim. To otvara puno prostora za poboljšanja utjecaja u budućnosti, što se i od odbora očekuje u teoriji.

Tablica 18: Odnos između informiranosti građana (kolikoinf), utjecaja odbora na informiranost javnosti o stanju javnih financija (kakavutj) i doprinosa medijske vidljivosti pravila i komunikacije transparentnosti i odgovornosti (pridontran)

pridontran * kakavutj * kolikoinf Crosstabulation

kolikoinf				kakavutj				Total
				nedovoljno	dovoljno	dobro	vrlo dobro	
nedovoljno	pridontran	da	Count	1	1	0		2
			% within pridontran	50,0%	50,0%	0,0%		100,0%
			% within kakavutj	100,0%	100,0%	0,0%		66,7%
			% of Total	33,3%	33,3%	0,0%		66,7%
		ne	Count	0	0	1		1
			% within pridontran	0,0%	0,0%	100,0%		100,0%
			% within kakavutj	0,0%	0,0%	100,0%		33,3%
			% of Total	0,0%	0,0%	33,3%		33,3%
	Total		Count	1	1	1		3
			% within pridontran	33,3%	33,3%	33,3%		100,0%
			% within kakavutj	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%
			% of Total	33,3%	33,3%	33,3%		100,0%
dovoljno	pridontran	da	Count		3	3	1	7
			% within pridontran		42,9%	42,9%	14,3%	100,0%
			% within kakavutj		75,0%	100,0%	100,0%	87,5%
			% of Total		37,5%	37,5%	12,5%	87,5%
		ne	Count		1	0	0	1
			% within pridontran		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
			% within kakavutj		25,0%	0,0%	0,0%	12,5%
			% of Total		12,5%	0,0%	0,0%	12,5%
	Total		Count		4	3	1	8
			% within pridontran		50,0%	37,5%	12,5%	100,0%
			% within kakavutj		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total		50,0%	37,5%	12,5%	100,0%
dobro	pridontran	da	Count			2	1	3
			% within pridontran			66,7%	33,3%	100,0%
			% within kakavutj			100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total			66,7%	33,3%	100,0%
	Total		Count			2	1	3
			% within pridontran			66,7%	33,3%	100,0%
			% within kakavutj			100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total			66,7%	33,3%	100,0%
Total	pridontran	da	Count	1	4	5	2	12
			% within pridontran	8,3%	33,3%	41,7%	16,7%	100,0%
			% within kakavutj	100,0%	80,0%	83,3%	100,0%	85,7%
			% of Total	7,1%	28,6%	35,7%	14,3%	85,7%
		ne	Count	0	1	1	0	2
			% within pridontran	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
			% within kakavutj	0,0%	20,0%	16,7%	0,0%	14,3%
			% of Total	0,0%	7,1%	7,1%	0,0%	14,3%
	Total		Count	1	5	6	2	14
			% within pridontran	7,1%	35,7%	42,9%	14,3%	100,0%
			% within kakavutj	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total	7,1%	35,7%	42,9%	14,3%	100,0%

Analiza rezultata prikazana u Tablici 19. (Odnos između utjecaja fiskalnih odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija (kakavutj), reakcija vlade na procjenu nepoštivanja nacionalnih fiskalnih pravila (reakcvlad) i reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu

(reakcjav) napravljena je s ciljem određivanja odnosa, odnosno utvrđivanja utjecaja, odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, reakcije vlade na procjenu nepoštivanja nacionalnih pravila i reakcije javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Iz priložene tablice vidljivo je da jednak postotak odbora, 38% od anketiranih (13), smatra dobrim, odnosno dovoljnim (na skali od 1 do 4), utjecaj odbora na informiranje javnosti te na povećanje transparentnosti i odgovornosti. To procjenjuju (Tablica 23. u Prilogu 1) odbori u Danskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Irskoj, Mađarskoj, Nizozemskoj, Njemačkoj, Švedskoj, UK-u i Luksemburgu, u kojem to objašnjavaju objavom informacija odbora u svim medijima. Međutim, unatoč dobroj ocjeni u Irskoj se vidljivost FO sporo povećava, jer je IFAC nova institucija osnovana 2011. U Švedskoj navode kako šira javnost možda ne zna puno o Vijeću, ali svatko tko prati fiskalnu politiku svjestan je njegovog rada.

Od pet odbora (5) koji utjecaj ocjenjuju dobrim, četiri (4) odbora navodi da vlada objašnjava zašto se ne pridržava pravila, na što javnost reagira javnim raspravama i pritiskom na transparentnije i odgovornije ponašanje (političara) u proračunskom procesu (navode dva (2) odbora). Također, jednak broj odbora (1) navodi da javnost reagira stalnim pritiskom na transparentnije i odgovornije ponašanje (političara) u proračunskom procesu, te da javnost ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara), ali ne reagira.

Od 38% odbora koji svoj utjecaj na informiranje javnosti te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu ocjenjuju dovoljnim. Među njima je i latvijski u kojem su naveli kako je oko 20 % građana svjesno postojanja odbora. Zatim dva odbora (2) navode da vlada objašnjava zašto se ne pridržava pravila, od kojih po jedan (1) navodi da javnost na to reagira javnim raspravama i pritiskom, odnosno da javnost ima saznanja, ali ne reagira javno. Dva odbora (2) navode da vlada ne reagira javno, od kojih jedan odbor (1) procjenjuje da javnost ima saznanja, ali ne reagira i jedan odbor (1) da javnost nema saznanja ni zanimanja za stanje javnih financija.

Zanimljivo je da je analiza kategorije dovoljnog utjecaja odbora na informiranje i transparentnost i odgovornost pokazala da pet odbora (5) procjenjuju dovoljnim utjecaj na informiranje javnosti. Od njih čak tri (3) odbora smatraju da javnost ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali da ne reagira.

Tablica 19: Odnos između utjecaja fiskalnih odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija (kakavutj), reakcija vlade na procjenu nepoštivanja nacionalnih fiskalnih pravila (reakcvlad) i reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu (reakcjav)

reakcvlad * reakcjav * kakavutj Crosstabulation

				reakcjav				
kakavutj				javnim raspravama i pritiskom	pritiskom na političare	ima saznanja ali ne reagira	nema saznanja ni zanimanja	Total
nedovoljno	reakcvlad	ne reagira javno	Count				1	1
			% within reakcvlad				100,0%	100,0%
			% within reakcjav				100,0%	100,0%
			% of Total				100,0%	100,0%
	Total		Count				1	1
			% within reakcvlad				100,0%	100,0%
			% within reakcjav				100,0%	100,0%
			% of Total				100,0%	100,0%
dovoljno	reakcvlad	objašnjava razlog nepridržavanja	Count	1		1	0	2
			% within reakcvlad	50,0%		50,0%	0,0%	100,0%
			% within reakcjav	100,0%		33,3%	0,0%	40,0%
			% of Total	20,0%		20,0%	0,0%	40,0%
		objavljuje razlog nepoduzimanja mjera	Count	0		1	0	1
			% within reakcvlad	0,0%		100,0%	0,0%	100,0%
			% within reakcjav	0,0%		33,3%	0,0%	20,0%
			% of Total	0,0%		20,0%	0,0%	20,0%
		ne reagira javno	Count	0		1	1	2
			% within reakcvlad	0,0%		50,0%	50,0%	100,0%
			% within reakcjav	0,0%		33,3%	100,0%	40,0%
			% of Total	0,0%		20,0%	20,0%	40,0%
	Total		Count	1		3	1	5
			% within reakcvlad	20,0%		60,0%	20,0%	100,0%
			% within reakcjav	100,0%		100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total	20,0%		60,0%	20,0%	100,0%
dobro	reakcvlad	objašnjava razlog nepridržavanja	Count	2	1	1	0	4
			% within reakcvlad	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	100,0%
			% within reakcjav	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	80,0%
			% of Total	40,0%	20,0%	20,0%	0,0%	80,0%
		ne reagira javno	Count	0	0	0	1	1
			% within reakcvlad	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
			% within reakcjav	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	20,0%
			% of Total	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%
	Total		Count	2	1	1	1	5
			% within reakcvlad	40,0%	20,0%	20,0%	20,0%	100,0%
			% within reakcjav	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total	40,0%	20,0%	20,0%	20,0%	100,0%
vrlo dobro	reakcvlad	objavljuje razlog nepoduzimanja mjera	Count	0		1		1
			% within reakcvlad	0,0%		100,0%		100,0%
			% within reakcjav	0,0%		100,0%		50,0%
			% of Total	0,0%		50,0%		50,0%
		ne reagira javno	Count	1		0		1
			% within reakcvlad	100,0%		0,0%		100,0%
			% within reakcjav	100,0%		0,0%		50,0%
			% of Total	50,0%		0,0%		50,0%
	Total		Count	1		1		2
			% within reakcvlad	50,0%		50,0%		100,0%
			% within reakcjav	100,0%		100,0%		100,0%
			% of Total	50,0%		50,0%		100,0%
Total	reakcvlad	objašnjava razlog nepridržavanja	Count	3	1	2	0	6
			% within reakcvlad	50,0%	16,7%	33,3%	0,0%	100,0%
			% within reakcjav	75,0%	100,0%	40,0%	0,0%	46,2%
			% of Total	23,1%	7,7%	15,4%	0,0%	46,2%
		objavljuje razlog nepoduzimanja mjera	Count	0	0	2	0	2
			% within reakcvlad	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
			% within reakcjav	0,0%	0,0%	40,0%	0,0%	15,4%
			% of Total	0,0%	0,0%	15,4%	0,0%	15,4%
		ne reagira javno	Count	1	0	1	3	5
			% within reakcvlad	20,0%	0,0%	20,0%	60,0%	100,0%
			% within reakcjav	25,0%	0,0%	20,0%	100,0%	38,5%
			% of Total	7,7%	0,0%	7,7%	23,1%	38,5%
	Total		Count	4	1	5	3	13
			% within reakcvlad	30,8%	7,7%	38,5%	23,1%	100,0%
			% within reakcjav	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			% of Total	30,8%	7,7%	38,5%	23,1%	100,0%

Važno je istaknuti i da 15% odbora (od 13) procjenjuju utjecaj na informiranje javnosti vrlo dobrim. Među njima je i portugalski CEP koji postoji samo pet godina, a svijest o postojanju odbora i aktivnostima znatno je veća kod elita i političkom krugu nego u većem dijelu populacije. Jedan odbor navodi da vlada reagira objavom razloga ne poduzimanja mjera, te da javnost ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti, ali da ne reagira. Također, jedan odbor da vlada ne reagira javno, ali da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom na transparentnost i odgovornost. Iz navedenog primjera može se uočiti kako u slučaju izostanka reakcije vlade, reagira javnost javnim raspravama i pritiskom. I obratno. Također, važno je istaknuti da samo jedan odbor (1) procjenjuje utjecaj odbora na informiranje javnosti nedovoljnim, te da vlada ne reagira javno i da javnost nema saznanja niti pokazuje zanimanje za stanje javnih financija.

Ukupno gledajući, analiza je pokazala da najviše, 46% odbora (od 13) navodi da vlada objašnjava razloge nepridržavanja pravila, a 23% odbora da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom, dok 38% odbora smatra da vlada ne reagira javno i da javnost (23% odbora) nema saznanja niti pokazuje zanimanje za javne financije. Zanimljivo je, da vlade većinom (navodi 46% odbora) objašnjavaju razloge nepridržavanja pravila ili da uopće ne reagiraju javno (navodi 38% odbora). Javnost većinom (navodi 38% odbora) ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira javno. Nadalje, nešto manje odbora (31%) navodi da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom na transparentnost i odgovornost, 23% odbora da javnost nema saznanja niti zanimanja za javne financije, a samo jedan (1) da javnost reagira stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Sve navedeno potvrđuje teoriju u praksi da je „fiskalni odbor jedinstveno pozicioniran za jačanje transparentnosti i odgovornosti te izazivanje reputacijskih učinaka“ (Debrun et al., 2013). Međutim, za povećanje reputacijskog učinka važno je izazvati jaču reakciju javnosti.

Kvantitativnoj dodana je deskriptivna analiza određenih rezultata. U Portugalu, pojašnjavaju kako vlada općenito respektira kritičke stavove odbora o fiskalnoj politici, te da je vlada postala transparentnija i odgovornija u nekoliko slučajeva (Tablica 15. u Prilogu 1). U Danskoj, Ministarstvo financija komentira izvješće, od kada je član Ekonomskog vijeća. U Nizozemskoj je reakcija vlade na CPB-ov Pregled na vladin proračun i procjene Državnog vijeća srdačna. U Rumunjskoj su neki vladini službenici negativno reagirali na mišljenje koje

je iznio predsjednik Fiskalnog vijeća, te obično reagiraju putem medija ili blogova. U Švedskoj u vladinoj reakciji na godišnje izvješće, vlada objašnjava zašto se slaže ili ne slaže s Vijećem. Očigledno je da vlada nije sretna kada je kritizirana, ali je to neizbježan dio političkog procesa. Vlada može s vremenom ne voljeti neke procjene i preporuke Vijeća, ali nikako ne prijeti instituciji. U Ujedinjenom Kraljevstvu OBR ne daje normativne komentare o politici, već predstavlja jasne i transparentne informacije za druge kako bi prosuđivali.

Samo u Hrvatskoj (Tablica 21. u Prilogu 1) procjenjuju kako javnost reagira stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost. U Francuskoj javnost ima malo saznanja i pokazuje malo zanimanja za stanje javnih financija. U Latviji javnost pomalo reagira na sve ponuđene načine u upitniku. U Irskoj se iz reakcije medija može vidjeti kako se većina medijskih kuća i glavni ekonomski novinari obično hvataju glavnih točaka/kritiziranja proračuna/SGP-a koje su sadržane u izvješćima Vijeća. U Malti javnost ne reagira sve dok ne postoji značajan rizik ozbiljnog pogoršanja u fiskalnoj poziciji ili ozbiljnog nepoštivanja fiskalnih pravila EU. U Njemačkoj ne postoji nedostatak transparentnosti i neodgovornosti. U Švedskoj, primjerice, smatraju da nacionalna fiskalna okosnica većinom funkcionira dobro i da je većinom političari respektiraju. Razmjerno je snažna podrška fiskalnoj disciplini i zato je politički trošak financijske neodgovornosti potencijalno visok. Za razliku od Francuske, gdje javnost ima malo saznanja i pokazuje malo zanimanja za stanje javnih financija.

Tablica 20: Tri najčešće reakcije vlada na kritike fiskalnih odbora o stanju fiskalne politike i reakcije javnosti na netransparentnost i neodgovornost

Reakcija vlade na kritiku fiskalnog odbora	Reakcija javnosti na netransparentnost i neodgovornost
vlade obično uvažavaju kritike, postaju transparentnije i odgovornije/ vlade samo objašnjavaju razloge stanja fiskalna politike	ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira
vlade uopće ne reagiraju na kritičke stavove odbora	javnim raspravama i pritiskom na (političare) transparentnije i odgovornije ponašanje u proračunskom procesu/ nema saznanja i ne pokazuje zanimanje za stanje javnih financija
vlade uvažavaju kritike, ali ne postaju transparentnije i odgovornije	javnost reagira stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost

Izvor: autorica na temelju rezultata upitnika

Usporedbom tri najčešće reakcije vlada na kritike odbora i reakcije javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, iz pripadajuće Tablice 20. moguće je uočiti kako utjecaj odbora putem medija na vladu, ali i utjecaj javnosti postoji, ali nije tako velik kao što smo očekivali i kao što se navodi u teoriji (Debrun et al. (2013), Alesina i Tabellini, 2007). Odnosno da mediji u analiziranim državama nisu dovoljno snažni oponenti fiskalne politike.

Anketiranih 71% odbora (od 14) smatra (Tablica 24. u Prilogu 1) da je najbolji način na koji pravila i odbori utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Nešto manje od 64% transparentnost rada odbora kao primjera dobre prakse, a 57% javna objava informacija o poštivanju fiskalnih pravila i pojačana komunikacija s medijima, odnosno pojačana komunikacija analiza, procjena i izvješća odbora. Najmanje (28%) odbora putem medija, a iz medija to saznaje javnost koja utječe na rejting i reputaciju političara na izborima. Ujedinjeno Kraljevstvo, Nizozemska, Portugal i Latvija smatraju jednako važnima sve navedene načine utjecaja. U Švedskoj navode kako njihov posao nije primarno otkrivanje sakrivenih informacija ili objava tajni, već osiguranje dobro osnovanih procjena fiskalne politike u odnosu prema fiskalnim pravilima, ekonomskim ciklusima i dugoročnoj održivosti.[465] Navedeni rezultat upućuje na to da je u praksi utjecaj odbora na reputaciju političara na izborima manji od očekivanog u teoriji.

Uz to, svi odbori (18) odgovorili su na pitanje (Tablica 16. u Prilogu 1) o načinu utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu što upućuje na to da su ga smatrali motivirajućim i iznimno važnim. Tako je čak 72% država navelo utjecaj odbora promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, odnosno pripremom javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj. U Njemačkoj, u kojoj federalni i državni parlamenti donose proračunske zakone transparentno, u vezi prvo navedenog pojašnjavaju da to znači neizravno razmatranje ukupnih ekonomskih i fiskalnih uvjeta koji postoje u vrijeme nacrta federalnog, državnog i lokalnim zakonom određenih proračunskih i financijskih planova. Uz to, objavu rezolucije odbora, posebice u slučaju predstojeće hitnosti proračuna u kombinaciji s nepoštivanjem gornjih proračunskih ograničenja. Nadalje, 50% odbora smatra

[465] Smatraju i kako rade vrlo transparentno i kredibilno, te kako su svjesni da i sami trebaju biti transparentni.

kako odbori utječu na transparentnost i odgovornost nadzorom fiskalne održivosti, a neznatno manji postotak (44%) promocijom zdravih javnih politika. Za Švedsku je dio zadaće odbora procjena pitanja transparentnosti i sadrži je godišnje izvješće. Navedeni rezultat upućuje na to da odbori smatraju važnom svoju ulogu u mogućem utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu putem javnih izvješća sa značajnim medijskim utjecajem, što je sukladno teoriji.

Na kraju, iz Tablice 21. (Zakonsko određenje komunikacije s javnošću fiskalnih odbora) vidljivo je da među odborima za koje se temeljem provedenog upitnika pokazalo da svoj dosadašnji utjecaj na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, procjenjuju većinom dobrim i vrlo dobrim, za veliku većinu odbora nema zakonski posebno određene komunikacije s javnošću, odnosno informiranja javnosti. Samo u slučaju hrvatskog i portugalskog odbora Zakon o fiskalnoj odgovornosti (ZFO) određuje objavu određenih informacija na mrežnoj stranici. Neki odbori (Francuski) „iznose javno mišljenje i objavljuju ih na mrežnoj stranici“ temeljem nekog drugog zakona, neki (Njemački i Ujedinjenog Kraljevstva) posebnim zakonima i procedurama, dok neki (Mađarska) temeljem Akcijskog plana. Velika većina objavljuje veliki broj informacija i transparentno na svojim mrežnim stranicama. Zanimljivo je, da je sukladno provedenom upitniku, samo latvijski odbor, koji je dosadašnji utjecaj na informiranje i transparentnost te odgovornost ocijenio dovoljnim, jasno istaknuo kako postupa prema preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije i točki 8. koja se odnosi na komunikaciju te da ima razvijenu i odobrenu Srednjoročnu komunikacijsku strategiju 2017.-2019.[466] Također, ZFO daje latvijskom odboru široki mandat (Članak 28) da komunicira u svim slučajevima kada to smatra važnim.

[466] Dostupno na: www.fiscalcouncil.lv/files/uploaded/FDC_SelfAssessment.pdf

Tablica 21: Zakonsko određenje komunikacije s javnošću fiskalnih odbora

Fiskalni odbor	Zakon o fiskalnoj odgovornosti – komunikacija s javnošću
Danska	Na mrežnoj stranici je objavljena vrsta i vrijeme objave izvješća. Dostupno na: www.dors.dk/english/institutional-setup
Francuska	Prema zakonu o osnivanju, odbor iznosi mišljenja javno i objavljuje ih na mrežnoj stranici www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Actualites/English-contents
Grčka	Nema ZFO niti zakonski određenu javnu objavu informacija, ali određene informacije objavljuje na mrežnoj stranici.
Luxembourg	Nema ZFO niti posebno određenu javnu objavu informacija, ali određene informacije objavljuje na mrežnoj stranici.
Hrvatska	ZFO i Poslovnik određuje javnu objavu određenih informacija na mrežnoj stranici
Irska	U ZFO-u nije određen način objave informacija i/ili komunikacija s medijima, ali jest transparentno na mrežnoj stranici www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/
Mađarska	Objava informacija na mrežnoj stranici određena je Akcijskim planom. Dostupno na: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Action+Plan+2016.pdf/
Nizozemska	Način i dinamika objave informacija te komunikacija objavljeni su na mrežnoj stranici www.cpb.nl/en/cpb-publications
Njemačka	Nekoliko zakona određuje rad odbora, a javna objava izvješća određena je posebnim pravilima i procedurama. Dostupno na: www.stabilitaetsrat.de/EN/Beirat/Geschaeftsordnung/Geschaeftsordnung_node.html
Portugal	Članak 32 ZFO-a određuje objavu izvješća i svih relevantnih informacija za rad odbora na mrežnoj stranici www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/01/Law_54_2011_CFP-Statutes_EN_M.pdf
Švedska	Način i dinamika objava informacija te komunikacija objavljeni su na mrežnoj stranici www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/thecouncilsreports/thecouncilsmainreports.4.3dc0d3a412bc4ba245f800013543.html
Velika Britanija	Nekoliko zakona određuje rad OBR-a, kao i način te dinamiku objave informacija uz naglašavanje transparentnosti u radu. Posebice Povelja o proračunskoj odgovornosti. Dostupno na: www.budgetresponsibility.org.uk/topics/legislation-and-related-material/

Izvor: autorica na temelju podataka na mrežnim stranicama odbora

Sve u svemu, za veći utjecaj javnosti na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu važno je da odbori učinkovitije informiraju javnost sukladno preporukama OECD-a i snažnije potiču javnu raspravu. Jer, u teoriji "fiskalni odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave" (Debrun et al., 2013). Također, za veći utjecaj odborima je važno uzimati u obzir logiku medija, logiku politike i predloženu logiku medijskog utjecaja samih odbora. Ali i povećati, odnosno učinkovitije (pravodobno, privlačno, odabirom pravih komunikacijskih alata i medija) informirati javnost o temama koje su važne za građane na njima razumljiv način.

5.2.3 Usporedna analiza načina i učestalosti komuniciranja

U svrhu dobivanja odgovora na prvi postavljeni problem provedena je i usporedna analiza distribucije načina i učestalosti komuniciranja fiskalnih odbora po promatranim državama. Pri tom je način komuniciranja određen kao mediji (mrežna stranica ….) koji su korišteni za prenošenje informacija, a učestalost (ili frekvencija) kao ukupan broj korištenih medija.

Iz Tablice 22. vidljivo je da se kao medij najviše korišten za prijenos informacija izdvaja mrežna stranica koja se koristi u 100% slučajeva. PR i marketinške agencije koristi samo latvijski odbor (Tablica 8.u Prilogu 2).[467] Sljedeće po učestalosti je priopćenje za javnost koje se koristi u gotovo 90% slučajeva. Zatim intervjui u više od 78% slučajeva i tiskovne konferencije u 72 % slučajeva. Zanimljivo je da društvene grupe (YouTube, Twitter, Facebook,…), čiji medijski utjecaj sve više raste i nadmašuje tradicionalne medije, odbori koriste u samo 44% slučajeva. Na primjer, u Danskoj (Tablica 1. u Prilogu 2) Ekonomsko vijeće sastaje se dva puta na godinu i predsjednik priprema izvješće koje sadrži ekonomske analize i preporuke o ekonomskoj politici, kao što su kratkoročna i srednjoročna predviđanja o ključnim pokazateljima ekonomije, za raspravu za svaki sastanak Vijeća. Izvješće, također, uključuje predsjednikovu ocjenu ciljeva fiskalne politike - npr. pridržavanje nacionalnog Zakona o proračunu, EU pravila i ocjenu dugoročne fiskalne održivosti. Predsjedništvo samostalno odgovara za izvješća i djeluje kao danski "fiskalni pas čuvar". Izvješća se objavljuju odmah nakon održanog sastanka, kada se održava i tiskovna konferencija. U Francuskoj se saslušanja prije održavanja Vijeća za financije parlamenta emitiraju putem mrežne stranice.

[467] Za tu svrhu u 2015. izdvojeno oko 2.000 EUR, a 2016. oko 8.000 EUR.

Tablica 22: Način i učestalost komuniciranja fiskalnih odbora s javnošću

Načini komunikacije	AT	CY	DK	FR	EL	LV	LT	LU	HR	IE	HU	MT	NL	DE	PT	RO	SE	UK	∑
mrežna stranica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	**18**
priopćenja	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●	●	**16**
briefinzi		●				●				●			●		●			●	**6**
tiskovne konferencije	●	●	●	●		●	●	●		●			●	●	●		●	●	**13**
društvene grupe		●			●	●	●	●		●			●					●	**8**
intervjui	●	●	●		●	●		●		●	●	●	●		●	●	●	●	**14**
PR ili marketinške agencije						●													**1**
ostalo			●	●		●													
Učestalost	**4**	**6**	**4**	**3**	**4**	**7**	**4**	**5**	**1**	**6**	**2**	**3**	**6**	**3**	**5**	**3**	**4**	**6**	

Izvor: autorica na temelju rezultata upitnika

Iz Tablice 22. vidljivo je da četiri odbora koriste šest (britanski, nizozemski, irski i ciparski), a jedan (litvanski) čak svih sedam ponuđenih u upitniku načina komunikacije s javnošću. Ostale države koriste otprilike 50% ponuđenih načina komunikacije.

Zanimljivo je navesti kako za gotovo 94% odbora (17) (Tablica 5. u Prilogu 1) najviše objava o njihovim aktivnostima ima u tiskanim medijima (dnevne novine, tjednici, mjesečnici,…), za više od 60% odbora u elektronskim medijima (radio, televizija,…), za gotovo 44% odbora na online medijima (portali,..), i za 31% odbora na digitalnim medijima (društvene grupe, Facebook, Twitter, YouTube,…). Objava o odboru ima u svim navedenim medijima samo u Latviji i Ujedinjenom Kraljevstvu, a u jednom i to tiskanim medijima, samo u Austriji, Luksemburgu i Njemačkoj. U Latviji se, primjerice, u vrijeme objave regularnih izvješća (godišnje izvješće o nacrtu Zakona o proračunu i nacrtu Srednjoročne proračunske okosnice[468], te Programu stabilnosti) organiziraju dodatni intervjui u tiskanim i elektronskim medijima. U Nizozemskoj su tiskani i digitalni mediji integrirani, ali dnevnici još uvijek imaju najveći utjecaj. U Švedskoj digitalne medije smatraju nevažnima, a online medije ograničeno važnima.

Iznenadio nas je rezultat da većina odbora procjenjuje najviše objava u tiskanim medijima. To upućuje na nedovoljnu privlačnost (pripremu) informacija za digitalne medije i na nužnost preusmjeravanja komunikacije u budućnosti na te medije koji postaju sve utjecajniji. Naime, u

[468] eng. Medium-term budgetary framework (MTBF)

komunikaciji s javnošću važno je uzeti u obzir aktualne trendove na medijskom tržištu u kojim sve više dominiraju digitalni mediji i koji sve više utječu na demokratske promjene na globalnoj razini.[469]

Nadalje, gotovo 40% odbora (od anketiranih 17) (Tablica 7. u Prilogu 1) ne koristi u komunikaciji sa stranom javnošću internacionalne medije (niti jedan odbor od 18 anketiranih) ne koristi The Economist i sl. i međunarodne televizijske kanale (CNN, CNBC i sl.). Samo njih 20% koristi međunarodne novinske agencije (Reuters, Bloomberg,…). Tako u Irskoj šalju izvješća na objavu na mrežnoj stranici Neovisne mreže europskih fiskalnih vijeća,[470] dok u Nizozemskoj međunarodni mediji mogu pratiti aktivnosti CPB-a putem Twittera. U Portugalu koriste strane dopisnike u toj zemlji, a u Švedskoj ne traže međunarodnu pozornost, ali prevode godišnja i neka druga izvješća na engleski jezik te ih objavljuju na mrežnoj stranici.

Navedeni rezultat upućuje na nedovoljno korištenje internacionalnih medija, a posebice međunarodnih novinskih agencija čije vijesti preuzimaju svi ostali svjetski mediji, te čije poslovne vijesti snažno utječu na financijska tržišta, kako bi se povećao mogući medijski utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U teoriji je „izvršenje jače kada financijska tržišta kažnjavaju zemlje koje krše fiskalna pravila“ (Eyard, Wu, 2015). Također, u teoriji bi odgovarajuća transparentnost i financijska tržišta trebali osigurati odgovarajuće sankcije da obeshrabre fiskalnu nedisciplinu zbog krivih diskrecijskih odluka (više u Debrun et al, 2009).

5.2.4 Medijska vidljivost poštivanja fiskalnih pravila i komunikacija s javnošću u odnosu na transparentnost i odgovornost

Kao uvod u drugi postavljeni problem i prije rezultata korelacijske analize, slijede rezultati deskriptivne analize dostupnosti informacija o poštivanju fiskalnih pravila. Odnosno

[469] Zanimljiv je slučaj Snowdena koji je došao do vrlo povjerljivih informacija i to distribuirao novinarima koji se bave društvenim medijima i nekonvencionalnim novinarstvom. Oni su osnovali međunarodna partnerstva diljem svijeta s tradicionalnim medijima i na taj su način lakše distribuirali i javnosti skrenuli pozornost na problem. Lance Bennett, profesor na Sveučilištu Washington i jedan od najvećih svjetskih autoriteta na području političke komunikacije i medija u intervjuju Snaga društvenih medija najjača je za velikih kriza. Novi list, 11. listopada 2015., str.15.

[470] Više na: www.euifis.eu

vidljivosti pravila i utjecaja (kakva je reakcija javnosti i vlade) na informacije o poštivanju/nepoštivanju pravila.

Pokazalo se (Tablica 9. u Prilogu 1) kako je u svim anketiranim odborima (17) informacija o poštivanju pravila javno dostupna na mrežnim stranicama odbora. Kako 66% odbora o poštivanju pravila izvješćuje putem priopćenja za javnost i predstavljanjem u parlamentu, kako 50% odbora informaciju o poštivanju pravila objavljuje na tiskovnim konferencijama, a manje od polovice odbora na briefinzima s novinarima. Najviše načina za informiranje javnosti koriste odbori u Ujedinjenom Kraljevstvu, Litvi i Cipru, a najmanje u Francuskoj i Portugalu (samo putem mrežne stranice), te Austriji (putem mrežne stranice i tiskovnih konferencija) i Hrvatskoj (putem mrežne stranice i priopćenja za javnost). U Njemačkoj je, primjerice, zakonski osigurano u posebnim slučajevima predstavljanje izvješća u slučaju nepoštivanja pravila u federalnom parlamentu i u državnim parlamentima. Navedeni rezultat upućuje na zadovoljavajuću transparentnost i odgovornost odbora u nadzoru i izvješćivanju javnosti o poštivanju pravila.

Gotovo u polovici (47%) anketiranih (17) odbora (Tablica 10. u Prilogu 1) informacije o poštivanju fiskalnih pravila prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, nakon čega slijedi javna rasprava. U Švedskoj, primjerice, godišnje izvješće privlači puno pozornosti glavnih medija, novina i televizija, komentira se u člancima i uvodnicima te koristi u parlamentarnim raspravama. U isto toliko država informacije o poštivanju pravila prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, ali nakon toga ne slijedi javna rasprava. U Francuskoj i Malti (u gotovo 12% država) informaciju samo prenose/objavljuju neki mediji, a Rumunjskoj gotovo da o tome nema informacija u medijima. Zanimljivo je kako u Latviji planiraju pripremiti godišnju javnu raspravu, što je dio njihove komunikacijske strategije za 2017.-2019. U Nizozemskoj procjenjuju kako povremena vidljivost CPB-ovih podataka omogućuje procjenu poštivanja pravila, te da je većinu vremena veća pozornost usmjerena na predviđanja deficita jer procjenu poštivanja pravila u toj zemlji obavlja Državno vijeće.[471]

Usporedbe radi (Tablica 11. u Prilogu 1), u nešto više od polovice (52%) država (od anketiranih 17) informaciju o nepoštivanju fiskalnih pravila prenose/objavljuju svi najvažniji

[471] Više na: www.raadvanstate.nl/the-council-of-state

mediji, nakon čega slijedi javna rasprava. U gotovo 30% država informaciju o tome prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, ali nema javne rasprave. Samo u Malti informaciju prenose/objavljuju samo neki mediji, a u Francuskoj i Rumunjskoj (gotovo 12% odbora) nema ili su vrlo rijetke informacije o tome u medijima.

Navedene deskriptivne analize i usporedbe medijske vidljivosti poštivanja i nepoštivanja fiskalnih pravila upućuju na to kako mediji za 5 postotnih bodova više objavljuju informacije o nepoštivanju pravila, nakon čega slijedi javna rasprava. To se može objasniti dobro poznatom politikom medijskog tržišta u kojem veću pozornost čitatelja/potrošača privlače negativne vijesti i kritike vladinih politika.

Tablica 23: Usporedba tri najčešće reakcije medija na objavu informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila

Reakcija medija na poštivanje pravila	Reakcija medija na nepoštivanje pravila
prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, nakon čega slijedi javna rasprava	prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, nakon čega slijedi javna rasprava
prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, ali nakon toga ne slijedi javna rasprava	prenose/objavljuju svi najvažniji mediji, ali nema javne rasprave
informaciju samo prenose/objavljuju neki mediji	nema ili su vrlo rijetke informacije o tome u medijima

Izvor: autorica na temelju rezultata upitnika

Reakcija vlada na procjenu nepoštivanja nacionalnih pravila (Tablica 12. u Prilogu 1) u niti jednoj od analiziranih (15) država nije procijenjena negativno za fiskalnu instituciju. U 60% država vlade objašnjavaju zašto se ne pridržavaju pravila, a u 46% država ne reagiraju javno. U Švedskoj vlada reagira komentarima u medijima, na javnim raspravama u parlamentu i potom se zahtijeva formalan odgovor od vlade u sljedećem proračunu. Vlada se može složiti ili ne s procjenom odbora i nema formalnih sankcija, već je jedina kazna za nepoštivanje pravila politička. Samo u Ujedinjenom Kraljevstvu vlada objašnjava zašto se ne pridržava pravila, te javno objavljuje zašto poduzima, odnosno ne poduzima korektivne mjere. U Latviji u Memorandumu o razumijevanju s Ministarstvom financija postoji vrlo jasan poštivaj/objasni princip kao i u službenim procjenama Državnog vijeća u Nizozemskoj. U Portugalu rizik od nepoštivanja, koje je primijetilo fiskalno vijeće, obično komentira vlada u

parlamentu ili drugdje samo ako je pitaju članovi parlamenta ili novinari. U Irskoj vlada smatra da uvijek poštuje pravila.

Uspoređene su tri najčešće reakcije vlada ne kritike odbora s reakcijama vlada na nepoštivanje fiskalnih pravila te reakcije javnosti na netransparentnost i neodgovornost (političara) u proračunskom procesu. Pokazalo se da su vlade osjetljivije na kritiku stanja fiskalne politike od procjene nepoštivanja pravila, te da je slaba reakcija javnosti na saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti.

Tablica 24: Tri najčešće reakcije vlada na kritike odbora o stanju fiskalne politike, na nepoštivanje fiskalnih pravila i reakcija javnosti na netransparentnost i neodgovornost

Reakcija vlade na kritiku fiskalnog odbora	Reakcija vlade na procjenu fiskalnog odbora o nepoštivanju pravila	Reakcija javnosti
vlada obično uvažavaju kritike, postaje transparentnija i odgovornija/ vlada samo objašnjava razloge stanja fiskalna	vlada objašnjava zašto se ne pridržava pravila	ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira
vlada uopće ne reagira na kritičke stavove odbora	vlada ne reagira javno	javnim raspravama i pritiskom na (političare) transparentnije i odgovornije ponašanje u proračunskom procesu/ nema saznanja i ne pokazuje zanimanje za stanje javnih financija
vlada uvažava kritike, ali ne postaje transparentnija i odgovornija	vlada javno objavljuje poduzimanje korektivnih mjera	javnost reagira stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost

Izvor: autorica na temelju rezultata upitnika

5.2.5 Korelacijske krostabulacijske analize

U cilju dobivanja odgovora na drugi problem (utvrditi može li se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom fiskalnih odbora pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu) provedeno je definiranje i analiza postojanja povezanosti između vrste i učestalosti komuniciranja odbora i načina reagiranja javnosti i vlada na komuniciranje stavova i poruka odbora. U tu svrhu provedene su korelacijske analize.

Korelacijske analize ukazuju na statistički značajnu povezanost na razini značajnosti od $p<0,05$ između varijabli ukupno objave i koliko informacija te ukupno objave i godišnja pokrivenost medija objavama. Ove korelacije su pozitivne i govore da što je više objava u različitim medijima, one sadrže i više informacija i te se informacije češće objavljuju na

godišnjoj razini. Također, iako spada u kategoriju prosječno visoke korelacije (r=0,458) povezanost između varijabli ukupno objave i reakcija vlade nije dosegla razinu značajnosti od p<0,05 ali joj se približila (p<0,086). To upućuje na trend da što je više objava u različitim medijima to je više i reakcija vlade na njih.

Na osnovu Tablice 25. može se vidjeti suodnos ili međusobna povezanost između ukupnih objava, informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, utjecaju odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, koliko često odbor komunicira s javnošću, prosječne godišnje medijske pokrivenosti aktivnosti odbora, reakcije vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila i reakcije javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Tablica 25: Rezultati korelacijske analize vrste i učestalosti komuniciranja fiskalnog odbora i načina reagiranja javnosti i vlada na komuniciranje stavova i poruka odbora

Correlations

		ukupnobjav	kolikoinf	kakavutj	ucestalost komuniciranja FO sa javnošću	godisnja pokrivenost medija objavama	Reakcija vlade rekodirano	Reakcija javnosti reko
ukupnobjav	Pearson Correlation	1	,540*	,127	-,014	,621*	,401	,287
	Sig. (2-tailed)		,038	,628	,960	,024	,139	,342
	N	18	15	17	16	13	15	13
kolikoinf	Pearson Correlation	,540*	1	,539*	,049	,387	,222	,352
	Sig. (2-tailed)	,038		,038	,867	,214	,446	,239
	N	15	15	15	14	12	14	13
kakavutj	Pearson Correlation	,127	,539*	1	-,049	,192	,259	,413
	Sig. (2-tailed)	,628	,038		,862	,529	,352	,160
	N	17	15	17	15	13	15	13
ucestalost komuniciranja FO sa javnošću	Pearson Correlation	-,014	,049	-,049	1	,034	-,142	-,206
	Sig. (2-tailed)	,960	,867	,862		,912	,613	,499
	N	16	14	15	16	13	15	13
godisnja pokrivenost medija objavama	Pearson Correlation	,621*	,387	,192	,034	1	,368	,772**
	Sig. (2-tailed)	,024	,214	,529	,912		,216	,003
	N	13	12	13	13	13	13	12
Reakcija vlade rekodirano	Pearson Correlation	,401	,222	,259	-,142	,368	1	,416
	Sig. (2-tailed)	,139	,446	,352	,613	,216		,158
	N	15	14	15	15	13	15	13
Reakcija javnosti reko	Pearson Correlation	,287	,352	,413	-,206	,772**	,416	1
	Sig. (2-tailed)	,342	,239	,160	,499	,003	,158	
	N	13	13	13	13	12	13	13

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Analiza odnosa između navedenih varijabli pokazuje statistički značajnu razinu od p<0,05 i očekivanu povezanost između ukupnih objava te prosječne godišnje medijske pokrivenosti

aktivnosti fiskalnog odbora i informiranosti građana, ali nižu razinu statističke značajnosti i osrednju povezanost s reakcijama vlade i javnosti. Nadalje, može se uočiti statistički značajna razina od $p<0,05$ i očekivana povezanost između informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, te ukupnih objava i utjecaja odbora na informiranje javnosti o stanju javnih financija i na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Ali, nisku razinu statističke značajnosti i ne baš čvrstu povezanost s reakcijama vlade i javnosti. Uz to, uočena je statistička značajnost na razini od $p<0.05$ i prosječna povezanost između utjecaja odbora na informiranje javnosti o javnim financijama i povećanje transparentnosti i odgovornosti i informiranosti građana. Ali ne i visoka razina statističke značajnosti reakcija vlade i javnosti. Zanimljivo je da je uočena veća povezanost utjecaja odbora na informiranje s reakcijom javnosti, od povezanosti s reakcijom vlade.

Učestalost komuniciranja odbora s javnošću nije statistički značajna i u značajnijem odnosu s niti jednom u Tablici analiziranom kategorijom. Za razliku od suodnosa između prosječne godišnje medijske pokrivenosti aktivnosti FO i reakcije javnosti, koji je pokazao vrlo visoku i najvišu razinu statističke značajnosti na razini od $p<0.01$ u svim promatranim kategorijama, te ukupnih medijskih objava sa statističkom značajnosti na razini od $p<0.05$ i visokom povezanosti. Ove korelacije su pozitivne i govore kako je godišnja medijska pokrivenost snažno povezana s ukupnim objavama i snažnom reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. To upućuje da je javnosti iznimno važno ponašaju li se političari transparentno i odgovorno s javnim novcem i da reakcija javnosti može utjecati na reputaciju političara kako bi postali transparentniji i odgovorniji u budućnosti, što potvrđuje hipotezu H3.

Suodnosi s ostalim analiziranim kategorijama u Tablici 25. nisu pokazali statističku značajnost i povezanosti. Posebice ne s učestalosti komuniciranja odbora s javnosti i utjecajem na informiranje javnosti te na transparentnost i odgovornost. Iz navedenog se može zaključiti kako medijska pokrivenost rada odbora ne ovisi u očekivanoj mjeri o učestalosti komuniciranja kao i da ne utječe, prema očekivanju, na informiranost javnosti, transparentnost i odgovornost. Vezano uz potonje, može upućivati na to da medijski natpisi o fiskalnoj politici nisu dovoljno razumljivi i zanimljivi široj javnosti, te da je važno da fiskalni odbori pronađu jednostavniji i učinkovitiji način komunikacije s javnošću. Suodnos između reakcije javnosti i godišnje pokrivenosti medijskih objava pokazao se statistički značajnim na

razini p<0.01 i vrlo povezanim. Prosječna povezanost može se uočiti u odnosu na reakcije javnosti i utjecaj odbora na informiranje, transparentnost i odgovornost, ali i statistička značajnost na razini 0.05.

Iz svega navedenog proizlazi kako je godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama. Medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Također, i da je reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila također statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora. Usko je povezana i statistički značajna (na razini 0.05) informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Analiza je pokazala kako je reakciju vlade teže izazvati samo putem medija. Zato je moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara, njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem, što pridonosi potvrdi hipoteze H3.

Nadalje, analiza odnosa između ukupnih objava i reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila pokazuje da 20% (od 15 anketiranih) odbora koristi 4, 5 i 6 medija za komunikaciju. Od onih koji koriste 6 medija dva ocjenjuju kako vlada reagira pozitivno i pro aktivno, a koji koriste 5 medija da vlada ne reagira javno, ali objašnjava razloge nepoštivanja pravila. Ukupno gledajući, od 15 odbora koji koriste navedeni u Tablici 26. broj medija za komunikaciju, njih 53% ocjenjuje da vlada ne reagira javno, ali objašnjava razloge nepoštivanja pravila. Navedeno upućuje na to da je broj medija koji se koristi u komunikaciji važan za poticanje vlada na objašnjenje razloga nepoštivanja fiskalnih pravila. Ali, nije ključan za vladinu pozitivnu i proaktivnu reakciju.

Tako se iz pripadajuće Tablice 26. i Grafikona 5., odnosno odnosa između ukupno objave i reakcija vlade može vidjeti da baš i nema jasnog povećanja broja (posebice i pozitivnih) reakcija iz vlade usporedo s povećanjem broja objava. Odnosno postoji određena pozitivna tendencija, ali nije stalna i ujednačena. Tako npr. reakcije su jednake koriste li odbori dva ili tri medija, a situacija je čak i gora ako se koristi sedam u usporedbi sa šest medija. S druge strane, može se uočiti pozitivna tendencija u situacijama korištenja četiri u usporedbi s pet i šest medija u usporedbi s pet. To upućuje na mogućnosti da se snaga informacija smanjila

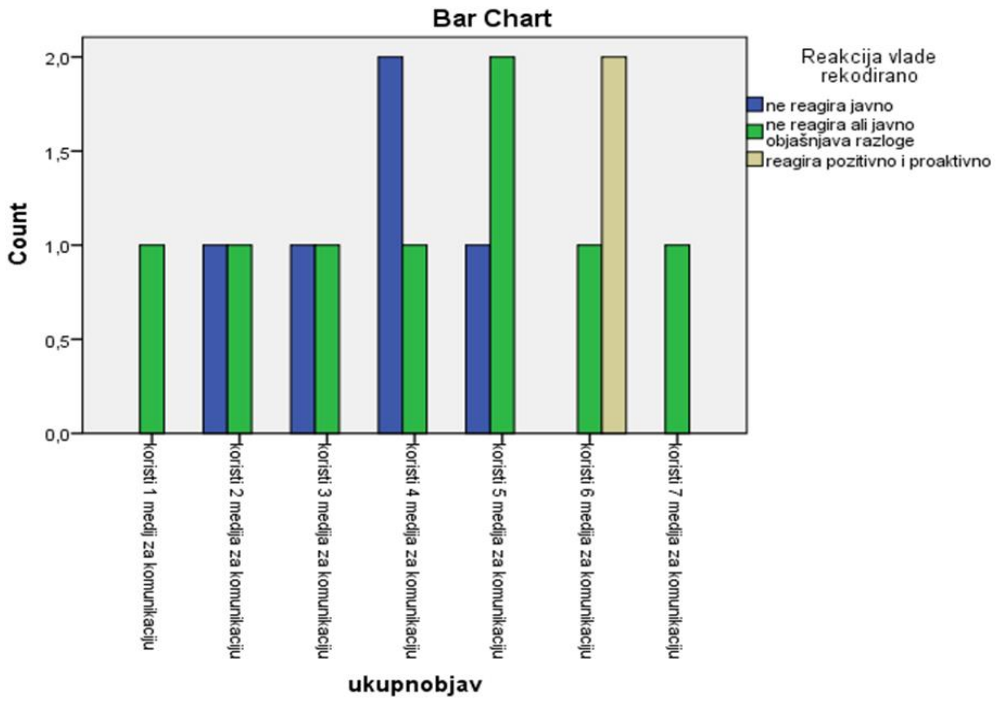
davanjem objava na previše medija ili da su izabrani krivi mediji za slanje poruka. Da bi to možda moglo biti nešto točnije upućuje činjenica da nema poboljšanja kod korištenja dva ili tri medija.

Tablica 26: Odnos između ukupnih objava i reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila

ukupnobjav * Reakcija vlade rekodirano Crosstabulation

			Reakcija vlade rekodirano			
			ne reagira javno	ne reagira ali javno objašnjava razloge	reagira pozitivno i proaktivno	Total
ukupnobjav	koristi 1 medij za komunikaciju	Count	0	1	0	1
		% within ukupnobjav	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	koristi 2 medija za komunikaciju	Count	1	1	0	2
		% within ukupnobjav	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
	koristi 3 medija za komunikaciju	Count	1	1	0	2
		% within ukupnobjav	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
	koristi 4 medija za komunikaciju	Count	2	1	0	3
		% within ukupnobjav	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%
	koristi 5 medija za komunikaciju	Count	1	2	0	3
		% within ukupnobjav	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%
	koristi 6 medija za komunikaciju	Count	0	1	2	3
		% within ukupnobjav	0,0%	33,3%	66,7%	100,0%
	koristi 7 medija za komunikaciju	Count	0	1	0	1
		% within ukupnobjav	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Total		Count	5	8	2	15
		% within ukupnobjav	33,3%	53,3%	13,3%	100,0%

Grafikon 5: Odnos između ukupnih objava i reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila



Tablica 27: Rezultati testiranja odnosa ukupnih objava i reakcija vlada na objavu nepoštivanja fiskalnih pravila

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,333[a]	15	,360
Likelihood Ratio	19,372	15	,197
Linear-by-Linear Association	,670	1	,413
N of Valid Cases	15		

a. 24 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,13.

Tablica 28: Rezultati testiranja odnosa ukupnih objava i reakcija vlada na objavu nepoštivanja fiskalnih pravila

Directional Measures

			Value	Asymp. Std. Error[a]	Approx. T[b]	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Lambda	Symmetric	,167	,209	,741	,459
		ukupnobjav Dependent	,182	,201	,835	,404
		Reakcija vlade rekodirano Dependent	,143	,350	,380	,704
	Goodman and Kruskal tau	ukupnobjav Dependent	,168	,036		,303[c]
		Reakcija vlade rekodirano Dependent	,242	,123		,745[c]

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

c. Based on chi-square approximation

Analiza vjerojatnost predviđanja rezultata u odnosu ukupnih objava i reakcija vlada na objavu nepoštivanja fiskalnih pravila, pokazala je 14,3 postotnu vjerojatnost odnosa između objava i reakcije.

5.2.6 Zaključak

„Europska kriza bila je uzrokovana fiskalnom neodgovornošću i države su imale prevelike deficite koji su ih odveli preduboko u dug“, smatra Krugman (2012). Prema teoriji bilo je važno uvesti fiskalna pravila i fiskalne odbore, kao institucionalna rješenja za usmjerenost na prekomjerne deficite, kako se dužnička kriza nikada više ne bi ponovila. Međutim, početak i kraj začaranog kruga deficita i dugova vlada leži u sferi transparentnosti i odgovornosti

(političara) u proračunskom procesu. Zbog svega toga je „važna funkcija „fiskalnog psa čuvara“ koja se odnosi na praćenje poštivanja fiskalnih pravila i njihove vidljivosti, odnosno „fiskalnog izvješćivanja i transparentnost“ te „analizu fiskalne transparentnosti“ (Schick, 2010) vlada.

Provedenim upitnikom provjeren je utjecaj fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu u praksi. Pretpostavljalo se da je najbolji način za to komunikacija s javnošću putem medija, odnosno medijski utjecaj putem kojega se informirana javnost uključuje u javnu raspravu (Debrun et al., 2013, Piketty, 2014) kako bi se stvorio pritisak na političare da se ponašaju transparentnije i odgovornije u upravljanju javnim financijama.

Utvrđeno je da javna objava informacija o poštivanju pravila i pojačana komunikacija odbora s medijima najbolji način utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, što potvrđuje pretpostavku s kojom se krenulo u istraživanje. Većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Zatim, ocijenjena je dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocijenjen je dobrim.

Većina odbora komunicira više puta tjedno, od čega trećina to smatra dovoljnim, odnosno dobrim. Ukupno navedenu prevladavajuću frekvenciju komunikacije (mjesečno, tjedno, više puta tjedno) polovica odbora ocjenjuje dovoljnom za informiranje građana o postojanju i aktivnostima odbora. Uz to, godišnju pokrivenost medijskih objava manje od polovice odbora, od kojih velika većina komunicira više puta tjedno, procjenjuje na samo preko 20, odnosno samo preko 10 objava. Iz odnosa između ukupno objava i reakcija vlade može se vidjeti da baš i nema jasnog povećanja broja (posebice i pozitivnih) reakcija iz vlade u usporedbi s povećanjem broja objava. Odnosno postoji određena pozitivna tendencija, ali nije stalna i ujednačena.

Iz korelacijske analize vidljiva je određena povezanost između utjecaja ukupno promatranih načina komunikacije, koje polovica ispitanih odbora procjenjuje dobrim i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, što polovica odbora smatra dovoljnom

informiranosti. Upućuje na to da ima još puno prostora za povećanje utjecaja promatranih načina komunikacije s javnošću kako bi se znatno povećao, a prema teoriji očekivan, utjecaj odbora na informiranost građana o stanju javnih financija i na povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Ali i znatno poboljšala informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Komunikaciju s javnošću samo putem medija odbori smatraju najutjecajnijom od navedenih kategorija. No, manje često je koriste za informiranje građana od objave informacija o poštivanju pravila i pojačane komunikacije s medijima.

Najviše, gotovo polovica odbora, navodi da vlada objašnjava razloge nepridržavanja pravila. Četvrtina odbora da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom, dok trećina odbora smatra da vlada ne reagira javno i da javnost nema saznanja niti pokazuje zanimanje za javne financije. Zanimljivo je da vlade većinom objašnjavaju razloge nepridržavanja pravila ili da uopće ne reagiraju javno. Javnost većinom ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira javno. Ipak, upućuje da odbori trebaju uložiti još puno napora na informiranju javnosti o stanju javnih financija i važnosti transparentnosti i odgovornosti, kako bi se znatno povećala, prema teoriji očekivana i nužna, reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Nadalje, najviše korišten medij (100% slučajeva) za prijenos informacija je mrežna stranica. PR i marketinške agencije koristi samo Latvija. Zatim, vidljivo je da četiri odbora koriste šest, a jedan čak svih sedam ponuđenih u upitniku načina komunikacije s javnošću. Ostali odbori koriste otprilike 50% ponuđenih načina komunikacije.

Iz korelacijske analize proizlazi da je godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama. Medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Također, reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora. Usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Reakciju vlade teže je izazvati putem

medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara, njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

Nadalje, pokazalo se da je broj medija koji se koristi u komunikaciji važan za poticanje vlade na objašnjenja razloga nepoštivanja pravila, ali da nije ključan za vladinu pozitivnu i proaktivnu reakciju. Za veliku većinu odbora, koji svoj dosadašnji utjecaj na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu procjenjuju većinom dobrim i vrlo dobrim, nema zakonski posebno određene komunikacije s javnošću, odnosno informiranja javnosti. Zanimljivo je da je samo latvijski odbor, koji je dosadašnji utjecaj na informiranje i transparentnost te odgovornost ocijenio dovoljnim, jasno istaknuo kako postupa prema preporukama Vijeća OECD-a koja se odnose na komunikaciju te ima razvijenu i odobrenu Srednjoročnu komunikacijsku strategiju 2017.-2019.

Uz to, velika većina odbora komunicira kada je to najpotrebnije - kod značajnijih fiskalnih događaja i objava informacija o poštivanju pravila, a najviše upozoravaju na stanje javnih financija kod nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima i u slučaju preoptimističnih predviđanja. U nešto manje slučajeva upozorava na pretjeranu potrošnju i s ciljem povećanja svijesti javnosti o važnosti zdravih javnih financija. Medijske objave većinom se odnose na analize, procjene i izvješća, zatim nešto manje na kritike vladine fiskalne politike, kretanje deficita i javnog duga, a potom na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu i aktivnosti odbora. Utvrđena je razlika između onoga što odbori komuniciraju i medijskih objava. Stoga je važno da odbori s ciljem povećanja medijskog utjecaja uzmu u obzir logiku medija, odnosno teme koje su medijima zanimljive za objavu, a ne samo teme i/ili upozorenja koje odbori smatraju važnima za objavu.

Iznenadilo nas je najviše medijskih objava u tiskanim medijima. S obzirom na rast utjecaja i značaja digitalnih medija važno je da odbori preusmjere komunikaciju u budućnosti na te medije. Također, nedovoljno se koriste internacionalni mediji, a posebice međunarodne novinske agencije čije vijesti preuzimaju svi ostali svjetski mediji, te čije poslovne vijesti snažno utječu na financijska tržišta, kako bi se povećao mogući medijski utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U teoriji je „izvršenje jače kada financijska tržišta kažnjavaju zemlje koje krše fiskalna pravila“ (Eyard, Wu, 2015). Uz

to, uočeno je kako utjecaj odbora putem medija na vladu, ali i utjecaj javnosti, postoji ali nije velik kao što se očekivalo i kako se navodi u teoriji (Debrun et al. 2013; Alesina i Tabellini, 2007). Mediji u analiziranim državama nisu dovoljno snažni oponenti fiskalne politike. Najučinkovitijim načinima utjecaja komunikacije odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu pokazala se priprema javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj, odnosno promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Za veći utjecaj javnosti na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu važan je doprinos odbora većoj informiranosti javnosti, sukladno teoriji po kojoj "fiskalni odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave" (Debrun et al., 2013). Uz to, odborima je važno voditi računa o logici funkcioniranja medija, politike i samih odbora. Učinkovitije informirati javnost (pravilnim odabirom načina komunikacije, učestalosti i vrste medija) o temama koje su važne za građane na njima razumljiv način.

1. Prethodna analiza rezultata upućuje na to da fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Većina odbora ocjenjuje javnu objavu informacija o poštivanju pravila i pojačanu komunikaciju odbora s medijima najboljim načinom utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu; pretežna većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu; većina ispitanika ocjenjuje dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora; dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocjenjuje se dobrim. Komunikacija s javnošću, odnosno informiranje javnosti, većinom nije zakonski regulirana.

2. Rezultat analize upućuju na to da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora je statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama; medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnost i neodgovornost (političara) u proračunskom procesu; reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je

statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora; usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu; i reakciju vlade teže je izazvati putem medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara (H3), njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

5.3 Usporedba s podacima EK i MMF-a

Prethodno analizirani rezultati uspoređeni su, u nastojanju postizanja što realnijeg sagledavanja predmeta istraživanja i u želji da se utvrdi da li i kako korespondiraju, s podacima EK i MMF-a o medijskoj vidljivosti, utjecaju i odnosima s javnošću fiskalnih odbora. U Tablici 29. (Medijska vidljivost, utjecaj i odnosi s javnošću fiskalnih odbora) može se primijetiti sljedeće:

Prema istraživanju EK o medijskoj vidljivosti i utjecaju odbora[472] kako gotovo 89% (od 18 anketiranih odbora) priprema regularna izvješća o proračunskim pitanjima. Za 50% odbora (od 18) većinom starijih država članica, EU ocjenjuje medijsko pokrivanje izvješća te javne reakcije na analize visokim stupnjem medijske aktivnosti, nakon čega slijede javne rasprave, a vlada opravdava, odnosno vjerojatno mijenja politiku. Također, ocjenjuje se da prethodno navedena medijska vidljivost i utjecaj kod polovice odbora (9) ima veliki doprinos proračunskoj disciplini i povećanju kvalitete javnih financija. Usporedbe radi, prema istraživanju MMF-a gotovo 78% (od 18) odbora priprema javna izvješća, za koja nešto više od 55% odbora (od 18) smatraju da imaju visoki medijski utjecaj.

[472] Posljednji dio upitnika EK odnosi se na učinak i vidljivost fiskalne institucije putem izvješća, publikacija i komunikacije s javnošću. To također omogućava evaluaciju utjecaja neovisne fiskalne institucije na javnu raspravu. Ovaj dio sadržava i pitanja povezana s percepcijom utjecaja institucije na proračunsku disciplinu i kvalitetu javnih financija. Više na: www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions/questionnaire-fiscal-institutions_en

Tablica 29: Medijska vidljivost, utjecaj i odnosi s javnošću fiskalnih odbora

Medijska vidljivost, utjecaj (EK)					Odnosi s javnošću (MMF)	
Fiskalni odbor	Pripremaju regularna izvješća o proračunskim pitanjima[473]	Medijsko pokrivanje, javne reakcije na analize(a)	Doprinos proračunskoj disciplini (b)	Doprinos povećanju kvalitete javnih financija (c)	Javna izvješća	Visoki medijski utjecaj
Austrija	1	3	2	2	da	da
Cipar					da	da
Danska	1	3	3	2	da	da
Francuska	1	3	3	3	da	da
Grčka	1	3	n/p	n/p	da	da
Hrvatska	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
Irska	1	3	2	2	da	da
Litva	1	2	2	3	da	
Latvija	1	n/p	n/p	n/p		
Luksemburg	1	1	1	1		
Mađarska	1	1	1	1	da	
Malta	n/p	n/p	n/p	n/p		
Nizozemska	1	3	3	3	da	da
Njemačka	1	3	3	3	da	ne
Portugal	1	1	3	3	da	da
Rumunjska	1	2	3	3	da	da
Švedska	1	3	3	3	da	da
UK	1	3	3	3	da	da

Izvor: autorica na temelju baza podataka o fiskalnim odborima EK i MMF-a

Shema odgovora (EK):

3 - visok stupanj medijskih aktivnosti, javna rasprava, vlada opravdava/vjerojatno mijenja politiku

2 - visok stupanj medijskih aktivnosti, ali nije vjerojatna javna rasprava

1 - umjereno zanimanje medija i javnosti

n/p nije primjenjivo

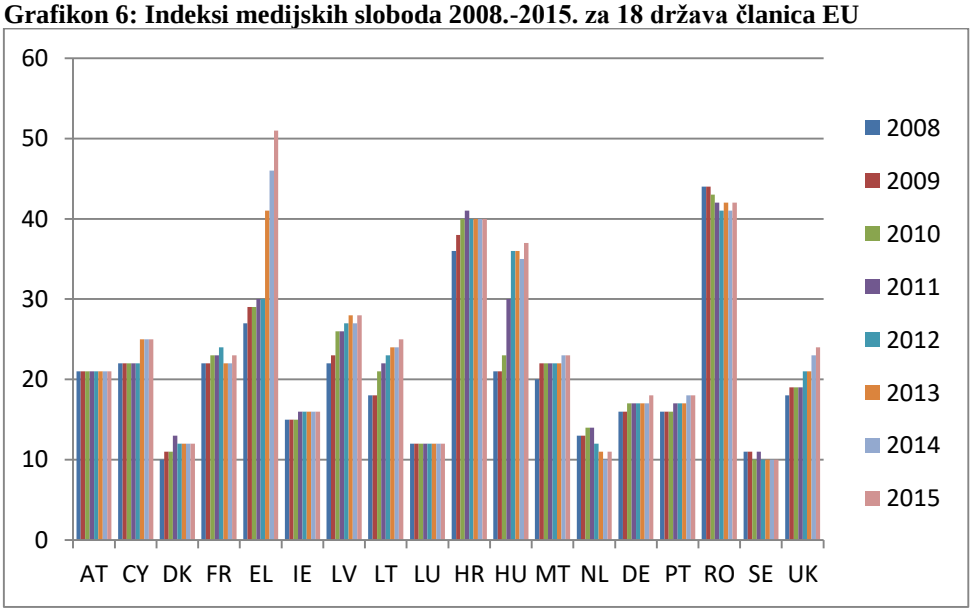
i c) 3 - da, daje važan doprinos; 2 - da, ponešto pridonosi; 1 – ne, to ima mali utjecaj, 0 - ostalo

Shema odgovora (MMF): 1 – da; 0 – ne; n/p nije primjenjivo

[473] - broj 1 – da; 0 – ne, većinom povjerljive analize

Navedeni rezultati istraživanja EK i MMF-a iz 2013. uspoređeni su s rezultatima ankete. Pokazalo se da se rezultati preklapaju, ali i da aktualni rezultati stanja medijskih sloboda u svijetu i EU upućuju na moguće smanjivanje medijskih sloboda.[474] To upućuje na moguće izazove za odbore u daljnjoj komunikaciji s medijima. Odbori koji najviše komuniciraju, koriste najviše načina komunikacije, najviše medija i izazivaju najveći medijski utjecaj, procjenjuju ga većinom dobrim, na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, mjeren u našoj disertaciji reakcijama vlada i javnosti, dolaze većinom iz zemalja koje se smatraju slobodnima u razdoblju od 2008.-2015. (vidi Grafikon 7. Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015. za 18 država članica EU). Među anketiranim državama po medijskim slobodama prednjače Švedska, Nizozemska, Luksemburg i Danska. Samo Grčka, Hrvatska, Mađarska i Rumunjska su djelomično slobodne zemlje. Zanimljivo je da niti jedan odbor (Tablica 20. u Prilogu 2) ne smatra stupanj medijskih sloboda preprekom u povećanju medijskog utjecaja odbora na transparentnosti i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Grafikon 6: Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015. za 18 država članica EU



Izvor: autorica na temelju podataka Freedom House. Dostupno na: www.freedomhouse.org/

[474] Indeks medijskih sloboda uključuje ocjene kategorija pravnog okruženja kao procjene zakona i regulacije koja može utjecati na medijski sadržaj, te doseg do kojega se može koristiti u praksi za ograničavanje sposobnosti za funkcioniranje medija. Pod kategorijom političkog okruženja procjenjuje se stupanj političke kontrole nad medijskim sadržajem. Treća kategorija istražuje ekonomsko okruženja za medije što uključuje strukturu medijskog vlasništva, transparentnost i koncentraciju vlasništva, … i mnoge druge pojedinosti. Više na: www.freedomhouse.org/report/freedom-press-2016-methodology

Status i rejting slobode medija u navedenim državama (slobodan, djelomično slobodan, nije slobodan) kreće se od 0 do 100.
Slobodan (S): 0-30; Djelomično slobodan (DS): 31-60; Nije slobodan (NS): 61-100

5.3.1 Pokazatelji otvorenosti i transparentnosti proračuna

Iako postoji nekoliko načina mjerenja fiskalne transparentnosti, nijedan ne osigurava zadovoljavajuće informacije o određenim pitanjima koja su makroekonomski relevantna. Uključuju dostupnost fiskalnih podataka za sve u općoj državi, jesu li sva vladina izvješća u bilancama, te izvješćuje li se o potrošnji i prihodima na novčanoj ili obračunskoj osnovi. Uz to, kao što se može vidjeti iz pripadajuće Tablice 30., različita istraživanja fiskalne transparentnosti teško je uspoređivati jer ne uključuju iste države, iste metodologije (često se i mijenjaju) i ne odnose se na ista vremenska razdoblja.
Ipak, kako bi se utvrdile razine transparentnosti u zemljama EU u kojima djeluju anketirani fiskalni odbori u razdoblju od 2008. do 2015., uspoređen je Indeks otvorenosti proračuna,[475] jedini neovisan i međunarodno usporedivi pokazatelj kojim se periodično mjeri otvorenost (transparentnost) proračuna središnje države, odnosno državnog proračuna, od 2006. do 2015. i fiskalna transparentnost, kroz prosječnu sveobuhvatnost vladine financijske statistike u razdoblju od 2011. do 2013. (Wang et al., 2015) za države za koje navedeni podaci postoje.
Najotvorenije proračune u promatranom razdoblju imale su Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i Švedska, a kod većine zemalja za koje su dostupni podaci – Njemačka, Portugal, Rumunjska i Švedska - može se primijetiti povećanje otvorenosti. Tako je, primjerice, prosječna vrijednost Indeksa otvorenosti proračuna za 2015. izračunata za 102 države na temelju podataka iz 2012. i 2014.[476] iznosila 45, „što znači da je građanima analiziranih država u prosjeku dostupno samo 45% traženih informacija o državnim prihodima i rashodima“(Bronić, Urban, 2015).

[475] eng. Open budget indeks. Dostupno na: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey Indeks otvorenosti proračuna računa se na temelju 109 pitanja iz Upitnika kojima se istražuje objavljuje li državna vlast osam ključnih proračunskih dokumenata tijekom proračunskog procesa i koliko su opsežne informacije objavljene u tim dokumentima. Na temelju dobre međunarodne prakse u istraživanje su uključeni: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, mjesečna izvješća, polugodišnja i godišnja izvješća o izvršenju proračuna te revizijsko izvješće (Bronić, Urban, 2015).
[476] Najbolji rezultat postigli su Novi Zeland, Švedska, Južna Afrika, Norveška i Sjedinjene Američke Države, a najlošiji Katar i Saudijska Arabija . Više na: www.survey.internationalbudget.org

Tablica 30: Otvorenost proračuna / prosječna sveukupnost VFS u EU

Zemlja	Godina osnivanja FO	OBI 2006	OBI 2008	OBI 2010	OBI 2012	OBI 2015	Prosječna sveobuhvatnost VFS 2011-2013
Austrija	2002.	-	-	-	-	-	50
Cipar	2013.	-	-	-	-	-	50
Danska	1962.	-	-	-	-	-	67
Francuska	2013.	89	87	87	83	76	50
Grčka	2010.	-	-	-	-	-	50
Hrvatska	2013.	42	59	57	61	53	
Irska	2011.	-	-	-	-	-	56
Latvija	2013.	-	-	-	-	-	50
Litva	1990.	-	-	-	-	-	72
Luksemburg	1999.	-	-	-	-	-	50
Mađarska	2009.	-	-	-	-	49	67
Malta	2013.	-	-	-	-	-	67
Nizozemska	1945.	-	-	-	-	-	56
Njemačka	2013.	-	64	68	71	71	50
Portugal	2012.	-	-	58	62	64	50
Rumunjska	2010.	66	62	59	47	75	
Švedska	2007.	76	78	83	84	87	50
UK	2010.	88	88	87	88	75	50

Izvor: Indeks otvorenosti proračun (eng. Open Budget Indeks (OBI)), MMF (2015)
Trendovi u fiskalnoj transparentnosti: Pokazatelji iz nove baze podataka pokrivanja fiskalnog izvješćivanja, radni materijal i doprinos autorice

Indeks OBI može imati vrijednost od 0 do 100 bodova. U kategoriji dovoljan su potkategorije: (i)znatan - od 61 do 80 bodova i opsežan - od 81 do 100 bodova, a u kategoriji nedovoljan potkategorije: oskudan ili ništa - od 0 do 20 bodova, minimalan - od 21 do 40 bodova i ograničen - od 41-60 bodova. Prosječna sveukupnost VFS može imati vrijednost od 0 do 100. Kao što je vidljivo u pripadajućoj Tablici 30. (Otvorenost proračuna /prosječna sveukupnost VFS u EU od 2011. do 2013.), najveće poboljšanje u EU u 2015. od 75 bodova, što je čak 28 bodova, u odnosu na prethodno razdoblja i znatno više od prosjeka, ostvarila je Rumunjska zbog „značajnog povećanja dostupnosti proračunskih informacija od 2012.“[477] Slijedi Švedska sa 87 bodova, što je također znatno više od prosječne vrijednosti indeksa za 2015. i koja bilježi stalna poboljšanja proračunske transparentnosti od 2006. Rezultat Ujedinjenog Kraljevstva od 75 bodova za 2015. je čak 13 bodova niži od rezultata u 2012. To je većinom zato što je u izvješću za 2015. naglasak puno više usmjeren na sadržaj posebnih dokumenata

[477] Više na: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Romania-English.pdf

nego na samo postojanje posebnih dijelova informacija.[478] Niži rezultat OBI-a za 2015. u odnosu na 2012. prije svega odražava promjene u metodologiji istraživanja nego u pogoršanju proračunskih praksi.[479]Indeks otvorenosti proračuna 2015. za Hrvatsku je iznosio 53 boda i za 8 bodova je manji od rezultata ostvarenog u prethodnom ciklusu istraživanja 2012.[480] Hrvatska ima rezultat koji je nešto veći od prosjeka svih promatranih država (45) i spada u skupinu država koje pružaju „ograničene informacije o državnom proračunu". To znači da građanima nije dostupno dovoljno informacija koje bi im omogućile da kvalitetno nadziru trošenje novca iz državnog proračuna i da Vladu mogu držati odgovornom za politike koje provodi (Bronić, Urban, 2015).[481] Dakle, u prijedlogu proračuna građanima više nisu dostupne informacije na temelju kojih se mogu uspoređivati prihodi, rashodi i ostale stavke u proračunskoj godini s ostvarenim iznosima (Isto, 2015). Rezultat OBI-a za Francusku za 2015. od 76 bodova pokazuje pad od 7 bodova u odnosu na rezultate u 2012., „ali taj pad čini se rezultatom uključenja dodatnih pitanja i preformuliranje određenih postojećih pitanja u upitniku 2015. Budu li pitanja iz 2012. korištena u izračunu za 2012. i 2015., tada bi transparentnost proračuna u sklopu mjerenja mogla biti uvelike nepromijenjena."[482]

Nadalje, u vladinim izvješćima o financijskoj statistici MMF-a (Wang et al., 2015), koja predstavljaju novu bazu podataka o fiskalnoj transparentnosti za 186 zemalja od 2003. do 2013. iz koje proizlaze pokazatelji ukupne sveobuhvatnosti fiskalne statistike kao i posebni pokazatelji pokrivanja javnih institucija, fiskalnih tijekova i fiskalnih zaliha, pronađeni su pokazatelji postupnog poboljšanja. Posebice u pokrivanju institucija, ali većina izvješća zemalja još je daleko od sveobuhvatnosti.

---

[478] Primjerice, u 2012. Ujedinjeno Kraljevstvo je ocjenjeno s "A" za pitanje 39 o objavljivanju financijske imovine. Unatoč nebitnim promjenama u relevantnoj praksi, rezultat za 2015. za to pitanje je "D" zato što relevantne informacije nisu sadržane u Prijedlogu o izvršenju proračuna, kao što je to standard, ali umjesto toga pronađene su u Godišnjem izvješću i računima. Postoji još prepreka gdje su informacije osigurane, ali ne u posebnim dokumentima koje zahtijeva ovo izvješće. Dostupno na: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-United-Kingdom-English.pdf

[479] Više na: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-United-Kingdom-English.pdf

[480] Indeks otvorenosti proračuna za Hrvatsku u pet krugova istraživanja od 2006. do 2015. iznosio je 42, 59, 57, 61 i 53 boda.

[481] Premda je u odnosu na prethodni krug istraživanja iz 2012. napravljeno niz pozitivnih pomaka u objavljivanju informacija o državnom proračunu (npr. objavljen je proračun za građane), najnoviji rezultat iz 2015. od 53 boda predstavlja pogoršanje u odnosu na prethodni krug istraživanja. Do pogoršanja je najvećim dijelom došlo jer u prijedlogu državnog proračuna za 2014. nisu prikazane informacije o ostvarenim prihodima i rashodima za godine koje prethode proračunskoj godini (primjerice, za 2012. i 2013.) (Bronić, Urban, 2015).

[482] Više na: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-France-English.pdf

Općenito, sveobuhvatnost vladinih financijskih statistika se povećala tijekom posljednjeg desetljeća. U 2003., srednja vrijednost indeksa Wang et al. (2015) bila je 15,2 od 100, a do 2013., iznosila je 23,5. Prema Wang et al. (2015:17) poboljšanje se dogodilo u svim regijama. Europa se ističe po sveobuhvatnosti statistike u odnosu na druge regije, djelomično zbog njezinog visokog prosječnog prihoda, ali vjerojatno zbog utjecaja i poštivanja fiskalnih pravila EU. Korišteni podaci vrlo su slični vladinim statističkim izvješćima za MMF. Kao rezultat, Eurostat i nacionalne statističke agencije posvetile su znatna sredstva pripremi i poboljšanju fiskalnih podataka. Pokazuje se da napredne ekonomije to prosječno rade bolje od ekonomija u razvoju, koje pak rade bolje od zemalja s niskom dohotkom (Grafikon 7b u Wang et al., 2015:18). U svim dohodovnim skupinama, međutim, sveobuhvatnost vladine fiskalne statistike je povećana, iako je u zemljama niskog dohotka poboljšanje slabo. Ukupno poboljšanje odražava poboljšanje u sveobuhvatnosti svakoga od tri posebna aspekta pokrivanja: institucija, zaliha i tijekova (Wang, et al., 2015:17). U prilog gore navedenog idu i usporedni podaci iz Tablice 30. (Otvorenost proračuna/ prosječna sveobuhvatnost vladine financijske statistike od 2011. do 2013.). Vidljivo je da se fiskalna transparentnost velike većine zemalja anketiranih u disertaciji kreće znatno više od srednje vrijednosti indeksa 23,5, odnosno u rasponu od 50 - koliko iznosi u deset od osamnaest zemalja, do najviše 72 (Litva).[483]

Izvješće o otvorenosti proračuna[484] ispituje od 2010. doseg do kojega su zakonodavno tijelo i najviše institucije za reviziju sposobne osigurati učinkoviti nadzor proračuna. Te institucije imaju značajnu ulogu obično sadržanu u nacionalnim ustavima, u planiranju proračuna i nadzoru njegovog izvršenja. U Tablici 31. (Usporedba nadzora proračuna) može se primijetiti da zakonodavna vlast i najviša institucija za reviziju nadziru državni proračun snažnije u navedenim starijim državama članicama EU (Francuska, Njemačka i Švedska), nego u novijima članicama (Hrvatska, Mađarska i Rumunjska), te da je nadzor najviših institucija za reviziju čak i neznatno snažniji od zakonodavne vlasti. To upućuje na moguće nužno daljnje jačanje utjecaja fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom

[483] Isto tako, prema podacima iz baze podataka od 2003. do 2013., gdje se usmjeravalo na podatke za središnju državu, kako bi bili lakše usporedivi s podacima OBI-a, i na iste godine za koje postoje podaci OBI-a – 2006., 2008., 2010., 2012., u ovom slučaju za 2013. (jer podaci za 2015. ne postoje), može se zaključiti da je većina anketiranih zemalja EU ocijenjeno s ocjenom tri (od šest), te da one zemlje koje imaju veću ocjenu prema MMF-ovom indeksu imaju i veći indeks OBI. Baza podataka MMF-a o fiskalnoj transparentnosti dostupna je na: www.imf.org/external/pubs/

[484] eng.The Open Budget Survey

procesu u odnosu na zakonodavnu vlast (parlament) s ciljem zdravijih i održivijih javnih financija.

Tablica 31: Usporedba nadzora proračuna

Fiskalni odbor u zemlji EU/osnovan	Zakonodavna vlast-parlament 2010 / 2012 / 2015	Najviša institucija za reviziju 2010 / 2012 / 2015
Francuska/2013.	snažan/snažan/odgovarajući	snažan/snažan/odgovarajući
Hrvatska /2013.	umjeren/snažan/slab	snažan/snažan/odgovarajući
Mađarska/2009.	- / - / ograničen	- / - / odgovarajući
Njemačka/2013.	snažan/snažan/odgovarajući	snažan/snažan/odgovarajući
Portugal/2012.	snažan/umjeren/odgovarajući	umjeren/snažan/odgovarajući
Rumunjska/2013.	slab/umjeren/ograničen	umjeren/snažan/odgovarajući
Švedska/2007.	snažan/snažan/odgovarajući	snažan/snažan/odgovarajući
UK /2010.	umjeren/umjeren/ograničen	snažan/snažan/odgovarajući

Izvor: autorica na temelju podataka iz Izvješća o otvorenosti proračuna.[485]

Ocjene su postavljene u skali od 1 do 3, odnosno od najslabije, preko umjerene do najsnažnije/odgovarajuće. U ocjenjivanje je uključeno samo nekoliko zemalja koje imaju fiskalne odbore koji su predmet proučavanja u ovoj disertaciji.

Zanimljivo je kako preporuke Međunarodnog partnerstva za proračun[486] i Inicijative za otvorenost proračuna[487] ne uključuju mogući doprinos komunikacije s javnosti fiskalnih odbora i vidljivost fiskalnih pravila poboljšanju transparentnosti proračuna (Tablica 32. Preporuke IBP-a za poboljšanje transparentnosti proračuna). Analiza rezultata upitnika potvrđuje da mediji i dobro informirana javnost mogu potaknuti donositelje političkih odluka na transparentnije i odgovornije ponašanje u proračunskom procesu.

[485] Dostupno na: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/
[486] eng. International Budget Partnership (IBP)
[487] eng. Open Budget Initiative (OBI)

Tablica 32: Preporuke IBP-a za poboljšanje transparentnosti proračuna

Zemlja	Preporuke
Francuska	• povećati sveobuhvatnost Prijedloga o izvršenju proračuna predstavljajući klasifikaciju prihoda i rashoda za buduće godine; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljajući više informacija o planiranim u odnosu na aktualna predviđanja.
Hrvatska	• napraviti i objaviti polugodišnje pregled; povećati sveobuhvatnost Prijedloga za izvršenje proračuna predstavljanjem više informacija na klasifikaciji prihoda i rashoda za prethodne godine; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljanjem više informacija o planiranom u odnosu na aktualan dug i kamate, te planirane prema aktualnim makroekonomskim predviđanjima.
Mađarska	• pripremiti i objaviti izjavu prije proračuna, Proračun za građane i polugodišnji pregled; povećati sveobuhvatnost Prijedloga o izvršenju proračuna, primjerice, predstavljajući više podataka o dugu, uključujući njegov sastav i kamatne stope; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljajući, primjerice, detaljan opis rasprave objašnjavajući razlike između planiranih u odnosu na aktualne izvedbe; objava tablica i podataka u proračunskim dokumentima u strojno čitljivom formatu.
Njemačka	• pripremiti i objaviti Proračun za građane; povećati sveobuhvatnost Prijedloga izvršenja proračuna predstavljajući više informacija o makroekonomskim predviđanjima kao i opise politika i informacije o izvedbi; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljanjem više informacija o planiranim u odnosu na aktualan dug i kamate, kao i informacije o planiranim u odnosu na aktualna makroekonomska predviđanja.
Portugal	• pripremiti i objaviti srednjoročni pregled; povećati sveobuhvatnosti Prijedloga o izvršenju proračuna predstavljajući više informacija u klasifikaciji o prihodima i rashodima za buduće godine; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljajući više informacija o planiranim u odnosu na aktualna makroekonomska predviđanja i planiranim u odnosu na aktualne izvedbe.
Rumunjska	• priprema i objava Proračuna za građane; povećati sveobuhvatnost Prijedloga o izvršenju proračuna predstavljajući više informacija o potencijalnim i budućim obvezama; povećati sveobuhvatnosti godišnjeg izvješća predstavljajući više informacija o planiranim u odnosu na aktualne izvedbe.
Švedska	• povećati sveobuhvatnost Prijedloga o izvršenju proračuna predstavljajući više informacija o ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji rashoda za proračunsku godinu; povećati sveobuhvatnost godišnjeg izvješća predstavljajući informacije o planiranim u odnosu na aktualne izvedbe.
UK	•povećati sveobuhvatnost Prijedloga o izvršenju proračuna predstavljajući detaljnije informacije o potrošnji, uključujući srednjoročne procjene na programskoj razini; povećati sveobuhvatnosti donesenog proračuna.

Izvor: autorica na temelju podataka iz Izvješća o otvorenosti proračuna za 2015.[488]

Na kraju, usporedba rezultata ankete i pokazatelja otvorenosti proračuna i transparentnosti pokazuje ostvarene prosječno srednje vrijednosti (ocjena odbora u anketi i bodova otvorenosti proračuna i transparentnosti), što upućuje na vjerojatnost da fiskalni odbori nisu do sada u većoj mjeri pridonosili povećanju otvorenosti i transparentnosti proračuna. Međutim, za sveobuhvatniju i precizniju analizu te vjerodostojnije rezultate važno je osigurati praćenje

[488] Dostupno na: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/

pokazatelja otvorenosti i transparentnosti proračuna za sve zemlje EU primjenom jedinstvene metodologije.

5.4 Fiskalna pravila i fiskalni odbori kao sredstva komunikacije

Kako bi se što realnije sagledali određeni problemi u istraživanju, a sukladno s ciljem, napravljena je deskriptivna kvalitativna analiza rezultata. Odnosno, odgovora na pitanja o mogućem utjecaju fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu u budućnosti. Na taj način je provjerena mogućnost pojava, odnosno ublažavanja, budućih financijskih kriza.

Analiza rezultata je pokazala da čak 75% odbora (od anketiranih 16) smatra (Tablica 13. u Prilogu 1) da odbori mogu pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje fiskalnih pravila boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedicama nepoštivanja, nešto više od 62% odbora edukacijom građana, a gotovo 44% odbora utjecajem putem medija na reputaciju političara. Poput nizozemskog, koji ističe medije najvažnijim kanalom utjecaja na reputaciju političara. Uz to, 31% odbora smatra edukaciju političara važnom za povećanje odgovornost za nepridržavanje pravila. U Litvi, Malti i Švedskoj smatraju važnima sve predložene mogućnosti, s time da u Malti ističu važnost izvješćivanja o nepoštivanju pravila kompetentnoj međunarodnoj instituciji kao što je EK. U Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu navode predstavljanje jasnih, transparentnih i neovisnih analiza koje omogućuju drugima da sude o vladi i koje je teško ignorirati.

Uz to, čak 73% odbora (od anketiranih 15) navodi (Tablica 14. u Prilogu 1) da je medijsku vidljivost pravila moguće povećati učinkovitijom komunikacijom s javnošću, 46% država izradom komunikacijske strategije, a 33% izborom osobe s komunikacijskim vještinama na čelo odbora. Samo u Malti, Latviji i Švedskoj smatraju jednako važnima gotovo sve ponuđene mogućnost. U Latviji za povećanje medijske vidljivosti pravila planiraju odrediti 6.000 EUR, što je oko 1/3 ukupnih sredstava za održavanje ureda odbora. U Njemačkoj i Portugalu vidljivost poštivanja pravila u medijskom prostoru je odgovarajuća. U UK-u smatraju da je ključno predstavljanje jasnih, transparentnih i neovisnih analiza koje omogućuju drugima da sude o vladi.

Zatim, pokazalo se kako čak 88% odbora (od anketiranih17) smatra (Tablica 18. u Prilogu 1) da je moguće medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom

pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu i to na sljedeće načine: U Cipru navode da druge institucije/organizacije/individualci koristite izvješća i pronalaske odbora za kritiziranje fiskalnog opuštanja ili onih koji to zagovaraju; u Grčkoj boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedica nepoštivanja, te boljom edukacijom javnosti i utjecajem putem medija na reputaciju političara; u Luksemburgu održavanjem više javnih rasprava; u Malti većom medijskom vidljivosti koja može pridonijeti boljem razumijevanju važnosti postizanja strukturne proračunske ravnoteže i vođenja proračunskog viška; u Nizozemskoj povećanjem reputacijskih troškova od nepoštivanja pravila; u Njemačkoj na način privlačenja javne pozornosti na zahtjeve za zdravim javnim financijama; i u Latviji medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom moglo bi se povećati razumijevanje proračunskog procesa. U Irskoj se pokazalo kako nepoštivanje pravila, koje Fiskalno vijeće učinkovito naglašava, može povećati političke troškove loše fiskalne politike. Ako IFAC utvrdi da je vlada prekršila svoje vlastito proračunsko pravilo (ogledalo zahtjeva SGP-a) zahtijeva se od Ministarstva financija objašnjenje razloga nepoštivanja. U Portugalu se slažu da medijska vidljivost može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti, ali smatraju kako to nije dovoljno. Mnogo je učinkovitiji način cjelokupno institucionalno postavljanje u kojem je dizajnirana, vođena i procijenjena fiskalna politika. To zahtijeva pozornost i popravak tako da se ti aspekti trajno poboljšaju, a (ne)poštivanje pravila je samo jedna dimenzija institucionalne okosnice. U Švedskoj naglašavaju da su transparentnost u njihovom vlastitom radu i medijsko pokrivanje jako važni za njihovu ulogu "psa čuvara", te vjerojatno znatno važniji od službene komunikacije s vladom. Samo oko 17% odbora procjenjuje kako se medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitom komunikacijom ne može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Kao razlog tome u Malti navode nerazumijevanje važnosti postizanja strukturne proračunske ravnoteže i vođenja proračunskog viška. U Rumunjskoj smatraju da će to biti tako sve dok aktualni Zakon o fiskalnoj odgovornosti ne bude osigurao obvezujuća fiskalna pravila i u odnosu na to jasne kazne u slučaju kršenja pravila, ili na kraju reputacijske troškove za političare.

U čak 75% odbora (od anketiranih 12) smatraju (Tablica 19. u Prilogu 1) da se njihov utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu može povećati povećanjem broja javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima, 58% odbora jačanjem

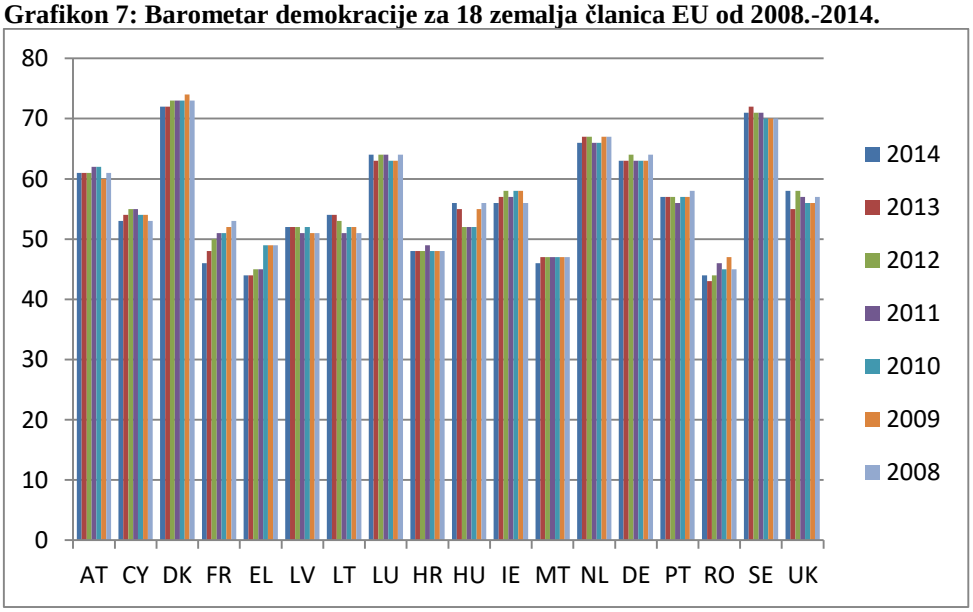
ovlasti izmjenom nacionalnog zakonodavstva, a polovica odbora učinkovitijom komunikacijom s medijima. U Grčkoj, Malti i Rumunjskoj naveli su sve ponuđene mogućnosti odgovora. U Austriji samo jačanjem ovlasti odbora izmjenom nacionalnog zakonodavstva, a u Ujedinjenom Kraljevstvu samo učinkovitijom komunikacijom s medijima. Za Francusku je utjecaj već visok, u Irskoj se može povećati izradom kvalitetnih analiza i učinkovitim komuniciranjem rezultata s parlamentom, a u Rumunjskoj povećanjem svijesti javnosti o načina na koji vlada troši javni novac i uključenosti u taj proces. U slučaju Portugala, izgradnja reputacije je bitna za osiguranje društvene važnosti odbora, ali ako njegove analize nisu kvalitetne ili neovisne, nema marketinškog plana koji bi mogao sačuvati odbor. Dok za Švedsku snažan odbor treba zakonodavnu pozadinu, ali samo to ne jamči njegovu snagu jer snaga institucije ovisi o kvaliteti i kredibilitetu njezinog rada, a ne zakonskog statusa. Samo u Nizozemskoj smatraju da situacija ne zahtijeva povećani utjecaj.

Glavnu prepreku (Tablica 20. u Prilogu 1) povećanju utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu 70% odbora (od anketiranih 10) vidi u nedovoljnoj ekipiranosti odbora. Zanimljivo je da su samo Rumunjska i Malta (20% anketiranih) navele uz to, od ponuđenih opcija, nepostojanje komunikacijske strategije s javnošću, Austrija i Rumunjska (20% anketiranih) da medijski nastupi i javne rasprave ne pridonose boljem stanju javnih financija, a samo Rumunjska sve navedene prepreke uz vladino ignoriranje medijskih nastupa odbora o stanju fiskalne politike. Velika većina odbora navela je svoje poglede na prepreke povećanja utjecaja sukladno dosadašnjoj praksi. U Grčkoj smatraju kako njihov odbor treba imati više "izvršnu ulogu" (u zakonodavnom smislu). U Luksemburgu kako tamošnjem odboru nedostaje pristup podacima, a "pridržavaj se ili objasni" princip mogao bi biti dugoročno pojašnjen u Memorandumu o razumijevanju. Za Irsku glavna je prepreka nedovoljno osoblje Vijeća, a za Maltu mediji koji odgovarajuće ne ističu stanje javnih financija, sve dok ne postoji značajan rizik zbog ozbiljnog pogoršanja u fiskalnoj poziciji ili ozbiljno nepoštivanje EU fiskalnih pravila. U Rumunjskoj smatraju da je prepreka nepostojanje reputacijskih troškova za političare i vladu u zakonodavstvu. Za Francusku, Nizozemsku, Njemačku, Švedsku, UK i Latviju nema prepreka, a u potonjoj smatraju važnom implementaciju razvijene komunikacijske strategije. Važno je istaknuti kako su samo odbori u dvije države, Litvi i Mađarskoj, kao prepreku naveli nizak stupanj demokracije. Međutim, iz pripadajućeg Grafikona 7. može se uočiti kako odbori koji najviše

komuniciraju i procjenjuju da imaju najveći medijski utjecaj mjeren reakcijama vlade i javnosti, dolaze iz zemalja s visokim stupnjem demokracije u razdoblju od 2008.-2014. – Danske, Švedske, Nizozemske, Luksemburga, Njemačke i Austrije. Najniži stupanj demokracije zabilježen je u Rumunjskoj, Malti, Hrvatskoj i Grčkoj.

Na kraju, čak 17 odbora (Tablica 26. u Prilogu 1) smatraju da fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu biti sredstva komunikacije za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Velika većina je pojasnila kako. U Cipru, od kada je odbor počeo izdavati izvješća mediji i javnost postali su upućeniji o svim fiskalnim pitanjima, te spremni pitati vladu i napraviti pritisak. U Francuskoj to smatraju i ulogom odbora, u Latviji smatraju mogućim pod uvjetom da pravila osiguravaju jasan put prema održivoj razini duga a u Luksemburgu povećanjem svijesti javnosti. U Irskoj navode kako Vijeće može funkcijama praćenja, nadzora i procjena pomoći informiranju javnosti o implikacijama vladinih fiskalnih planova, te povećati političke troškove loših izbora fiskalne politike i povećati svijest o fiskalnim pitanjima, uključujući važnost nove fiskalne okosnice Irske.

Grafikon 7: Barometar demokracije za 18 zemalja članica EU od 2008.-2014.



Izvor: autorica na temelju podataka Barometra demokracije,[489] koji mjeri demokraciju 70

[489] Barometar demokracije je novi indeks demokracije, a njegov je cilj prevladati konceptualne i metodološke nedostatke postojećih mjerenja na način da mjeri suptilne razlike u kvaliteti utemeljenih demokracija. Većina prethodnih indeksa demokracije ima minimalističku konceptualnu bazu koja je dovoljna za razlikovanje demokratskih od nedemokratskih režima. Međutim, demokracija je složeni fenomen i minimalistička mjerenja ne mogu je pravedno izmjeriti. Zbog toga je Barometar demokracije temeljen na srednjem rasponu demokracije i na tri principa: slobodi, kontroli i jednakosti, te nizu određenih funkcija. Više na: www.democracybarometer.org/

zemalja u rasponu od 10 do 100.

Treba učiniti jasnim, smatraju u Malti, da li će pravilo biti poštivano (stoga uspješno) ili ne (stoga neuspješno). Za Njemačku je moguće samo ako je odbor dovoljno moćan, te je to preduvjet svijesti javnosti o važnosti zahtjevu za poštivanjem pravila, kako bi poštivanje uzela na znanje kod glasovanja na izborima. U slučaju Portugala pravila, transparentnost i politička odgovornost postoje i igraju važnu ulogu u ozdravljenju fiskalne politike. Ističu kako je nužna drugačija institucionalna okosnica kako bi se odbor bavio fiskalnom politikom, te kako su pravila, transparentnost i odgovornost samo dimenzije „kutije s alatima." Rumunjska navodi mogućnost samo kada je osigurano da su obvezujuća pravila u odnosu s jasnim kaznama u slučaju kršenja pravila ili reputacijskim troškovima za političare, sadržana u ustavu. U Švedskoj smatraju da pravila i odbori mogu biti moćno oružje, ali nema jamstva za to. Vjerojatniji ključni čimbenici za dobro funkcioniranje Vijeća su kompetencija, neovisnost i integritet. Jer, ako Vijeće ima nešto zanimljivo i osnovano reći, političari i javnost će slušati. Za Ujedinjeno Kraljevstvo to je moguće predstavljanjem neovisnih, transparentnih i detaljnih analiza o javnim financijama. U Latviji dodatno pojašnjavaju kako su u proljeće 2016. lansirali blog u kojem nastoje objasniti jednostavnim rječnikom sva pitanja kojima se bave,[490] ali i samoprocjenu sukladnu s principima OECD-a. Naglašavaju potrebu za komunikacijom, te kako su razvili i odobrili komunikacijsku strategiju.[491]

Navedeni rezultati upućuju da odbori mogu pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedicama nepoštivanja. Medijsku vidljivost pravila moguće povećati učinkovitijom komunikacijom s javnošću. Medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom može se pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Utjecaj odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu može se povećati povećanjem broja javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima. Glavna prepreka povećanju utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost je nedovoljna ekipiranost odbora.

---

[490] Dostupno na: www.sekretariats.blogspot.com
[491] Dostupno na: www.fiscalcouncil.lv/files/uploaded/FDC_SelfAssessment.pdf

6 Primjeri fiskalnih odbora

Komparativno istraživanje s ciljem testiranja teorije u praksi iz područja političke ekonomije javnih financija, odnosno fiskalnih odbora, a s naglaskom na transparentnost i medijski utjecaj, usmjereno je na rezultate upitnika, pregled postojeće znanstvene literature, bazu podataka odbora u EU[492] i sadržaj mrežnih stranica šest odbora u EU: hrvatskog Povjerenstva za fiskalnu politiku, Irskog fiskalnog savjetodavnog vijeće, mađarskog Fiskalnog vijeća, Nizozemskog ureda za analizu ekonomske politike, Švedskog vijeća za fiskalnu politiku i Ureda za proračunsku odgovornost Ujedinjenog Kraljevstva. Analiza rezultata istraživanja (vidi Tablicu 1 u Prilogu 1) pokazala je da se kao medij najviše korišten za prijenos informacija odbora izdvaja mrežna stranica koja se koristi u 100% slučajeva. Uz to, tijekom posljednjih godina mnoge međunarodne agencije i inicijative za povećanje transparentnosti zahtijevaju od važnih institucija objavljivanje informacija i odluka na mrežnim stranicama. Tako su mrežne stranice postale „mediji“ za povećanje transparentnosti institucija koje mogu pridonijeti i povećanju odgovornosti, a posebice uz postojanje nadzornih tijela. S druge strane, odbori mogu utjecati na transparentnost (političara) u proračunskom procesu upravo promocijom transparentnog i odgovornog upravljanja u javnim financijama. Pritom je važno da i sami djeluju transparentno.

6.1 Hrvatska – Povjerenstvo za fiskalnu politiku (PFP)[493]

6.1.1 Političko- ekonomski kontekst

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2010. usvojila Program gospodarskog oporavka kako bi sačuvala makroekonomsku stabilnost i podržala brži oporavak privatnog sektora u vrijeme produžene recesije. Središnji dio toga programa bilo je usvajanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZFO) za osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, discipline i transparentnosti. Ministarstvo financija (MF) tražilo je od Svjetske banke da osigura podršku tom dizajnu (WB,

[492] Dostupno na: www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/independent_fiscal_institutions_database_en.xlsx

[493] Dostupno na: www.sabor.hr/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku

2011:2).[494] Ključne preporuke Banke bile su: aktualna fiskalna pravila koje vlasti planiraju su odgovarajuća; tijekom dužeg razdoblja moglo bi biti odgovarajuće za Hrvatsku da cilja ciklički prilagođen uravnotežen proračun kako bi se stabilizirao i smanjio javni dug, osiguranjem takvih pravila to može biti uvedeno učinkovito; zbog jednostavnosti praćenja implementacije fiskalno pravilo i fiskalno izvješćivanje trebaju se oslanjati na određenja Europskog računovodstvenog sustava 95[495]; visoko se preporuča osnivanje zakonskog i učinkovitog neovisnog tijela za transparentni nadzor poštivanja pravila sa svim elementima okosnice fiskalne odgovornosti - posebice fiskalnog pravila, trogodišnjeg proračunskog plana i fiskalnih predviđanja (WB, 2011:2). Kako bi pravilo bilo učinkovito, treba biti podržano značajnim i primjenjivim sankcijama. Predloženi ZFO treba vezati tekuću vladu i parlament, ali i one u budućnosti. Vlasti trebaju razmotriti donošenje ZFO-a kao temeljnog zakona s dvotrećinskom većinom, kao što su napravile druge zemlje (WB, 2011:3). Hrvatski sabor donio je ZFO u studenom 2010., imao je 153 zastupnika, a za Zakon je glasalo 124 zastupnika (82 glasa "za", 41 "protiv", 1 "suzdržan").[496]

Proces pristupanja EU osigurao je poticaj za bolje upravljanje javnim financijama u Hrvatskoj. Ipak, u vrijeme globalne financijske krize u 2009. Hrvatska je imala veliki javni dug (iznad 50 posto BDP-a) i krute razine javne potrošnje (iznad 44 posto BDP-a) koji su učinili bilo koji fiskalni stimulans neisplativim. Od 2003. godišnji proračun bio je uobičajeno rebalansiran za smještaj povećanja potrošnje. Kako su sve do 2008. prihodi bili pretjerano izvedeni, deficit opće države kretao se na razmjerno niskim razinama. Međutim, fiskalna politika nije bila protu-ciklička (Slika1, EB, 2011:4) i dovela je do daljnjeg povećanja javnog duga. Recesija je daljnje pogoršala fiskalnu izvedbu što je 2010. prijetilo udovoljavanju Maastrichtskih kriterija deficita ispod 3 posto i javnog duga ispod 60 posto BDP-a (WB, 2011:4).[497]

---

[494] World Bank (WB) (2011).

[495] eng. European System of Accounts 95 (ESA)

[496] Nakon provedene rasprave Odbor za financije i državni proračun Sabora odlučio je, većinom glasova (6 glasova „ZA“ i 1 glas „suzdržan“), predložiti Saboru donošenje ZFO-a. Prijedlog ZFO-a, s konačnim prijedlogom zakona, upućen je u hitni postupak, a 22. studenoga prihvaćena je primjena hitnog postupka (61 glas „za“, 24 „protiv“). Rasprava je zaključena 22. studenoga 2010. Dostupno na: www.sabor.hr

[497] U Hrvatskoj je nekoliko službenih i neslužbenih fiskalnih pravila već bilo ugrađeno u postojeće zakonodavstvo, ali nisu bila dosljedno osnažena. Jednako važno je i to da bilo koji zakonski prijedlog usvojen unutar pet godine nije postao učinkovit osim ako je prijedlog odredio sredstva za njega temeljena na procjeni fiskalnog učinka koji je (MF) prethodno odobrilo. Nadalje, nominalni strop rashoda i pravilo za ravnotežu proračuna kao postotak BDP-a bili su uvedeni u - srednjoročnim Smjernicama ekonomske i fiskalne politike (Smjernicama). Projekcije su revidirane godišnje i potvrdila ih je Vlada. Jednom kada su stropovi rashoda postavljeni u Projekcijama, kontrola pripreme proračuna je ugrađena u sustav Riznice i upravitelji

Fiskalni ciljevi usvojeni u Projekcijama nisu poštovani kada je pripreman trogodišnji proračun. Zajednička su i značajna odstupanja od fiskalnih ciljeva usvojenih u Smjernicama, PEP-u i proračunu te predstavljenih za odobrenje u parlamentu. Do raskoraka između planiranih i ostvarenih fiskalnih ciljeva došlo je zbog osrednje kvalitete makroekonomskih predviđanja i, još važnije, zbog nedostatka potpunog političkog opredjeljenja fiskalnim ciljevima.[498] Neuspješno makro predviđanje iznosilo je oko jedne trećine promašenog cilja deficita; a potrošnje iznad planiranih razina iznosilo je za ostatak. Odstupanja u potrošnji i fiskalnom deficitu od ciljeva postavljenih Smjernicama rijetko su objašnjena. Parlament, kao ni vanjski revizori, nisu čak ni postavljali pitanja o relevantnosti fiskalnog planiranja. EK je uobičajeno tražila objašnjenja koja su predviđena u PEP-u. Iako je Hrvatska imala nekoliko fiskalnih pravila nedostajala je pisana i provediva okosnica fiskalne odgovornosti (detaljnije WB, 2011:7). Hrvatska je, u vrijeme pisanja disertacije, obuhvaćena korektivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu.[499]

---

proračuna ih ne mogu mijenjati. Međutim, Vlada na prijedlog MF-a, može postaviti nove stropove rashoda i također prekršiti svoje vlastite fiskalne ciljeve donošenjem zakona bez da MF odobri procjenu fiskalnog učinka. Tijekom proteklih pet godina (od 2006. do 2011., op.a.) Hrvatska je napravila dosljedan napor na poboljšanju pravila i važnosti višegodišnjeg fiskalnog planiranja, ali napori su potrebni da bi planiranje bilo kredibilnije. Prethodni napori vođeni su potrebom za uvođenjem trogodišnje perspektive Pretpristupnog ekonomskog programa (PEP) i da se poboljša kvaliteta makroekonomskog predviđanja i fiskalnog planiranja. U međuvremenu PEP, koji postavlja fiskalne i ekonomske ciljeve, bio je dosljedan sa Smjernicama i podnesen Europskoj komisiji (EK). Sve te dokumente usvojila je Vlada i iako javno dostupni, nisu podneseni parlamentu. Dokument je također osigurao analitičku i stratešku bazu za trogodišnje proračunsko razdoblje, tijekom kojega je proračun za prvu godinu obavezan dok projekcije za sljedeće dvije godine nisu obvezujuće. Posljednji čimbenik smanjuje političko opredjeljenje za postizanje ciljeva (WB, 2011:5).

[498] (Isto) Za razdoblje od 2006.–2009. precijenjenost rasta u PEP-u koji je odobren posljednjih mjeseci fiskalne godine za t+3 godine bio je prosječnih 7 postotnih bodova BDP-a (3.2 postotnih bodova za t+1 i 5.2 postotnih bodova za t+2).

[499] Vlada u svojem Programu konvergencije za 2016. očekuje da će ukupni deficit za 2016. biti manji od 3 % BDP-a i iznositi 2,6 % BDP-a, a zatim će se nastaviti smanjivati i iznositi 1,0 % BDP-a najkasnije do 2019. Vlada osim toga očekuje da će tijekom programskog razdoblja dosegnuti srednjoročni proračunski cilj: strukturni deficit od 1,75 % BDP-a. Udio državnog duga u BDP-u dosegnuo je vrhunac od 86,7 % u 2015., ali u Programu konvergencije prognozira se postupan pad na 80,0 % u 2019. Uzimajući u obzir nominalnu vrijednost, projekcije udjela državnog duga u BDP-u u Programu u skladu su s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Međutim, iako je makroekonomski scenarij na kojem su utemeljene proračunske projekcije realno uvjerljiv, rast nominalnog BDP-a veći je od onoga u prognozi Komisije, osobito za 2016. Prognozirano smanjenje udjela duga oslanja se stoga na povoljne projekcije nominalnog rasta; osim toga u obzir se uzimaju znatne prilagodbe stanja i tokova usmjerene na smanjivanje duga, što proizlazi iz prodaje financijske imovine, ali nije dovoljno određeno. Nadalje, mjere potrebne za podržavanje planiranog ciljanog deficita za 2017. i dalje uglavnom nisu određene. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. projekcija deficita opće države iznosi 2,7 % BDP-a u 2016., što je u skladu s ukupnim ciljanim deficitom uključenim u Preporuku Vijeća od 21. siječnja 2014. na temelju članka 126. stavka 7. UFEU-a. Prognozira se ostvarenje preporučenog fiskalnog napora u okviru postupka zbog prekomjernog deficita. Suprotno tomu, u prognozi Komisije ne upućuje se na usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga, kojemu se teži u budućnosti. Iako bi strukturna prilagodba od 0,2 % BDP-a u 2017. bila dostatna za postizanje srednjoročnog proračunskog cilja, za osiguravanje usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga potrebna bi bila znatnija strukturna prilagodba. Konkretno, s obzirom na visoku razinu duga i konjunkturne uvjete u Hrvatskoj, primjerena bi bila prilagodba iznad 0,5 % BDP-a. U ovom trenutku prognozira se pogoršanje strukturnog salda za 0,2 % BDP-a u 2017. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Hrvatska neće biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje usklađenosti u 2017. biti potrebne dodatne mjere (EK, 2016).

Hrvatski sabor donio je ZFO u studenom 2010., na prijedlog koalicijske vlade desnog centra Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), Hrvatske seljačke stranke (HSS), Hrvatsko socijalno liberalne strane (HSLS), Hrvatske stranke umirovljenika (HSU), te zastupnika manjina. Vlada je potom (25. ožujka 2011.) donijela Odluku o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku. Zakon je dizajniran da osigura dugoročnu fiskalnu održivost, fiskalnu disciplinu i transparentnost koji do tada nisu bili uspješno osnaženi u prethodnom zakonodavstvu. ZFO-om koji je stupio na snagu 1. siječnja 2011. uvedena su fiskalna pravila u okviru kojih Vlada utvrđuje i provodi svoju fiskalnu politiku. Odbor za fiskalnu politiku bio je prvotno financiran javnim novcem i trebao je biti funkcionalno neovisan u odnosu na fiskalne vlasti, ali činjenica da je predsjednik bio ministar financija umanjila je njegovu neovisnost.[500]

Zbog potrebe jačanja neovisnost Odbora u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU i jačanja uloge Odbora kao supervizora nad primjenom ZFO, Sabor je donio Odluku o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (PFP).[501] Povjerenstvo je postalo drugo radno tijelo sabora te je na taj način tijelo zaduženo za praćenje provedbe ZFO odvojeno od Ministarstva financija, odnosno izvršne vlasti. Sabor donosi odluku o osnivanju PFP-a (18. prosinca 2013.), na prijedlog koalicijske Vlade lijevog centra Socijaldemokratske partije (SDP), Hrvatske narodne stranke (HNS), Istarskog demokratskog sabora (IDS) i Hrvatske stranke umirovljenika (HSU), u čijem mandatu je Hrvatska postala punopravna članica EU. Također, i Odluku o imenovanju članova Povjerenstva te Zakon o izmjenama i dopunama ZFO (31. listopada 2014.). Povjerenstvo je zamijenilo dotadašnji Odbor i preuzelo njegove zadaće. Kao što je član Povjerenstva Vjekoslav Bratić naveo, "u tijeku je rasprava o tome treba li pripremiti novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti ili izmijeniti postojeći kako bi se ojačala uloga i neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku."[502]

6.1.2 Organizacija

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (PFP) osnovano je kao stručno i neovisno tijelo s ciljem unaprjeđenja sustava javnih financija i praćenja primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti kako bi se pridonijelo osiguranju i održavanju fiskalne discipline,

[500] Pisani intervju sa Sanjom Bach, glasnogovornicom Ministarstva financija u lipnju 2016. za dokument GIFT-a
[501] Narodne novine, br. 156/13
[502] Email intervju s Vjekoslavom Bratićem, članom Povjerenstva za fiskalnu politiku, 23. svibnja 2016. za document GIFT-a.

transparentnosti te srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. Povjerenstvom predsjeda predsjednik Odbora za financije i državni proračun Sabora koji je ujedno i član. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i šest članova iz redova: Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za javne financije, Hrvatske narodne banke, ekonomskih fakulteta i pravnih fakulteta.

Odlukom o imenovanju članova Povjerenstva za fiskalnu politiku[503] od 28. veljače 2014. imenovani su članovi Povjerenstva, koje osim predsjednika Povjerenstva, imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za financije i državni proračun na razdoblje od pet godina i nakon isteka mandata mogu biti ponovno imenovani. Zamjenika predsjednika biraju članovi Povjerenstva. Članove Povjerenstva, kao svoje predstavnike, Odboru za financije i državni proračun predlažu navedene institucije iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika, odgovarajuće stručne spreme i koja ima stručno znanje i radno iskustvo iz područja javnih financija, makroekonomije, ekonomske politike i računovodstva.[504] Članovi Povjerenstva, osim predsjednika, u trenutku imenovanja a niti u prethodne tri godine te za vrijeme članstva u Povjerenstvu, ne smiju biti članovi političkih stranaka.

6.1.3 Djelovanje

Povjerenstvo se sastaje najmanje jednom u tri mjeseca i kada god je nužno. Tijekom izvršavanja zadaća pravovaljano zauzima stajališta natpolovičnom većinom glasova svih članova. Uz to, članovi Povjerenstva mogu tražiti od predsjednika da sazove sastanak, navodeći razlog u pisanom obliku.[505]Sjednice Povjerenstva održavaju se u pravilu u prostorijama Sabora, većinom su zatvorene za javnost, ali su snimljene i izvješća dostupna na mrežnoj stranici parlamenta.

---

[503] Narodne novine, br. 30/14.

[504] (Isto) U radu Povjerenstva mogu, bez prava glasa, sudjelovati i druge osobe sukladno odluci Povjerenstva. Članovi Povjerenstva u svom radu djeluju samostalno, u skladu s profesionalnim standardima.

[505] Trenutačno, članovi Povjerenstva uzajamno se slažu o dnevnom redu i predlažu posebne točke. Povjerenstvo donosi odluke većinom glasova. Druge osobe, bez prava glasa, mogu također sudjelovati u radu Povjerenstva uz njegovo odobrenje.Povjerenstvo može saslušati vanjske stručnjake. Kao što je naveo član Povjerenstva, stručnjaci iz Hrvatske narodne banke predstavili su Povjerenstvu izvješće o hrvatskom javnom dugu. Do sada, korištenje stručnjaka nije bilo prošireno. Ministarstvo financija i u manjoj mjeri, Hrvatska narodna banka i Državni ured za statistiku osigurali su sve nužne podatke i analize. Uspostava Povjerenstva, međutim, vodi do izraženijeg korištenja profesionalnog osoblja i vanjskih stručnjaka. Navedeno je u Poslovniku o radu povjerenstva za fiskalnu politiku kojim se određuje način rada i odlučivanja Povjerenstva, koji je donesen na temelju točke VIII. Odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (Narodne novine, br. 156/13) , na sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku održanoj 7. ožujka 2014.

Ministarstva i druga središnja tijela državne uprave te ostali proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna, obvezni su na zahtjev Povjerenstva dostaviti dokumente i podatke koji su potrebni Povjerenstvu radi obavljanja njegovih zadaća. O zauzetim stajalištima tijekom obavljanja zadaća Povjerenstvo izvještava Odbor za financije i državni proračun Sabora i informira javnost objavama na mrežnim stranicama Povjerenstva. Tijekom izvršavanja zadaća o zauzetim stajalištima Povjerenstvo je obvezno izvijestiti Odbor za financije i državni proračun prije rasprave u Saboru. Ako Povjerenstvo, u zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja utvrdi da se fiskalno pravilo ne ispunjava, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi,[506] koja je obvezna u roku od 30 dana od zaprimanja Izvješća, predložiti plan nužnih mjera s rokovima provedbe koji će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila. Ako Povjerenstvo, kod usporedbe makroekonomskih i proračunskih projekcija s posljednje dostupnim projekcijama EK, utvrdi značajna odstupanja u razdoblju od najmanje četiri uzastopne godine, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi koja je obvezna nakon zaprimanja Izvješća uskladiti makroekonomske i proračunske projekcije s posljednje dostupnim projekcijama EK u dokumentima koje donosi, odnosno koje predlaže na donošenje Saboru. Vezani su uz proces izrade državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijskih planova izvanproračunskih korisnika i projekcija za srednjoročno proračunsko razdoblje.

Osnovna zadaća PFP-a je razmatrati i procjenjivati primjenu fiskalnih pravila, odnosno:

razmatranje i procjena primjene fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine; razmatranje i procjena primjene fiskalnog pravila utvrđenog ZFO-om u prijedlogu izmjena i dopuna državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna; razmatranje i procjena primjene fiskalnog pravila utvrđenog ZFO-om u prijedlogu polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna; razmatranje i procjena primjene fiskalnog pravila utvrđenog ZFO-om u dokumentima koje donosi Vlada Republike Hrvatske, a vezani su uz proces izrade državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne)

[506] Ako Povjerenstvo utvrdi nastanak, odnosno postojanje okolnosti iz točke IV. podstavka 6. ove Odluke, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi

samouprave te financijskih planova izvanproračunskih korisnika i projekcija za srednjoročno proračunsko razdoblje; razmatranje i usporedba makroekonomskih i proračunskih projekcija s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije u dokumentima koje donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskome saboru, a vezani su uz proces izrade državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijskih planova izvanproračunskih korisnika i projekcija za srednjoročno proračunsko razdoblje i – utvrđivanje nastanka katastrofe, odnosno postojanja većih gospodarskih poremećaja koje imaju značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna, a uslijed čega se privremeno odgađa primjena fiskalnog pravila, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju.

U 2014. Povjerenstvo je zauzelo pet stajališta o različitim proračunskim dokumentima. U 2015. i 2016.[507] Povjerenstvo je izdalo jedno stajalište svake godine. Sveukupno Povjerenstvo je tako izdalo sedam stajališta i održalo 13 sastanaka. U svojem petom stajalištu o primjeni fiskalnog pravila za 2014., Povjerenstvo je analiziralo fiskalnu izvedbu Hrvatske u odnosu na fiskalno pravilo u ZFO i u EU Direktivi. Izvješće Povjerenstva izazvalo je ozbiljnu zabrinutost za vladin nedostatak pridržavanja fiskalnim pravilima i privuklo pozornost na ozbiljan rizik rastućeg javnog duga u stvaranju fiskalne održivosti. Šesto stajalište Povjerenstva izdano je u rujnu 2015. Izvješće je na tri stranice i pokriva predložene amandmane na državni proračun i financijske planove izvanproračunske korisnike za 2015. Članovi Povjerenstva su naveli da njihovi stavovi imaju mali učinak na konačne odluke. Njihove preporuke i sugestije su rijetko prihvaćene u konačnoj verziji Zakona, iako su njihovi stavovi podneseni Vladi i također javno dostupni na mrežnoj stranici Ministarstva financija. Jedan je promatrač naveo, „Povjerenstvo je napravilo značajan pritisak prema MF da poštuje fiskalna pravila postavljena nacionalnom regulacijom i putem javnih izjava, također osiguralo je snažnu podršku prema fiskalnoj konsolidaciji.[508]

[507] do završteka pisanja disertacije
[508] E-mail intervju sa Sanjom Bach, glasnogovornicom Ministarstva financija za dokument GIFT-a, lipanj 2016.

6.1.4 Transparentnost i utjecaj

Transparentnost i komunikacija s javnošću prvotno Odbora za fiskalnu politiku[509] i sada Povjerenstva za fiskalnu politiku (PFP) određeni su Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (ZFO). Analiza rezultata istraživanja (vidi Upitnik u Prilogu 1) pokazala je da Povjerenstvo komunicira s javnošću kvartalno, i to samo putem mrežne stranice. U vezi značajnijih fiskalnih događanja i objavom informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila. Najviše objava o aktivnostima procjenjuje se u tiskanim i elektronskim medijima, a medijske objave odnose se na aktivnosti Povjerenstva i analize, procjene i izvješća odbora. Ne koristi u komunikaciji međunarodne medije i nema određenih sredstava za marketing. Od osnivanja Povjerenstva nije uočen niti jedna medijski nastup njegovog predsjednika. Zamjenik predsjednika napisao je nekoliko informativno-edukativnih analiza u vodećim dnevnim novinama „Jutarnji list“ i ponekad se može u poslovnim dnevnim novinama „Poslovnom dnevniku“ pročitati analitički članak kojem je izvor Povjerenstvo.

Informacija o poštivanju fiskalnih pravila javno je dostupna putem poveznice na mrežnu stranicu Povjerenstva, u sklopu mrežne stranice Sabora, i priopćenja za javnost. Informaciju o poštivanju/nepoštivanju pravila prenose/objavljuju najvažniji mediji, ali nema javne rasprave. Vlada uvažava kritičke stavove Povjerenstva o fiskalnoj politici i postaje transparentnija i odgovornija, te objašnjava razloge stanja o fiskalnoj politici. Povjerenstvo utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te nadzorom fiskalne održivosti. Informiranost građana o svojem postojanju i aktivnostima Povjerenstvo ocjenjuje nedovoljnom, a dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti dobrim. Fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u

[509] Odbor za fiskalnu politiku objavljivao je informacije o zakonskoj osnovi njegova osnivanja i djelovanja – popis članova odbora – te osnovne zadaće Odbora na poveznici Odbor za fiskalnu politiku na mrežnoj stranice Ministarstva financija. Na mrežnoj stranici dostupni su prvo stajalište odbora iz srpnja 2011., drugo iz listopada 2011., treće iz lipnja 2013., četvrto iz srpnja 2013. i peto iz studenog 2013. Priopćenja su objavljena sa četvrte, osme i devete sjednice u 2012. godini, a objavljen je popis sjednica i sastanaka Odbora. Od 6. srpnja 2011. do 26. srpnja 2013. održano je dvanaest sastanaka u 2011., dva u 2012. i šest u 2013., a u dokumentu objavljenom na mrežnoj stranici MF mogu se pročitati informacije o prisutnim članovima Odbora, MF i ostalih prisutnih (predstavnice Svjetske banke u uvodnom dijelu s prezentacijom iskustava u radu fiskalnih odbora u drugim zemljama), ali ne i dnevni redovi sjednica te teme sastanaka. Uz to, Odbor je održao dva sastanka s drugim organizacijama (u lipnju 2012. sa Svjetskom bankom, na zahtjev te institucije, navedeni su prisutni i tema: rad odbora i u rujnu 2012. s Misijom MMF-a s navođenjem prisutnih i temom rada odbora). Na engleskom jeziku na mrežnoj stranici MF dostupan je samo Zakon o fiskalnoj odgovornosti iz siječnja 2011. i samo jedno stajalište Odbora za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnog pravila iz lipnja 2013.Više na: www.mfin.hr/hr/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku

proračunskom procesu javnom objavom informacija o poštivanju pravila i komunikacijom. Povjerenstvo upozorava na stanje javnih financija u slučaju pretjerane državne potrošnje, a javnost na saznanje u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti u proračunskom procesu odgovara stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost.

Za ilustraciju medijskog utjecaja PFP-a i nekih drugih institucija, koje u Hrvatskoj također proučavaju i prate javne financije, uoči rasprave o državnom proračunu za 2017. napravljena je usporedba koja slijedi:

PFP - u članku objavljenom (u samo jednom tiskanom mediju) uoči rasprave o donošenju državnog proračuna za 2017. prenosi se stav PFP-a da se „prijedlogom proračuna za 2017. (prema gotovinskom načelu) fiskalna prilagodba na razini opće države procjenjuje na samo 0,1 posto BDP-a (sa 1,7 na 1,6 posto BDP-a), no Povjerenstvo Vladi ponajprije zamjera što on upućuje na nastavak pro-cikličkog trenda fiskalne politike“.[510] Potvrdu toga vide u projekciji povećanja strukturnog deficita u 2017. za oko 0,5 posto BDP-a, a stav je članova PFP-a da je proračunom za 2017. trebalo započeti kontra-cikličku fiskalnu politiku. Odnosno štedjeti u doba rasta proračunskih prihoda za razdoblje kada će prihod stagnirati ili padati. Nadalje, projekcije gospodarskog rasta od 3.2 posto u PFP-u smatraju optimističkom, postoji strah i u vezi rasta rashoda, Vlada nije pokazala da vodi računa o fiskalnim pravilima i ograničenjima, a za smanjenje strukturnog deficita ispod razine od 2016. trebalo bi značajnije smanjiti deficit opće države.

IJF - usporedbe radi, može se procijeniti puno veći medijski utjecaj (objave u svim vodećim medijima) analiza Instituta za javne financije objavljena dan prije u svojem tradicionalnom Aktualnom osvrtu na proračun u kojem ravnateljica Instituta Katarina Ott ocjenjuje da je "velika šteta što prvi mandat nove Vlade i prvi proračun, oživljavanje gospodarske aktivnosti, pa čak i svojevrsni porast optimizma u državi nisu iskorišteni za početak agresivnije fiskalne konsolidacije". Postavila je pitanje "je li riječ o nedostatku političke volje ili su možda stvari u toj mjeri zadane da to jednostavno ni nije moguće?“[511]

---

[510] Dozan, Jadranka. Što ako podbace prihodi a plaće probiju rashode?, Aktualno, Poslovni dnevnik, Večernji list d.o.o. Zagreb, 13. prosinca 2016., str.4.

[511] Više u: IJF: šteta što prvi proračun nije iskorišten za agresivniju fiskalnu konsolidaciju. Dostupno na: www.hina.hr

LIPA - također, puno veći medijski utjecaj imala je objava (u svim vodećim medijima) Udruge poreznih obveznika Lipa koja smatra da je Vlada prijedlogom proračuna za 2017. godinu propustila priliku za dodatno smanjenje deficita i javnog duga zamrzavanjem rashoda i prodajom državne imovine. Pozivaju na hitnu provedbu reformi i smanjivanje parafiskalnih nameta.[512]

Objavljeno je i nekoliko analiza proračuna za 2017. uglednih ekonomista i kolumnista od koji se jedan pitao:

„Je li moglo biti drugačije? Možda. Za početak treba prekinuti praksu usvajanja proračuna za narednu godinu u dekoraciji adventskih zvijezda i uz zvuk božićnih zvončića. Pristojne zemlje taj posao ne odrađuju na samom kraju tekuće godine.“[513]

Sukladno zakonu Povjerenstvo zasjeda u pravilu na zatvorenim sjednicama, ali može posebnom odlukom odlučiti da pojedina sjednica bude javna. Tajništvo prije održavanja sjednice na mrežnim stranicama Povjerenstva objavljuje informacije o rednom broju sjednice, mjestu održavanja, danu i satu početka, prijedlogu dnevnog reda, te dokumente uz pojedine točke dnevnog reda.[514] Zapisnici i drugi materijal sa sjednica, zauzeta stajališta, zaključci i drugi dokumenti koje donosi Povjerenstvo čuvaju se u Odboru za financije i državni proračun Sabora koji odgovara za njihovo čuvanje. Nakon usvajanja Zapisnika izrađuje se „Izvješće sa sjednice Povjerenstva“ koje se objavljuje na mrežnim stranicama Povjerenstva. Povjerenstvo najmanje jedanput godišnje treba izraditi „Izvješće o procjeni fiskalne politike“ koje će

---

[512] Više u: Lipa: Vlada propustila priliku za smanjenje deficita i duga, Dostupno na www.hina.hr

[513] Fižulić, Goranko. Zašto me proračun za 2017. podsjetio na onu priču Pale sam na svijetu. Dostupno na: www.telegram.hr/politika-kriminal/zasto-me-proracun-za-2017-podsjetio-na-onu-pricu-pale-sam-na-svijetu/

[514] Pregled sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku koji sadrži dnevne redove dostupan je samo na hrvatskom jeziku:

1. konstituirajuća sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
2. Nastavak 1., konstituirajuće sjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku
3. 2. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
4. Nastavak 2. sjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku
5. 3. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
6. 4. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
7. Nastavak 4. sjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku
8. 5. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
9. 6. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
10. 7. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
11. 8. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
12. Nastavak 8. sjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku
13. 9. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku
14. Nastavak 9. sjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku
15. 10. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku

objaviti na svojim mrežnim stranicama. Informacije o zakonskoj osnovi, članovima i zadaćama Povjerenstva te stajalištima i sjednicama dostupne su od kraja 2013. na poveznici na mrežnoj stranici Sabora na hrvatskom i engleskom jeziku.[515]

Izvješća Povjerenstva napisali su stručnjaci i kao takva zahtijevaju razinu za razumijevanje iznad opće javnosti. Taj princip mogao bi, međutim, biti realiziran kada bi se više sredstava odredilo za izradu šire razumljivijih i pristupačnijih verzija izvješća. Povjerenstvo osigurava relevantne informacije o vladinom pridržavanju fiskalnih pravila i kvaliteti makroekonomskih i fiskalnih predviđanja. Međutim, Povjerenstvo može služiti bolje tim principima ako su njegovi sastanci otvoreni za javnost i ako je zahtijevano od vlade da odgovori službeno na izvješća Povjerenstva.[516]

6.1.5 Zaključak

Vlada Republike Hrvatske usvojila je u travnju 2010. Program gospodarskog oporavka kako bi sačuvala makroekonomsku stabilnost i podržala brži oporavak privatnog sektora u vrijeme produžene recesije. Središnji dio toga programa bilo je usvajanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZFO) za osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, discipline i transparentnosti. Hrvatski sabor donio je ZFO (2010.) na prijedlog koalicijske vlade desnog centra. Vlada je (2011.) donijela Odluku o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku. Zbog potrebe jačanja neovisnost Odbora u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU i jačanja uloge Odbora kao supervizora nad primjenom ZFO, Sabor je, na prijedlog Vlade lijevog centra, donio (2013.) Odluku o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (PFP).

---

[515] Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku koja su dostupna i na engleskom jeziku:
6. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2015. (17.9.2015.)
5. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnih pravila za 2014. (9.6.2015.)
4. stajalište o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. (21.11.2014.)Stajalište o prijedlogu drugog rebalansa Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu te planu Ministarstva financija o ispunjavanju fiskalnog pravila za 2014. godinu (7.11.2014.)Izvješće o procjeni fiskalne politike za 2013. godinu i Izvješće o neispunjavanju fiskalnog pravila (16.7.2014.)
Stajalište o primjeni fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u vezi s Prijedlogom godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (5.6.2014.)
Stajalište o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. (11.3.2014.) Više na: www.sabor.hr/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku

[516] Bronić, Ott (2015)

Povjerenstvom predsjeda predsjednik Odbora za financije i državni proračun Sabora koji je ujedno i član. Ostali članovi su iz redova: Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za javne financije, Hrvatske narodne banke, ekonomskih fakulteta i pravnih fakulteta. Sjednice Povjerenstva održavaju se u pravilu u prostorijama Sabora, većinom su zatvorene za javnost, ali su snimljene i izvješća dostupna na mrežnoj stranici parlamenta.

Osnovna zadaća PFP-a je razmatrati i procjenjivati primjenu fiskalnih pravila, Ako Povjerenstvo, u zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja utvrdi da se fiskalno pravilo ne ispunjava, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi, koja je obvezna u roku od 30 dana od zaprimanja Izvješća, predložiti plan nužnih mjera s rokovima provedbe koji će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila. Transparentnost i komunikacija s javnošću prvotno Odbora i sada Povjerenstva određeni su ZFO-om. Medijski utjecaj Povjerenstva je slabiji od drugih institucija koje proučavaju i prate javne financije u Hrvatskoj. Informacija o poštivanju fiskalnih pravila javno je dostupna putem poveznice na mrežnu stranicu Povjerenstva, u sklopu mrežne stranice Sabora, i priopćenja za javnost sa slabim medijskim utjecajem. Samo na taj način Povjerenstvo komunicira s javnošću, a o njegovom postojanju i radu građani nisu dovoljno informirani. Vlada uvažava kritičke stavove Povjerenstva i postaje transparentnija i odgovornija, te objašnjava razloge stanja o fiskalnoj politici. Važno je da jedan od glavnih izazova PFP-a u budućnosti budu daljnje jačanje uloge i neovisnosti, učinkovitija komunikacija s javnošću, otvaranje sastanaka za javnost i zahtijevanje da vlada odgovori službeno na izvješća Povjerenstva.

6.2 Irska-Irsko fiskalno savjetodavno vijeće[517]

6.2.1 Političko-ekonomski kontekst

Irsko fiskalno savjetodavno vijeće (IFAC) osnovano je u lipnju 2011. kao dio većeg paketa reformi, a „nakon ulaska Irske u trogodišnje 67 milijardi eura teško spašavanje od trojke međunarodnih zajmodavaca. Njegova je svrha praćenje i procjena proračuna i fiskalne politike, slično ulozi koju u Ujedinjenom Kraljevstvu ima Ured za proračunsku

[517] eng. Irish Fiscal Advisory Council (IFAC). Dostupno na: www.fiscalcouncil.ie/

odgovornost.“[518] Tijekom 2009.-2010., s produbljivanjem financijske i fiskalne krize u Irskoj, upravljanje proračunom našlo se pod povećanim povećalom unutar Irske i na međunarodnoj razini. Program EU/MMF-a ubrzao je reforme proračunskog okvira,[519] a tijekom 2010. godine napravljeni su prijedlozi za njegovo daljnje jačanje u Irskoj i na području EU-a, gdje je fokus bio na jačanju Pakta o stabilnosti i rastu (SGP).[520] Također, preporučeno je osnivanje neovisnog fiskalnog vijeća (OECD, 2012:43).[521]

Krajem 2010. Vladu obvezuje smanjenje visokog ciljanog fiskalnog deficita i obnavljanje održivost javnog duga, što je navedeno u godišnjem proračunu za 2011. i Nacionalnom planu oporavka u razdoblju 2011.-2014. (Vlada Irske u OECD, 2012:43). Mjere za poboljšanje upravljanja proračunom uključivale su: uspostavljanje srednjoročnog okvira rashoda s višegodišnjim stropovima za izdatke; osnivanje Savjetodavnog vijeća za proračun za davanje neovisnog komentar o planiranju proračuna Vlade; i pripremu nacrta Zakona o fiskalnoj odgovornosti i stavljanje ključnih reformskih mjera u zakonsku osnovu. Jedna od strukturnih mjera Programa MMF/EU za potporu mjerama vlade bila je uspostava Savjetodavnog vijeća za proračun do kraja lipnja 2011. (MMF, 2010). Dana 7. srpnja 2011. ministar financija najavio je osnivanje privremenog Irskog fiskalnog savjetodavnog vijeća. Iako nije slijeđen niti jedan određeni model, švedsko fiskalno vijeće bilo je uzor u dizajnu IFAC-a,[522] a za razliku od švedskog imao je mandat za procjenu fiskalne politike vlade.

Uspostava IFAC-a imala je široku podršku političkih stranaka. Sporazum iz prosinca 2010. o uspostavi Vijeća izradila je koalicijska vlada u kojoj je Fianna Fail bila glavna stranka. U siječnju 2011., kada je mlađi koalicijski partner Stranka zelenih, povukao svoju potporu vladinom prijedlogu proračuna za 2011. uslijedili su novi izbori u veljači 2011. i rezultirali

---

[518] Boland, Vincent. Fiscal watchdog warns Dublin not to repeat spending errors. Financial Times. International. 27. November 2015, str.4.

[519] Irski proračunski okvir je tradicionalno utemeljen na tijeku novca i usredotočen na upravljanje godišnje proračunske potrošnje. Tijekom 2006.-2008. raspravljane su neke reforme u proračunskom procesu. Među njima su: uvođenje ishoda predproračunskog i jedinstvenog proračuna (pri čemu su prihodi središnje države i odluke o politici izdataka političke odluke, izdaci se objavljuju na proračunski dan i potrošnja na socijalnu skrb je integrirana s procjenama Odjela za potrošnju). Međutim, s deficitom opće države koji je naglo rastao do 12% BDP-a u 2009. i rastućim javnim dugom, bilo je potrebno ubrzati reforme upravljanja proračunom, kao dio sveobuhvatnog skupa mjera (OECD,2012:43).

[520] Sve članice EU-a ohrabrene su na uvođenje jačih fiskalnih okvira, uključujući učinkovitiji horizont srednjoročnog planiranja, numerička fiskalna pravila, te jasne i vjerodostojne proračunske prognoze.

[521] isto. Unutar Irskog parlamenta (Oireachtas) Zajedničko povjerenstvo za financije i javne usluge analiziralo je različite opcije za osnivanje nezavisne fiskalne institucije i preporučilo osnivanje dvaju neovisnih vijeća - Vijeće za ekonomsko savjetovanje i posebno Vijeće za pregled proračuna. Odjel za financije zalagao se za stvaranje jednog fiskalnog vijeća (Odjel za financije, 2011.) koji će biti dio paketa vezanih uz reforme proračuna.

[522] Kao u slučaju članova sa skraćenim radnim vremenom, snažnoj sklonosti prema znanstvenicima kao članovima vijeća i bez prognostičke uloge.

novom koalicijskom vladom formiranom od Fine Gael i Stranke rada. Nova vlada također je podržala osnivanje IFAC-a.[523]

6.2.2 Organizacija

Zakon o fiskalnoj odgovornosti postavlja zahtjeve za upravljanje Vijećem koji se odnose na njegov mandat, članstvo, imenovanje osoblja, financiranje, računovodstvo i reviziju. Vijeće ima pet članova, uključujući i predsjedavajućeg, koje je imenovao ministar financija temeljem njihovog iskustva i kompetencija iz područja domaćih i međunarodnih fiskalnih politika. Sadašnje Vijeća ima snažno međunarodno obilježje s tri člana koji ne dolaze iz Irske.[524] Vijeće regulira svoj vlastiti kvorum i obično se sastaje jednom na mjesec, a djeluje unutar vladine regulacije javnog sektora i procedura, uključujući one postavljene Kodom prakse za upravljanje državnim tijelima.[525] Kod poslovnog ponašanja[526] oslikava dogovoren standard principa i prakse o pravilima ponašanja članova i zaposlenika Vijeća. Važno je da fiskalno vijeće obavlja svoje funkcije neovisno od vlade i političkih pristranosti, a njegova neovisnost višestruko je osigurana ZFO-om. Neovisnosti pridonosi imenovanje članova na temelju kompetencija i iskustva u domaćim ili međunarodnim fiskalnim pitanjima. Ministar može okončati imenovanje samo u pojedinim slučajevima i osigurano je da rezoluciju imenovanja proslijedi Donjem domu parlamenta (Dáil Éireann). Članovi Vijeća ne mogu obnašati ili kandidirati se za neku političku funkciju.

Vijeće se financira iz Središnjeg fonda, regulira svoje vlastite procedure i kvorum, a uvjeti financiranja određeni su ZFO-om. Početno, Vlada je odlučila da godišnji proračun Vijeća treba biti postavljen u rasponu od €400,000 do €650,000, a od osnutka Vijeća povećan je oko 2,5 puta. Financiranje je zakonski ograničeno na €800,000 i indeksirano za inflaciju.[527]

---

[523] Da bi osnovano Vijeće brzo počelo s radom, usluge podrške i smještaja osigurao je Institut za ekonomska i društvena istraživanja (eng. ESRI), neovisni istraživački institut kojeg djelomično financira vlada.

[524] Početno imenovanje napravljeno je na temelju raspoređivanja mandata od dvije do četiri godine. Nakon toga standardan mandate bit će četiri godine, članovi Vijeća ne mogu obnašati funkcije više od dva uzastopna mandata, ali su kvalificirani za ponovno imenovanje u kasnijem razdoblju. Članovi Vijeća mogu odstupiti u bilo koje vrijeme tijekom njihovog mandata slanjem službenog pisma ministru financija. Ministar može okončati imenovanje u određenim okolnostima navođenjem razloga za to, a upravljačko zakonodavstvo Vijeća utvrđuje okolnosti kada se to može dogoditi. Tajništvo čine tri ekonomista od kojh je jedan na čelu. Detaljnije u Uvjetima imenovanja na: www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/members/appointments/

[525] eng. Code of Practice for the Governance of State Bodies

[526] eng. Code of Business Conduct

[527] Evo kako se kretao iznos proračuna od osnivanja Vijeća do danas: 2011. EUR 300,000 (od rujna 2011.-2012.); 2012. EUR 650,000; 2013. EUR 800,000; 2014. EUR 820,080; 2015 EUR 823,360 i 2016. EUR 800,000.

Opća revizija i kontrola obavlja reviziju Vijeća. Godišnje financijsko izvješće podnosi se ministru financija, a kopija domovima parlamenta (Oireachtas). Kada se to od njega zahtijeva, predsjednik Vijeća izvješćuje o svojoj odgovornosti ispred Odbora Donjeg doma[528] u vezi godišnjeg izvješća Vijeća, zatim ekonomičnosti i učinkovitosti u korištenju svojih izvora sredstava, te sustava, procedura i prakse prema ocjeni učinkovitosti operacija svojih zaposlenika. Od Vijeća se zahtijeva priprema izvješća o aktivnostima svake godine, koja se prosljeđuju ministru financija i izlažu ispred svakog doma parlamenta.

6.2.3 Djelovanje

Prema zakonu, Vijeće je zakonodavno tijelo ovlašteno za uvođenje nacionalnih i fiskalnih pravila EU. Daljnja EU regulacija (lipanj 2013.) rezultirala je dodjeljivanjem Vijeću uloge neovisnog tijela koje može podržati makroekonomska predviđanja koje je napravilo Ministarstvo financija na kojima se temelje proračun i programi stabilnosti.[529] Proces tih dodatnih funkcija naveden je u Memorandumu o razumijevanju[530]između Vijeća i Ministarstva financija. Zatim, prema ZFO-u mandat Vijeća je:

procjena službenih predviđanja koje priprema Ministarstvo financija, te makroekonomskih i proračunskih predviđanja koje Ministarstvo objavljuje dva puta na godinu. Nadalje,procjena izvedivosti vladine fiskalne politike te razboritosti ekonomskog i proračunskog upravljanja, prema preporukama Pakta o stabilnosti i rastu EU, te nadzor procjene poštivanja fiskalnih pravila postavljenih ZFO-om. Pravilo zahtijeva da vladin proračun bude u višku ili uravnotežen, ili da se kreće prema zadovoljavanju navedenih pozicija. Vijeće procjenjuje je li nepoštivanje pravila rezultat "izvanrednih okolnosti", što bi moglo značiti ozbiljno ekonomsko usporavanje i/ili neuobičajen događaj izvan kontrole vlade što može značajno utjecati na proračunsku poziciju. Vijeće priprema dva izvješća s procjenama na godinu i druga povremena izvješća koja se podnose ministru financija i javno objavljuju unutar deset dana.

---

[528] Godišnja financijska izvješća od 2011. do 2014. dostupna su na: www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/funding-2/
[529] Uvedeni Izmjenama zakona ministara i tajnika 2013. Dostupno na: www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/en.act_.2013.0029.pdf
[530] Dostupno na: www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/20160224_IFAC_DoF_MoU_revised_Final.pdf

U skladu sa svojim mandatom IFAC je u listopadu 2011. počeo objavljivati procjene vladine srednjoročne fiskalne izvedbe.[531] U svom prvom fiskalnom izvješću (IFAC,2011) nastojao je procijeniti fiskalna stajališta navedena u SGP-u u travnju 2011. uzimajući u obzir posljednja makroekonomska i proračunska kretanja. Nadalje, Vijeće je razvilo model fiskalne povratne veze[532] za procjenu mogućih utjecaja makroekonomskih/proračunskih kretanja i promjena u fiskalnoj politici. U provedbi IFAC-ovog mandata za procjenu fiskalne politike, Vijeće je zauzelo stajalište da je brži tempo fiskalne konsolidacije (prema onome ciljanom u SGP-u) jamstvo za brže smanjenje omjera duga/BDP-a, odnosno navelo je da bi opći ciljani deficit vlade oko 1% BDP-a za 2015. mogao biti izvjesniji nego ciljani od 2,8 u SGP-u. S obzirom na makro-fiskalni fokus Vijeće ne razmatra svaki novi prijedlog proračunske politike Vlada u godišnjem računu financija i detaljnu procjenu potrošnje za svaku fiskalnu godinu. Izvan mandata Vijeća je i detaljna procjena troškova prijedloga politika, uključujući fiskalnu komponentu izbornih platformi političkih stranaka ili koalicijskog sporazuma vlada u dolasku (OECD, 2012:49).

Vijeće je imenovalo neovisnu recenzijsku skupinu za vanjski pregled kako bi se osigurala neovisna ocjena njegova rada sukladno Strateškom planu za 2014.-2016. Članovi te skupine su predsjedavajući i dva člana. Završno izvješće panela podnosi se Vijeću koje ga prosljeđuje ministru financija te parlamentarnom Zajedničkom povjerenstvu za financije, javnu potrošnju i reforme, te je javno dostupno.[533]

6.2.4 Transparentnost i utjecaj

Vijeće radi vrlo transparentno. Njegova glavna izvješća objavljena su na mrežnoj stranici, kao i informacije o sastancima s vladom, parlamentom i drugim agencijama (vidi vanjske sastanke Vijeća[534]). IFAC (2012:34-35) od samoga početka predlaže da se ta praksa nastavi sa svim izvješćima (kao i službenim komunikacijama) koja se objavljuju na mrežnim stranicama, te

[531] U svom prvom fiskalnom izvješću (IFAC, 2011) tri su materijalna dijela, posebice procjene: i) makroekonomskih izgleda (uključujući usporedbu prognoze rasta Središnje banke Irske, EU-a i MMF-a); ii) stanja proračuna; i iii) fiskalne politike, svih iz srednjoročne perspektive, s posebnim naglaskom na 2012.-2015.
[532] eng. Fiscal feedback
[533] Više u Neovisnoj ocjeni prvih godina IFAC-a. Dostupno na: www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/01/PeerReview_Formatted_23062015.pdf
[534] Više na: www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/

najavljuje transparentnost o svojim metodologijama procjene (OECD, 2012:49).[535] Na mrežnoj stranici[536] objavljeni su Pregledi Vijeća, omogućeno ostvarivanje prava na pristup informacijama, te informacije o upravljanju, financiranju, sastancima i komunikaciji. Može se primjetiti da Vijeće nastoji transparentnošću svojega rada biti primjer drugim državnim i javnim institucijama. Također, iznosi naknada i troškova članova Vijeća,[537]detalji o sastancima,[538] među kojima je i jedan sastanak s novinarom časopisa The Economist, mogu se pročitati na mrežnoj stranici. Odgovori ministra financija Michaela Noonana na Izvješća o procjeni fiskalne politike u 2013., te iz siječnja i srpnja 2015.[539], odgovori na parlamentarna pitanja koja se odnose na Vijeće u razdoblju od 2011. do 2015.[540], te korespondencija ministra financija od listopada 2011. do studenog 2013. također su dostupni na mrežnoj stranici.[541]
Glavna publikacije IFAC-a je dvogodišnje Izvješće o procjeni fiskalne politike[542] (ukupno ih je objavljeno deset), a uoči objave Izvješća održavaju se briefinzi (ukupno ih je održano osam) i pripremaju priopćenja za medije (ukupno ih je objavljeno jedanaest) od 2011. IFAC je do sada objavio 10 takvih izvješća. Također, objavljuje Analitičke bilješke (od 2014. objavljeno je devet bilješki) i Radne materijale (objavljuju se od 2014. i objavljeno ih je ukupno četiri). U 2014. objavilo je svoju prvu – Predproračunsku izjavu (ukupno dvije izjave do 2016.). Objavljene su i informacije o poslovanju Vijeća (godišnja izvješća, neovisni pregledi i strateški planovi) za 2013. i 2014. Svi navedeni dokumenti javno su dostupni na mrežnoj stranici.[543] Članovi Vijeća uobičajeno se pojavljuju na Zajedničkom parlamentarnom odboru kako bi se raspravile njegove publikacije i opravdala njegova funkcija. Prijepisi

[535] Na primjer, Okvir 3.2 IFAC-a (2011) opisuje model fiskalnog-povrata Vijeća (OECD,2012).
[536] U sklopu poveznice Transparentnost. Više na: www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/
[537] koji nisu zaposlenici javnog sektora, a plaćanje naknade odredilo je Ministarstvo javnih rashoda i reformi: €20,520 za predsjedavajućeg i €11,970 za članove. Kada su članovi, uključujući predsjedavajućeg, zaposlenici tijela iz javnog sektora, ne plaća se naknada. Na temelju toga kriterija trenutačno se plaća naknada od €11,970 za tri člana. Određena je kompenzacija za nastale troškove zaposlenih zbog aktivnosti nužnih da se ispune funkcije Vijeća u slučaju članova stalno zaposlenih iz javnog sektora, tzv. vrijeme otkupa, za kompenzacije za troškove nastale zbog njihove odsutnosti i obavljanja poslova u Vijeću. U 2014. "vrijeme otkupa" plaćeno je predsjedniku (€19,750) i dvoje članova (€11,970). Troškovi nastali sudjelovanjem na sastancima Vijeća refundiraju se sukladno cijeni za domaće građanske usluge, a troškovi i bilješke sa sastanaka objavljuju se na mrežnoj stranici Vijeća. Vijeće surađuje s vladinim ministarstvima, nacionalnim i međunarodnim tijelima. Detalji o stastancima vijeća dostupni su na: www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/09/Council-Meetings-03.16.pdf
[538] Vanjski sastanci Vijeća dostupni na: www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/09/External-Meetings_1215.pdf

[539] Detaljnije na: www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/

[540] Detaljnije na: www.fiscalcouncil.ie/parliamentary-questions/
[541] Detaljnije na: www.fiscalcouncil.ie/transparency-2/
[542] eng. Fiscal Assessment Report (FAR)
[543] Detaljnije na: www.fiscalcouncil.ie/publications/

svakog pojavljivanja dostupni su na mrežnoj stranici.[544] Vijeće je tijelo koje treba provoditi Zakon o pravu na pristup informacijama[545] koji postavlja tri zakonska prava: pravo pristupa službenim podacima koje drže ministarstva ili druga javna tijela navedena u Zakonu; pravo svake osobe da dobije službenu informaciju koja se odnosi na nju kako bi se ispravila ako je nepotpuna, netočna ili obmanjujuća; i pravo da se dobiju razlozi donošenja odluka koje se na nekoga odnose.[546]

Irsko fiskalno savjetodavno vijeće ima vrlo aktivne odnose s domaćim i međunarodnim medijima. Vijeće objavljuje dva izvješća o procjeni fiskalne politike u lipnju i studenom, zajedno s izjavom prije proračuna u studenom. IFAC također objavljuje Analitičke bilješke i Radne dokumente tijekom godine. Prema rezultatima našeg istraživanja (vidi Upitnik u Prilogu 1) Vijeće je među nekoliko odbora koji koristi najviše načina komunikacije s javnošću (mrežna stranica, priopćenja, briefing, tiskovne konferencije, društvene grupe i intervjue) i ne troši sredstva na marketing. Komunicira kod značajnijih fiskalnih događanja, odnosno nakon objava dva izvješća o procjeni fiskalne politike u lipnju i studenom, te objava o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila. Tiskovne konferencije i priopćenja organizira kod objave glavnih izvješća. Članovi Vijeća i predsjednik ponekad daju intervjue za medije tijekom godine, a predsjednik obično sudjeluje u manjem broju medijskih uključivanja, jutro nakon objave godišnjeg proračuna u listopadu svake godine s početnom reakcijom na proračun. Prosječna medijska pokrivenost se procjenjuje na više od 50 objava na godinu, a najviše objava o aktivnostima ima u tiskovnim i elektronskim medijima. Medijske objave najviše se odnose na analize, procjene i izvješća odbora te kritike vladine fiskalne politike. U komunikaciji se koriste međunarodni mediji poput Financial timesa i šalju izvješća na objavu na mrežnoj stranici Neovisne mreže europskih fiskalnih vijeća. O utjecaju stavova Vijeća najbolji govori primjer objavljen u Financial Timesu koji pokazuje kako stavovi o fiskalnoj politici objavljeni u medijima mogu izazvati reakciju vlade:

Stav Vijeća objavljen u uvodniku u FT-u u studenom 2015.:„Irski fiskalni pas čuvar kazao je da vladini rizici pokazuju ponavljanje pogrešaka koje su dovele do financijske krize zemlje korištenjem neočekivanih poreznih prihoda za plaćanje neočekivanog porasta javne potrošnje

[544] Detaljnije: www.fiscalcouncil.ie/joint-oireachtas-committee/

[545] eng. Freedom of Information (FOI) Acts iz 1997., 2003. i 2014.

[546] Više o Zakonu o pristupu informacijama i zakonodavstvu, strukturi, pravilima i funkcioniranju vijeće: www.fiscalcouncil.ie/freedom-of-information/

nakon godina štednje. U svojoj prvoj procjeni vladine politike potrošnje od raspodjele proračuna prošlog mjeseca, Irsko savjetodavno fiskalno vijeće kazalo je kako Irska ugrožava duh europskih proračunskih pravila koji postavljaju vremenske rokove i ciljeve za smanjenje deficita. Vijeće je bilo posebno kritično na vladin potez za labavljenjem fiskalnog remena u posljednjih nekoliko tjedana objavom daljnjih 1,5 milijardi eura potrošnje od kojih će većina otići na slomljeni irski zdravstveni sustav, na vrhu drugog 1,5 milijardi eura smanjenja poreza i povećanja potrošnje u proračunu za 2016. Vlada je snažno branila svoj stav o proračunu. Suočava se s izborima na proljeće i pod pritiskom je lobističkih skupina da počne ponovo trošiti nakon godina štednje, koje su dovele do povećanja poreza i smanjenja potrošnje u ukupnom iznosu do 30 milijardi eura - ili oko šestine godišnjeg ekonomskog ishoda Irske.“[547]
Reakcija irske Vlade na uvodnik u sljedećem broju FT-a:„Aktualna vlada, koalicija lijevog i desnog centra, itekako je svjesna rizika povratka u prošlost. Potrošili smo puno energije čisteći taj nered nakon krize koja se dogodila djelomično zato što nitko nije dao lažnu uzbunu. Takvo je upozorenje razumljivo. Vaš uvodnik je jedan takav primjer, ali ova vlada ostaje dosljedna u odgovarajućem smjeru javnih financija.“[548]
Upozorenja IFAC-a prenose i međunarodne novinske agencije: „Iako trenutno nema puno pokazatelja da se irsko gospodarstvo pregrijava, neprestani snažan rast mogao bi u roku od nekoliko godina otvoriti pitanje njegove održivosti, upozorio je irski neovisni fiskalni regulator. Irska bi i ove godine mogla biti najbrže rastuće gospodarstvo EU, već treću godinu zaredom. U 2015. gospodarska aktivnost porasla je 7,8 posto, samo dvije godine nakon izlaska iz međunarodnog programa pomoći. Fiskalni savjetodavni odbor upozorava da, s obzirom na nisku inflaciju i da se zasada ne naziru pritisci na plaće, tržište rada i saldo na tekućem računu bilance plaćanja trenutno ne pokazuju znakove pregrijavanja gospodarstva.

[547] „Korištenje neočekivano pristiglih prihoda za financiranje stalnog povećanja rashoda u vrijeme snažnog ekonomskog rasta zabrinjavajuće odzvanja na prošle greške u fiskalnoj politici i suprotno je duhu nove proračunske okosnice“, kazalo je Vijeće u studenom 2015. Trošenje ekstra novca radije nego korištenje za smanjenje visoke razine javnog duga Irske i znatno brže zatvaranje proračunskog deficita „bila je devijacija od razboritog ekonomskog i proračunskog upravljanja“, kazalo je Vijeće. John McHale, profesor ekonomije na Sveučilištu Galway i predsjednik Vijeća, kazao je:“Važno da slijedimo razumne politike kako ne bi ponovili „ bum-krah“ obrazac. Ekonomija je iznimno nestabilna zato što je tako otvorena i ima veliki multinacionalni sektor, tako da ima puno rizika (…) Prof. McHale kazao je da srednjoročne projekcije vladinog duga „ne predstavljaju realističnu sliku javnih financija tijekom srednjoročnog razdoblja. Boland, Vincent. Fiscal watchdog warns Dublin not to repeat spending errors. Financial Tiumes. International. 27. November 2015, str.4.

[548] Napisano je u reakciji Brendana Howlina, ministra za javne rashode i reforme Republike Irske objavljenoj kao reakcija na tekst na uvodnik u Financial Timesu o stanju irskih javnih financija, koji je objavljen istodobno kada i tekst s upozorenjima Irskog fiskalnog savjetodavnog vijeća. Pre-crash comparisons are inappropriate for Ireland. Financial Times. Letters.1 December 2015, str. 8.

Međutim, s obzirom na očekivani rast od 4,9 posto u ovoj godini, potražnja u gospodarstvu vjerojatno neće u značajnijoj mjeri oslabiti do kraja godine, pa taj rizik raste u slučaju da tempo aktivnosti ne oslabi - kao što se očekuje - prema prosječnih oko 3,0 posto, poručuju iz fiskalnog odbora.“ [549]

Informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila dostupna je na mrežnoj stranici odbora, putem priopćenja za javnost, na tiskovnim konferencijama i predstavljanjem u parlamentu, a Vijeće procjenjuje da informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji nakon čega slijedi javna rasprava. Vlada na procjenu nepoštivanja pravila reagira objašnjenjem zašto se ne pridržava, ali uvijek smatra da poštuje pravila, dok kritičke stavove Vijeća o fiskalnoj politici uvažava, objašnjava razloge stanja, te postaje transparentnija i odgovornija. Međutim, u Vijeću smatraju da je teško izmjeriti reakciju javnosti, ali da se iz reakcije medija može uvidjeti da se većina medijskih kuća ili glavni ekonomski novinari uhvate za glavne točke/kritiziranje proračuna/SGP-a koje sadrže njihova izvješća. Građani su, procjenjuju, dobro informirani, ali su svjesni da vidljivost raste sporo zato što je IFAC novo tijelo osnovano 2011. Vijeće utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, analizom fiskalne transparentnosti, nadzorom fiskalne održivosti, pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem i promocijom zdravih javnih politika. Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu ocjenjuju dobrim. Uz to,

[549] "Iako su i dalje prisutne velike neizvjesnosti u pogledu trenutne cikličke pozicije gospodarstva, nastavak snažnog rasta mogao bi u roku od nekoliko godina potaknuti bojazan od pregrijavanja i održivosti", navodi regulator u svojoj polugodišnjoj procjeni stanja u gospodarstvu. Popustljiva monetarna politika Europske središnje banke, jedan od brojnih povoljnih vanjskih čimbenika koji su pomogli Irskoj da se izvuče iz duboke recesije, mogla bi uskoro postati još blaža od onoga što bi bilo idealno za vodeće gospodarstvo eurozone, dodaje se. Odbor, koji ocjenjuje vladine gospodarske prognoze i poštivanje proračunskih pravila, smatra da bi se, u slučaju pojave naznake pregrijavanja, fiskalna politika trebala više usmjeriti na štednju. Podupro je vladine planove o osnivanju "fonda za crne dane" kako bi se otklonili eventualni pritisci na proračun u budućnosti. U aktualnim su uvjetima ocijenili "fiskalno razboritima" planove vlade da u proračunu za iduću godinu predloži paket mjera za povećanje rashoda i smanjenje poreza u vrijednosti 900 milijuna eura. Upozoravaju ipak da nema puno argumenata za još ambicioznije povećanje potrošnje. Preneseno s Reutersa. Snažan rast irskog gospodarstva mogao bi dovesti do pregrijavanja. Dostupno na: www.hina.hr

procjenjuje da fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu putem medija, a javnost tada utječe na reputaciju političara. Na stanje javnih financija Vijeće upozorava u slučajevima nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima, preoptimističnih predviđanja, pretjerane potrošnje, neodržive porezne politike, lošije fiskalne izvedbe od predviđene, upućivanjem na stvarno stanje fiskalne politike i povećanjem svijesti javnosti o važnosti zdravih javnih financija.

Vijeće je prihvaćeno i respektirano u cijelom političkom spektru. Njegova komunikacijska strategija bit će poboljšana, a posebno se planira razmotriti:

- Pripremu 4/5 stranica sažetaka Izvješća o procjeni fiskalne politike pisanog jednostavnim jezikom za širu publiku
- Zapošljavanje infografičara zbog povećanog predstavljanja izvješća Vijeća
- Organiziranje godišnje konferencije o svojim rezultatima i irskoj fiskalnoj politici
- Pripremu kraćih bilješki s objašnjenjima za članove Parlamenta i slične zainteresirane stranke, uključujući novinare, te pokrivanje tema koje se pojavljuju
- Razvoj kraćih, popularnijih verzija izvješća koja prenose ključne poruke, ali nude linkove na detaljniji materijal.
- Imenovanje članova osoblja sa skraćenim radnim vremenom (ili temeljem ugovora o djelu) za rad na vanjskoj komunikaciji
- Proširiti svoju mrežnu stranicu kako bi uključivala sekcije za čitatelje laike uključujući činjenice o važnim fiskalnim pitanjima, grafikone s ključnim ekonomskim podacima o Irskoj i linkove na međunarodne stranice ili slična obilježja
- Povećanje aktivnosti na društvenim mrežama.

6.2.5 Zaključak

Irsko fiskalno savjetodavno vijeće (IFAC) osnovano je u lipnju 2011. kao dio većeg paketa reformi. Program EU/MMF-a ubrzao je reforme proračunskog okvira. Uspostava IFAC-a imala je široku podršku političkih stranaka, a sporazum iz prosinca 2010/2011. o uspostavi Vijeća izradile su koalicijske vlade.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti postavlja zahtjeve za upravljanje Vijećem koji se odnose na njegov mandat, članstvo, imenovanje osoblja, financiranje, računovodstvo i reviziju. Vijeće

ima pet članova, uključujući i predsjedavajućeg, koje je imenovao ministar financija temeljem njihovog iskustva i kompetencija iz područja domaćih i međunarodnih fiskalnih politika. Sadašnje Vijeća ima tri međunarodna člana. Mandat Vijeća je procjena makroekonomskih i proračunskih predviđanja koje priprema Ministarstvo financija, procjena izvedivosti vladine fiskalne politike, prema preporukama Pakta o stabilnosti i rastu EU, te nadzor procjene poštivanja fiskalnih pravila.

Vijeće radi vrlo transparentno. Na mrežnoj stranici objavljeni su pregledi, izvješća o procjeni fiskalne politike, omogućeno ostvarivanje prava na pristup informacijama, te informacije o upravljanju, financiranju, sastancima i komunikaciji. Transparentnošću svojega rada nastoji biti primjer drugim državnim i javnim institucijama. IFAC ima vrlo aktivne odnose s domaćim i međunarodnim medijima. Među nekoliko je odbora koji koristi najviše načina komunikacije s javnošću. Tiskovne konferencije i priopćenja organizira kod objave glavnih izvješća. Članovi Vijeća i predsjednik ponekad daju intervjue za medije tijekom godine, a predsjednik obično sudjeluje u manjem broju medijskih uključivanja, jutro nakon objave godišnjeg proračuna u listopadu svake godine s početnom reakcijom na proračun. Prosječna medijska pokrivenost se procjenjuje na više od 50 objava na godinu, a najviše objava o aktivnostima ima u tiskovnim i elektronskim medijima. Informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila dostupna je na mrežnoj stranici odbora, putem priopćenja za javnost, na tiskovnim konferencijama i predstavljanjem u parlamentu. Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji nakon čega slijedi javna rasprava. Vlada na procjenu nepoštivanja pravila reagira objašnjenjem zašto se ne pridržava, ali uvijek smatra da poštuje pravila. Kritičke stavove Vijeća o fiskalnoj politici uvažava, objašnjava razloge stanja, te postaje transparentnija i odgovornija. Građani su dobro informirani, a takav je i dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu.

6.3 Mađarska – Fiskalno vijeće[550]

6.3.1 Političko-ekonomski kontekst

Poboljšanje stanja u financijama i fiskalna politika bili su visoko na političkom rasporedu tijekom parlamentarnih izbora u Mađarskoj 2007. Zemlja se suočavala s pogoršanjem dužničke situaciji, oštrim padom povjerenja ulagača i visokim deficitom koji je dostizao 10 posto BDP-a u 2006., što je bila najviša razina među državama članicama EU. U studenom 2008., tadašnja vlada donijela je Zakon o fiskalnoj odgovornosti koji je uključivao osnivanje fiskalnog odbora kao dio šireg reformskog paketa u stvaranju okosnice fiskalne politike na fiskalnim pravilima i fiskalnoj transparentnosti. Novoosnovano Fiskalno vijeće bilo je kolektivno tijelo sa svojim vlastitim tehničkim osobljem (Uredom fiskalnog vijeća),[551] vrlo blizu modelu CBO-a u SAD-u po djelokrugu i funkcijama. Iako je taj model sadržavao mnogobrojne kompromise, nije uspio dobiti podršku glavne opozicijske stranke. Kada je opozicija došla na vlast Fiskalno vijeće nije ukinuto, ali su njegova okosnica i radni uvjeti bili značajno promijenjeni (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:20).

6.3.2 Unutarnja organizacija

Fiskalno vijeće je usvojilo zakonom utvrđena pravila o radu 2012. i opća načela funkcioniranja. Određeno je da: članovi Vijeća neovisno formiraju mišljenja i svoje stavove predstavljaju kao neovisne; Predsjednik Vijeća ima pravo sudjelovati u pripremi Zakona o proračunu i izmjenama i dopunama tog Zakona, te uzima u obzir kada se o tim zakonima raspravlja u Narodnoj skupštini; Vijeće može u skladu sa zadacima utvrđenim u dnevnom redu rada parlamenta, ako je potrebno, održati sastanak u parlamentu. Sastanci Vijeća nisu javni, a Vijeće ima kvorum ako je prisutna većina njegovih članova. Odluke Vijeća donose se javnim glasovanjem i natpolovičnom većinom, a detaljno su utvrđena pravila sastanaka i glasovanja kako se ne bi utjecalo na članove; Odluke i dokumenti Savjeta trebaju biti dostupni javnosti putem mrežne stranice.

---

[550] mađ. Költségvetési Tanács honlapján. Dostupno na: www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs

[551] U to vrijeme raspravljalo se o dva sasvim različita modela vijeća: švedskom Vijeću za fiskalnu politiku – mali s ograničenim resursima i funkcijama - i CBO-u u SAD-u - veliki sa značajnim resursima i djelokrugom pokrivanja gotovo svih funkcija fiskalnog vijeća (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:20).

Vijećem predsjeda predsjednik, koji radi putem Tajništva Vijeća i čelni je čovjek Tajništva koji je odgovoran za njegovu organizaciju izvršenje zadataka. Tajništvo pod vodstvom predsjednika priprema sastanke Vijeća,[552] koordinira donošenje odluka, nacrte dokumenata koje izdaje predsjednik i memorandume, te osigurava objavu tih dokumenata i održava mrežnu stranicu.[553] Obveze predsjednika Vijeća također su određene kako bi se osiguralo da Vijeće obavlja svoje djelatnosti u skladu sa zakonom. Predstavlja Vijeće u Narodnoj skupštini i na odborima, određenim tijelima državne uprave i drugim upravnim tijelima, te tiskanim i elektroničkim medijima. Pravila o radu Fiskalnog vijeća iz rujna 2015. dostupna su samo na mađarskom jeziku.

6.3.3 Djelovanje

Originalnim dizajnom Fiskalno vijeće je osnovano kao tijelo koje se sastoji od tri nestranačka člana neovisna od vlade i političkih stranaka,[554] a u takvom obliku djelovalo je od 2009. - 2010. Vijeće je imalo ured s više od 30 ekonomista, većinom državnih službenika, kojim je predsjedavao predsjednik, a o svom radu izvještavalo parlament. Mandat Vijeća bio je pomaganje obnove održive fiskalne politike i promoviranje fiskalne transparentnost. Djelokrug vijeća kretao se od izrade temeljnih makro-fiskalnih scenarija i neovisne fiskalne procjene utjecaja gotovog novca, preko osiguranja metodoloških smjernica do izrade prijedloga za jačanje održivosti i transparentnosti.[555] Fiskalno vijeće nadziralo je pridržavanje Mađarske fiskalnim pravilima (uključujući praćenje pridržavanja pravila i zahtjeva za ograničavanjem duga), a bilo je sposobno odraditi svoj mandat, iako je u tom obliku postojao kraće razdoblje (Kopits i Romahanyi, 2010).

Vijeće nije djelovalo čak dvije godine prije nego što je novoizabrana vlada predložila značajnu reviziju njegovog zakonodavnog okvira. Slijedilo je razdoblje napetosti između

[552] Detaljnije u Pravilima o radu Fiskalnog vijeća na: www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/ugyrend

[553] Dostupno u Planu za 2016. na: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Action+Plan+2016.pdf/5565266a-a8d5-46ef-b928-c3e80351813e

[554] Tri člana nominirali su predsjednik Republike, guverner Središnje banke Mađarske i predsjednik Državnog ureda za reviziju. Članovi su trebali biti izabrani običnom većinom u parlamentu na razdoblje od 9 godina bez mogućnosti obnove mandata (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:20).

[555] Dio toga djelokruga bila je procjena troškova svih značajnih prijedloga poreza i rashoda (Hagemann, 2010). Procjena proračunskih sredstava i mandatnih zakona bila je obavezna, a procjena drugih financijskih zakonskih akata neobavezna. Makroekonomska predviđanja i projekcije uključivale su osnovicu za godišnji proračun i petogodišnju okosnicu (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:20).

vlade i Vijeća. Vijeće je kritiziralo vladin srednjoročni proračunski plan u prijedlogu proračuna za 2011. i druge aspekte vladine ekonomske politike uključujući privremene posebne poreze na industriju i neuplatu doprinosa privatnog mirovinskog osiguranja državi. Nastavno na te kritike nekoliko se komentatora složilo da je vlada uočila veliki utjecaj Vijeća iako su Vijeće nije djelovalo čak dvije godine prije nego što je novoizabrana vlada 2011. predložila značajnu reviziju njegovog zakonodavnog okvira. Slijedilo je razdoblje napetosti između vlade i Vijeća. Vijeće je kritiziralo vladin srednjoročni proračunski plan u prijedlogu proračuna za 2011. i druge aspekte vladine ekonomske politike službeni argument za predložene promjene njegovog pravnog i institucionalnog okvira bile uštede u proračunu (Hemming i Joyce, 2013). Proces je rezultirao reformom na kraju 2010., koja je bila dio šireg dnevnog reda političkih reformi u Mađarskoj. Vijeće je zamijenjeno novim značajno reduciranim i popustljivijim modelom (Hemming i Joyce, 2013).[556] Broj osoblja smanjen je s oko 30 na troje, a Središnja banka i Državni ured za reviziju pripremaju prateće dokumente i analize za Vijeće. Njegov mandat je smanjen na procjenu i izvršenje državnog proračuna, kretanje vladinog duga i podržavanje parlamentarnih zakonodavnih aktivnosti. To je isključivalo sve druge zakonodavne prijedloge, makro-fiskalna predviđanja, procjenu zakonskih prijedloga ili komentiranje fiskalne transparentnosti i održivosti. S druge strane, Vijeću je dano pravo pripreme preporuka za parlament o prihvaćanju ili odbijanju prijedloga proračuna, odnosno moć davanja veta na proračunske zakone.[557] Do sada to nije bilo korišteno i većina komentatora smatra kako ta „nuklearna opcija“ neće nikada ni biti korištena (Kopits u Curristine, Harris i Seiwald, 2013:21).

Dana 10 siječnja 2012. predsjednik Mađarske imenovao je sadašnjeg predsjednika Vijeća koje je, sukladno Zakonu, sastavljeno od tri člana: predsjednika, predsjednika Državnog ureda za statistiku i guvernera Središnje banke Mađarske.[558] Prema Članku 44 Temeljnog zakona Mađarske Fiskalno vijeće je institucija koja podržava aktivnosti mađarskog parlamenta s posebnim naglaskom na istraživanje u izradi državnog proračuna.[559] Guverner Središnje

[556] Bilo je sastavljeno od tri člana: predsjednika vijeća, kojeg je imenovao predsjednik Republike, s mandatom od šest godina, guvernera Središnje banke i čelnog čovjeka Državnog ureda za reviziju (oboje po položaju).

[557] To otvara mogućnost da predsjednik može razriješiti parlament ako ne uspije izglasati proračun do kraja ožujka, ako dva od tri člana Vijeća dosljedno odbiju prijedlog proračuna (Kopits u u Curristine, Harris i Seiwald, 2013:21). Ta moć je vrlo široka iako zadaću Vijeća ne može odgovarajuće obaviti osoblje od troje ljudi.

[558] Dostupno na: www.parlament.hu/hu/web/koltsegvetesi-tanacs/in-english

[559] Osim navedenih uvjeta iz Temeljnog zakona, zadaće Vijeća određene su Zakonom CXCIV o ekonomskoj stabilnosti Mađarske iz 2011. Sukladno tome Vijeće će: a) ispitati je li središnji proračun u skladu s pravilom o upravljanju javnim

banke i Predsjednik Državnog ureda za reviziju - oba kao članovi Vijeća - osigurat će Vijeću analize i nalaze koje je pripremilo njihovo respektabilno osoblje, a koje su povezane s pitanjima na kojima radi Vijeće.[560] Nastavno na praksu pokrenutu 2013. i daljnjem razvoju u 2014. i - osim korištenja predviđanja i nalaza Središnje banke i Državnog ureda za reviziju - Vijeće će se oslanjati na suradnju sa stručnjacima, institutima za profesionalna istraživanja i savjetodavnim tijelima kada[561]oblikuje svoja profesionalna i odgovarajuće podržana mišljenja na temelju različitih analiza i mišljenja, a Vijeće se u predviđanju trendova na temelju makroekonomskog smjera oslanja i na svoje vlastite izvore.[562]

Na mrežnoj stranici Vijeća je navedeno[563] kako je „Vijeće steklo vjerodostojnost zahvaljujući svojoj vrlo važnoj zadaći, te komentiranjem nacrta Zakona o proračunu, o planiranju i izvršenju proračuna, korištenja javnih sredstava i stanja javnih financija. Posebice komentiranjem na polugodišnjoj razini svakog pitanja povezanog s planiranjem i izvršenjem proračuna ili korištenjem javnih sredstava. Ispunjavanje te zadaće velika je odgovornost za sve one koji mogu ojačati ekonomsku stabilnost u Mađarskoj."

6.3.4 Transparentnost i utjecaj

Vijeće u svojoj izjavi o misiji u razdoblju od 2009.-2010. ističe važnost informiranja javnosti: „Fiskalno vijeće stvoreno aktom parlamenta je neovisna državna institucija koja nastoji osigurati razumno upravljanje javnim resursima. Kako bi to činila priprema procjene posljedica vladinih i parlamentarnih odluka na proračun, koje su uz prateće informacije široko i pravovremeno dostupne javnosti" (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:21). Vijeće se aktivno zalagalo za korištenje medija za slanje svojih poruka. Zanimanje medija u fazi formiranja

---

dugom i unutar te okosnica dostavit će mišljenje:o nacrtu Zakona o središnjem proračunu, uključenim amandmanima na nacrt Zakona o središnjem proračunu; o stanju izvršenja Zakona o proračunu svakih šest mjeseci, kao i o očekivanom trendu kretanja javnog duga; te b) odlučit će o davanju prethodnog odobrenja prije završnog glasanja o Zakonu o proračunu i o amandmanima na Zakonu o proračunu kao što je propisano Podstavkom (3), Članka 44 Temeljnog zakona.

[560] Sukladno Podstavci (2) § 23 Zakona o stabilnosti.

[561] Usvojenom rezolucijom Fiskalnog vijeća No.1/2016.01.15. KVT/2-1/2016

[562] Analize, osim analiza rizika istraživanja planiranih za 2016., djelomično sliče prethodnima: djelomično stavljaju veći naglasak na „motore" konkurentnosti i čimbenike umnožavanja, te tako posvećuju pozornost na nužnost zadržavanja stabilnosti proračuna. Prema smjernicama svojega rada Vijeće će razmotriti analize Državnog ureda za reviziju i Središnje banke zajedno s rezultatima istraživanja istraživačkih instituta nastavno i u 2016., te će istaknuti one koje su značajnije na sastancima tijela. Detaljnije u Akcijskom planu Fiskalnog Vijeća za 2016.: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Action+Plan+2016.pdf/5565266a-a8d5-46ef-b928-c3e80351813e

[563] U 2016. godini.

Vijeća bilo je malo i poraslo je kada je počelo s radom u 2009. i 2010. Potkraj 2010. i 2011. veći dio medijskih izvješća odnosio se na reformu samog Vijeća.

Unatoč mnogobrojnim protestima u međunarodnom i domaćem tisku te profesionalnim i akademskih krugovima, kao i povratnoj reakciji financijskih tržišta, reforma i smanjenje proračuna Vijeća su napredovali. Reforma okosnice Vijeća i incidenti koji su doveli do reforme privukli su pozornost međunarodnih medija koji su (Wall Street Journal 22. studenoga 2010), primjerice, izvijestili: „Zakon predviđa raspuštanje Fiskalnog vijeća, mađarskog glavnog instrumenta za nadzor javnih financija, što znači da bi svih troje njegovih članova, ali i 40 članova osoblja moglo biti otpušteno. Umjesto njega, bit će osnovano novo Vijeće kao kompromis sastavljen od čelnih ljudi Državnog ureda za reviziju, Središnje banke i ekonomista od kojih će jedan biti imenovan predsjednikom[564] (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:22).

Iste, 2010. godine, mađarska vlada postrožila je nadzor i nad medijima. Donosimo kronologiju zbivanja kako bismo prikazali medijski kontekst u kojem je Vijeće djelovalo:

21. prosinca 2010. Mađarski parlament usvojio je zakon koji će omogućiti stroži vladin nadzor nad medijima. Nova Nacionalna agencija za medije i komunikacije (NMHH), u kojoj će vodeću ulogu imati ljudi bliski vladajućoj stranci Fidesz, nadzirat će proizvodnju vijesti u svim državnim medijima, a moći će izricati i visoke kazne privatnim medijima koji krše zakon. Protiv donošenja tog zakona pred parlamentom je prosvjedovalo gotovo 1.500 ljudi. Zakon je izglasan s 256 glasova za i 87 protiv. Fidesz ima dvotrećinsku većinu u parlamentu.[565]

22. prosinca 2010. Socijalistička oporba u Mađarskoj pozvala je predsjednika Pala Schmitta da ne potpisuje prijeporni medijski zakon i umjesto toga traži da ga preispita ustavni sud, a

---

[564] Više u: www.blogs.wsj.com.emergingeurope/2020/11/12/hungary-to-disband-fiscal-council (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:22).

[565] Kritičari zakona smatraju da je opresivan, ističući da ne propisuje jasno što medijske kuće moraju činiti. OESS je ocijenio da zakon ozbiljno ograničava tiskane i internetske medije, što je protivno standardima te organizacije. Osim regulatornih promjena, zakon predviđa spajanje proizvodnje vijesti državnih medija, televizijskih, radijskih i nacionalne novinske agencije MTI, koje će biti besplatne. Mađarska vlada ističe da je zakon trebalo donijeti već odavno kako bi se zastarjele propise uskladilo s novim tehnologijama. Smatra da zakon poštuje slobodu tiska te da je u skladu sa zakonima u drugim članicama EU-a. Mađarska vlada postrožila nadzor nad medijima. Dostupno na: www.hina.hr

jasno mišljenje od EK o tom zakonu zatražio je luksemburški ministar vanjskih poslova Jean Asselborn.[566]

24. prosinca 2010. Mađarski premijer Viktor Orban izjavio je kako njegova vlada neće mijenjati prijeporni medijski zakon koji je izazvao oštre kritike u Europi i koji je luksemburškog ministra vanjskih poslova naveo na pitanje je li Mađarska prikladna za zemlju predsjedateljicu EU-a. [567]

27. prosinca 2010. Nedavno donesen zakon o medijima, koji stupa na snagu 1. siječnja 2011., uvelike će ograničiti slobodu izražavanja u Mađarskoj, upozorio je Amnesty International (AI) ocijenivši da je riječ o potezu bez presedana koji bi mogao uvesti cenzuru i autocenzuru među novinarima.[568]

3. siječnja 2011. Mađarska vlada je kao neutemeljene, pa i apsurdne, odbacila kritike Zapada na njezin novi zakon o medijima, ustvrdivši kako ostaje predana slobodi medija.[569]

4. siječnja 2011. Mađarska, koja od 1. siječnja predsjeda Europskom unijom, odlučna je u tome da neće mijenjati kontroverzni zakon o medijima, usprkos niza kritika iz zemlje i inozemstva, kojima se priključila i Francuska.[570]

5. siječnja 2011. Mađarska je odlučila čvrsto braniti svoj novi zakon o medijima pred europskim partnerima, koji slobodu medija ističu kao sveto načelo, ali ne isključuje mogućnost promjena određenih dijelova zakona ako na njima, bude ustrajala Europska komisija, objavile su u svjetske agencije.[571]

7. siječnja 2011. Mađarski premijer Viktor Orban izrazio je spremnost promijeniti zakon o medijima, koji je zadnjih dana žestoko napadan u Europi, ako Europska komisija u njemu

---

[566] Mađarska oporba traži od Schmitta da blokira medijski zakon.Dostupno na: www.hina.hr

[567] Orban: nećemo mijenjati zakon o medijima.Dostupno na: www.hina.hr

[568] AI: mađarski medijski zakon ograničuje slobodu izražavanja. Dostupno na: www.hina.hr

[569] Mađarska odbacila kritike svojeg novog zakona o medijima. Dostupno na: www.hina.hr

[570] Mađarska neće mijenjati sporni zakon o medijima. Dostupno na: www.hina.hr

[571] Mađarska brani zakon o medijima, ali ne isključuje promjene. Dostupno na: www.hina.hr

pronađe nešto što je protivno europskim načelima i ako se u njegovoj primjeni pokaže da su neke od sadašnjih kritika opravdane. [572]

18. siječnja 2011. Europska komisija je najavila namjeru da od mađarske vlade do kraja ovog tjedna zatraži pismena pojašnjenja vezana uz sporni zakon o medijima.[573]

18. siječnja 2011. Sporni zakon o medijima može ugroziti pluralizam medija u Mađarskoj, izjavila je u Mađarskoj predstavnica Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OESS) za slobodu medija Dunja Mijatović.[574]

10. listopada 2016. Europska komisija je sa zabrinutošću pratila stanje u mađarskim medijima i početkom listopada 2016. nakon gašenja najvećeg oporbenog lista u zemlji Népszabadsága.[575] Bila je to, nedvojbeno, politički motivirana odluka. Cilj im je bio ugasiti najutjecajniji opozicijski dnevni list u zemlji, koji za Mađare ne predstavlja samo novine nego instituciju i dio nacionalne kulture i nasljeđa.[576]

Unatoč nepovoljnom medijskom kontekstu u kojem Fiskalno vijeće djeluje, na poveznici na njegovoj mrežnoj stranici u sklopu parlamenta, dostupni su mnogobrojni dokumenti i objave o njegovu radu. Poput zakonodavstva, odnosno pravne pozadine, koja uključuje Zakon o ekonomskoj stabilnosti (2011/CXCIV.), kućni red u vezi odredaba i ovlasti Vijeća kao jedinstvene strukture, regulatorne promjene i nove mogućnosti koje one pružaju Vijeću u razdoblju od 1. siječnja 2011. do 1. siječnja 2013. Zatim, odgovor Vijeća Predstavništvu EK u Mađarskoj, te pitanja o stručnoj podlozi kako bi se pomoglo jačanju aktivnosti Vijeća.

---

[572] Orban spreman promijeniti zakon o medijima. Dostupno na: www.hina.hr

[573] javlja iz Strasbourga AFP. EK od Mađarske traži pojašnjenja o zakonu o medijima.Dostupno na: www.hina.hr

[574] OESS: mađarski zakon ugrožava pluralizam medija. Dostupno na: www.hina.hr

[575] Orbanova stranka Fidesz nazvala je gašenje Nepszabadsaga "racionalnom ekonomskom odlukom, a ne političkom". Nepszabadsag je nedavno objavio otkriće o korupciji u Orbanovom najbližem okruženju. Urednici u Nepszabadsagu kažu da nije riječ o ekonomskim razlozima. "Mediaworks tvrdi da novine proizvode gubitke od 2007., ali zašto su onda ulagali u njih 2014.? Morali su vidjeti nekakav potencijal u tome", rekao je za EUobserver Marton Gergely, zamjenik glavnog urednika lista. Nepszabadsag je osnovan 1956. glasilo vladajuće komunističke partije. Više u : Europska komisija za zabrinutošću prati stanje u mađarskim medijima zbo gašenje Nepszabadsaga. Dostupno na www.hina.hr

[576] Vijest o gašenju novina izazvala je jake reakcije mađarske javnosti: peticiju protiv toga čina potpisalo je više od 370 mađarskih novinara i pisaca, ispred zgrade parlamenta u Budimpešti okupilo se 10-15 tisuća demonstranata, a zanimljivo je da su solidarnost pokazali i mnogi koji se ne svrstavaju u lijevo-liberalnu stranu, štoviše, čak su i glasači Fidesza. Na pitanje kako objašnjava tu situaciju bivši urednik Népszabadsága je odgovorio: Ja bih to nazvao revoltom srednje klase; mnogi ljudi nisu se slagali s tom odlukom, ali nisu učinili ništa više od toga. Mislim da su ljudi u Mađarskoj odusatali od demokracije. Sada imamo situaciju da je 80 posto medija u vlasništvu biznismena bliskih Vladi. Bunjevac, Lana. Novinar kojem je Orban ugasio novine, Globus, 16. prosinca 2016., str. 30-33.

Navedeni dokumenti dostupni su isključivo na mađarskom jeziku, kao i plan rada. Na engleskom jeziku objavljene su prezentacije: 2013. konferencija Fiskalna politika -ekonomski rast - skupina predavača; 2014. - konferencije - Pozadinske studije Fiskalnog vijeća i - Mađarskog udruženja ekonomista - sastanak Vijeća za proračun - skupina predavača,[577] te ostale objave.[578] U Izvješću o ostvarenom Planu za 2015., nakon kojega slijedi najava Plana za 2016. stoji:

„Rezolucija Vijeća (zajedno s povezanim zakonodavstvom) objavljena je na mrežnoj stranici Vijeća, a navedeni kao i drugi dokumenti Vijeća, objavljeni na engleskom jeziku zajedno s istraživačkim materijalima koje je naručilo Vijeće, preuzeti su s mrežne stranice oko 8.500 puta i zabilježeno je prosječno mjesečno 300 posjetitelja stranice. Mediji su od predsjednika Vijeća tražili intervjue i on je održavao prezentacije što također pokazuje zanimanje javnosti za rad Vijeća i njegove odluke. Najistaknutiji od svih događaja bili su povezani s oblikovanjem mišljenja Vijeća o Nacrtu Zakona o proračunu za 2016., a intervjue je zatražilo nekoliko (povremeno šest-sedam različitih) medijskih kanala, nastavno na izlaganje predstavljeno tijekom opće rasprave o navedenom zakonu u parlamentu. Otprilike ista količina izvješća bila je zatražena u prvoj polovici godine o ocjeni izvršenja Zakona o proračunu za 2015., kao i u vrijeme podnošenja dva amandmana na proračun za 2015.“

Fiskalno vijeće komunicira s javnošću tjedno putem mrežne stranice i davanjem intervjua (vidi Upitnik u Prilogu 1) u vezi značajnih fiskalnih događanja i najava promjena u fiskalnoj politici. Prosječnu godišnju medijsku pokrivenost aktivnosti procjenjuje na više od 50 objava, najviše objava ima tiskanim i elektronskim medijima, a objave se najviše odnose na aktivnosti Vijeća. U komunikaciji ne koristi međunarodne medije i nema odvojenih sredstava za

[577] Dostupno na: www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/eloadasok

[578] 2012. U razdoblju od 08. lipnja do 11. prosinca ukupno jedanaest objava, a većinom o nacrtu državnog proračuna za 2013., izvršenju državnog proračuna za 2012., amandmanima na Zakon o državnom proračunu. Ne navode se komunikacijske aktivnosti vijeća.
2013. U razdoblju od 05. ožujka do 17. prosinca ukupno šesnaest objava, a većinom o zakonodavnim aktivnostima vezanim uz državni proračun, što je sukladno javno objavljenom Akcijskom planu za 2013. u kojem se ne navode komunikacijske aktivnosti Vijeća.
2014. U razdoblju od 06. veljače do 15. prosinca ukupno sedam objava – prva je bila objava Akcijskog plana za 2014. u kojem se po prvi puta navode rokovi i odgovornosti predsjednika Vijeća za predstavljanje analiza proračunskog procesa u 2013. i prvoj polovici 2014., te prijedloga objave Zakona o proračunu za 2015. bude li prihvaćen na mrežnoj stranici Vijeća.
2015. U razdoblju od 09. veljače do 02. studenoga ukupno osam objava - prva objava odnosi se na Akcijski plan za 2015. u kojem se navode aktivnosti vezane uz izradu mišljenja o nacrtima pripreme i izvršenja državnog proračuna za tekuću i 2016. te obveza njihove objave na mrežnoj stranici Vijeća.
2016. U razdoblju od 15. siječnja do 28. travnja ukupno 4 objave – po prvi puta se prvo objavljuje izvješće o ostvarenom u Planu za 2015., nakon kojega slijedi najava Plana za 2016.

marketing. Informacije o poštivanju fiskalnih pravila javno su dostupne na mrežnoj stranici, putem priopćenja, briefinga s novinarima i predstavljanjem u parlamentu, a prenose ih/objavljuju najvažniji mediji nakon čega slijedi javna rasprava ili uopće nema javne rasprave. Informaciju o nepoštivanju pravila prenose/objavljuju najvažniji mediji i slijedi javna rasprava. Vlada na procjenu nepoštivanja pravila reagira objašnjenjem razloga ne poštivanja i javnom objavom korektivnih mjera, a na kritičke stavove Vijeća o fiskalnoj politici uvažavanjem kritika i objašnjenjem razloga stanja u fiskalnoj politici te postaje transparentnija i odgovornija.

Vijeće utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu nadzorom fiskalne održivosti i promocijom zdravih javnih politika, dosadašnji utjecaj na transparentnost i odgovornost procjenjuje dobrim, a javnost reagira na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti dvojako - javnim raspravama i pritiskom na transparentnost i odgovornost ili nema saznanja i ne pokazuje zanimanje za javne financije. Fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem transparentnosti i odgovornosti te transparentnošću rada. Vijeće upozorava na stanje javnih financija u vezi nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima, preoptimističnih predviđanja lošije fiskalne izvedbe od predviđene i ukazivanjem na stvarno stanje fiskalne politike. Procjenjuje da su građani dovoljno informirani o postojanju i aktivnostima Vijeća.

Predsjednik Vijeća, koji je predavač na sveučilištu i predsjednik Udruženja ekonomista Mađarske, održao je više od 60 medijskih nastupa, i nekoliko prezentacija na različitim forumima; njegovi mnogobrojni članci objavljeni su u profesionalnim časopisima i periodičnim publikacijama i do određene granice bavio se s pitanjima povezanim sa zadaćama i sferama odgovornosti Vijeća. U 2015. porastao je broj građanskih pisanih i telefonskih upita u kojima su se tražila objašnjenja o javnim financijama i makroekonomiji. Vijeće je također organiziralo zajedničke konferencije s Udruženjem ekonomista Mađarske u 2015.

Nastavno na praksu postavljenu u 2013. Vijeće je nastavilo koristiti profesionalne istraživačke institute i u 2015. na način da polože odgovarajuće temelje za formuliranje svojih mišljenja

(rezolucija) i prosudbu o temeljnom makroekonomskom smjeru povezanom sa Zakonom o proračunu.“[579]

6.3.5 Zaključak

Zakon o fiskalnoj odgovornosti donijela je tadašnja vlada 2008. koji je uključivao osnivanje Fiskalnog vijeća (2009) kao dio šireg reformskog paketa u stvaranju okosnice fiskalne politike na fiskalnim pravilima i fiskalnoj transparentnosti. Iako je model Vijeća sadržavao mnogobrojne kompromise, nije uspio dobiti podršku glavne opozicijske stranke. Kada je opozicija došla na vlast Vijeće nije ukinuto, ali su njegova okosnica i radni uvjeti značajno promijenjeni. Zamijenilo ga je Vijeće s uvelike suženim djelokrugom, s manjim brojem osoblja i resursa. Legitimitet, posebice međunarodni, nije ga uspio zaštititi. Bilo je to razdoblje napetosti između Vlade i Vijeća u kojem je Vijeće kritiziralo vladinu ekonomsku politiku.

Predsjednik Mađarske imenovao je sadašnjeg predsjednika Vijeća koje je, sukladno Zakonu, sastavljeno od tri člana: predsjednika, predsjednika Državnog ureda za statistiku i guvernera Središnje banke Mađarske. Vijeće je institucija koja podržava aktivnosti mađarskog parlamenta s posebnim naglaskom na istraživanje u izradi državnog proračuna. Guverner Središnje banke i Predsjednik Državnog ureda za reviziju trebaju Vijeću osigurati analize i nalaze koje je pripremilo njihovo osoblje, a koje su povezane s pitanjima na kojima radi Vijeće. Unatoč nepovoljnom medijskom kontekstu u kojem Vijeće danas djeluje, na poveznici na njegovoj mrežnoj stranici u sklopu parlamenta, dostupni su mnogobrojni dokumenti i objave o njegovu radu. Komunicira s javnošću tjedno putem mrežne stranice i davanjem intervjua u vezi značajnih fiskalnih događanja i najava promjena u fiskalnoj politici. Prosječnu godišnju medijsku pokrivenost aktivnosti procjenjuje na više od 50 objava. Najviše objava ima tiskanim i elektronskim medijima, a objave se najviše odnose na aktivnosti Vijeća.

[579] To uključuje puštanje u objavu srednjoročnih predviđanja (koja pokrivaju razdoblje od 2016. do 2018.) u pogledu očekivanog trenda okruženja za makroekonomiju i javne financije (procese, uvjete, itd.) koji su od odlučujuće važnosti za planiranje proračunskih procesa. Detaljnije u Prijedlogu za fiskalno vijeće: predmet: Izvješće o izvršenju Akcijskog plana fiskalnog vijeća i preporuka za identifikaciju u Akcijskom planu Vijeća za 2016. Dostupno na: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Summary+2015.pdf/765c6131-f1b5-4fb1-b6d8-2a09d67584c1

Informacije o poštivanju fiskalnih pravila javno su dostupne na mrežnoj stranici, putem priopćenja, briefinga s novinarima i predstavljanjem u parlamentu, a prenose ih/objavljuju najvažniji mediji nakon čega slijedi javna rasprava ili uopće nema javne rasprave. Informaciju o nepoštivanju pravila prenose/objavljuju najvažniji mediji i slijedi javna rasprava. Dosadašnji utjecaj na transparentnost i odgovornost je dobar.

Primjer mađarskog Fiskalnog vijeća najbolje oslikava situaciju koje nova vijeća moraju proći u obavljanju svoje funkcije, koja obično podrazumijeva kritiziranje vlade i zaštitu od neovisnosti. Najveći izazov za Vijeće u budućnosti je neovisnost u radu i povećanje utjecaja (medijskog) s ciljem poboljšanja stanja javnih financija u uvjetima smanjene slobode medija i demokracije Mađarskoj.

6.4 Nizozemska - Nizozemski ured za analizu ekonomske politike[580]

6.4.1 Političko-ekonomski kontekst

Nizozemski ured za analizu ekonomske politike (CPB) veteran je među neovisnim fiskalnim institucijama (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:20). Osnovan je 3. rujna 1945. na prijedlog ministra za socijalnu politiku Willema Dreesa, a počeo je s radom 15. rujna iste godine. CPB na nizozemskom znači "Središnji ured za planiranje", a to je pogrešan naziv od početka jer CPB nikada nije bio uključen u ekonomsko planiranje već analizira učinke tekućih i budućih vladinih politika.[581]

Prvi direktor bio je priznati ekonomist Jan Tinbergen. Snažno je utjecao na razvoj CPB-a i pridonio njegovoj reputaciji institucije s vrlo kvalitetnim neovisnim analizama. CPB priprema ekonomska predviđanja od 1950-ih, objavljuje izvješća o stanju nizozemskih javnih financija od 1960-ih, procjenjuje troškove izbornih platformi od 1980-ih i priprema dugoročne analize scenarija od 1990-ih. Uz to, CPB procjenjuje programe ministarstava i politika, analizira troškove i koristi te izrađuje istraživanja šireg obima (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:31).[582] Prvi zakonski prijedlog za osnivanje CPB-a (1946) parlament je odbio.

---

[580] flam. Centraal Planbureau; eng. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

[581] Više na: www.cpb.nl

[582] S vremenom Nizozemska se suočila s hitno potrebom obnovom zemlje nakon Drugog svjetskog rata te obnovom gospodarskog rasta i zapošljavanja. Hein Vos, ministar za ekonomske poslove u hitnoj Schermerhorn-Dreesovo vladi, zatražio je od Tinbergena da pripremi prijedlog novog ureda za ekonomsko planiranje. U neobjavljenom planu 1943. Tinbergen se prethodno zalagao za malu agenciju koja će kvantificirati veličinu i sastav nacionalnog gospodarstva te

Međutim, u travnju 1947. nakon promjene vlasti, odobren je drugi prijedlog zakona i postavljen CPB-ov pravni status prema Zakonu o pripremi središnjeg ekonomskog plana. Osnivanje CPB-a i planiranja unaprijed, na temelju dobro utemeljene ekonomske analize, imalo je široku političku potporu.[583] Nizozemska je kao članica EU i eurozone podložna zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), a tijekom proteklih desetljeća obično je imala koalicijske vlade. Od 1960-ih koalicijski sporazumi uključuju srednjoročne fiskalne ciljeve. Od 1994. sporazumi između političkih stranaka u vladi dopunjeni su s fiskalnim pravilima o ukupnim rashodima države, što je u kombinaciji s pravilom da se ne uvedu nove mjere koje bi dovele do promjene prihoda od poreza i doprinosa za socijalno osiguranje (osim onih koji su dogovoreni u koalicijskom sporazumu).Vladina fiskalna pravila o deficitu i javnom dugu dopunjena su fiskalnim pravilima EU-a. Unatoč raznim promjenama u načinu vođenja fiskalne politike i odlučivanju vlasti u zadnjih 60 godina, CPB dosljedno pruža neovisne analize utjecaja fiskalne i ostalih politika na gospodarstvo. Iako je bilo mnogo promjena vlasti, neovisnost i postojanje CPB-a nikada nisu bili ugroženi (OECD, 2012:72). Nizozemsko gospodarstvo doživjelo je ozbiljan udarac nakon globalne financijske krize u 2008., zbog čega je koalicijska vlada na čelu s premijerom Markom Rutteom nekoliko godina provodila politiku štednje. No, premijer je isticao da se stanje u gospodarstvu poboljšava, što mu je bilo posebno važno s obzirom na parlamentarne izbore u ožujku 2017.[584]

6.4.2 Organizacija

CPB je dio Ministarstva ekonomskih poslova. Njegovog direktora imenuje ministar u konzultaciji s ostalim članovima vlade, ima svoj pravni mandat te neovisan izvršni i savjetnički odbor.[585] Većinom se financira javnim sredstvima, a kako bi osigurao neovisnost

---

analizirati politike mjera koje su bile potrebne za dugoročni ekonomski razvoj. Vosova ideja bila je da nova agencija povremeno izrađuje makroekonomski plan sa smjernicama za vladinu ekonomsku politiku. U konačnici, CPB je odlučio istaknuti makroekonomske procjene i predviđanja, a njegov godišnji Središnji ekonomski plan nikada nije sadržavao takve smjernice (OECD, 2012:71).

[583] Ipak, mjera kojom bi vlada trebala intervenirati u gospodarstvu bila je izvor rasprava, budući da su još postojala bolna sjećanja na reakcije na politike tijekom Velike depresije. Također, kejnzijanski pogledi na makro-fiskalno upravljanje bili su novi. Drugi središnji problem u to vrijeme bio je treba li CPB izričito davati savjete o politikama ili se ograničiti na analizu učinaka predloženih mjera. Izabrana je druga opcija koja je još uvijek na snazi (OECD, 2012:72).

[584] Vidi: Nizozemsko gospodarstvo vraća se na predkrizne razine. Dostupno na: www.hina.hr

[585] Središnjim odborom za planiranje (eng. Central Planning Committee (CPC)) trenutačno predsjedava Hans Smits. Dostupno na: www.cpb.nl

najviše 12 posto godišnjeg proračuna mora potjecati iz vanjskih prihoda. Međutim, CPB-u nije omogućeno natjecanje s komercijalnim istraživačkim uredima, a vanjske prihode ograničavaju lokalne i nacionalne vlade, europske institucije ili međunarodne vladine organizacije. Vanjska kontrola, procjena kvalitete učinka i organizacija iznimno su važni CPB-u jer su povećali kvalitetu istraživanja institucije i pridonijeli njezinoj neovisnosti. To objašnjava zašto su njegove publikacije besplatno dostupne javnosti putem mrežne stranice i zašto CPB obično traži od vanjskih tijela ocjenu svojega rada. CPB ima svoj vlastiti neovisni savjetodavni odbor, Odbor za središnje planiranje (CPC), koji se sastaje najmanje dva puta na godinu i savjetuje izvršni odbor u vezi učinka CPB-a i organizacije. Članovi CPC-a dolaze iz akademija i poslovnog sektora, a imenuju se na razdoblje od tri godine.[586]

Od 1. rujna 2011. CPB je podijeljen na pet sektora (u kojima radi 33 osoba) odgovornih za istraživanja i analize, koje podržavaju četiri osobe u upravi. Svi sektori i uprave izvješćuju upravu CPB-a.[587]Sektor Javne financije je "fiskalni pas čuvar" nizozemske vlade. S ostalim sektorima priprema makroekonomska predviđanja za cikluse državnog proračuna i osigurava analize ekonomskih politika. Istraživanja su usmjerena na optimalne politike za proračun, oporezivanje i socijalno osiguranje; Sektor Makroekonomija (u kojem radi 31 osoba) je središte makroekonomskog znanja za nizozemsku vladu. Provodi kratkoročne i srednjoročne analize i predviđanja o nizozemskoj ekonomiji, te analizira općenita makroekonomska pitanja na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini. Istraživanja su usmjerena i na mirovine; Sektor rada, obrazovanja i mirovina (u kojem radi 29 osoba) provodi istraživanja primjene ekonomije na sve aspekte životnog ciklus zbog uvjerenja da su dobro obrazovana i zdrava populacija glavni temelji budućeg blagostanja. Istraživanja su usmjerena na obrazovanje, tržište rada i zdravlje u životnom ciklusu; Sektor konkurencije i regulacije (u kojem radi 33 osoba) specijaliziran je za ekonomske analize nizozemske i europske konkurencije te regulativna pitanja. Program Sektora obuhvaća teme kao što su zdravstvena zaštita,

---

[586] isto. Aktualnih osam članova CPC-a (2014.-2016.) su: predsjedavajući iz Uprave Janssen de Jong Group); član sa Sveučilišta Tilburg, član pisac i novinar; član sa Sveučilišta Erasmus Rotterdam; član koji je direktor nadzora; član koji je poduzetnik u zdravstvu; član koji je izvršni direktor Tauw Group i član iz Europske komisije.

[587] Uprava CPB-a sastoji se od direktora, zamjenika direktora i vršitelja dužnosti ravnatelja i jednog člana. U odjelu unutarnjih poslova i uprave radi troje ljudi. Izvršno tajništvo (u kojem radi devet osoba) podržava upravu u širem smislu, odgovorno je za vanjsku i unutarnju komunikaciju, te osigurava podršku svom osoblju tajništva. Zadaća knjižnice je da prikupi, upravlja i učini dostupnom literaturu, bibliografiju i informacije o dokumentaciji povezanoj s ekonomijom. Njezin prvotni cilj je zadovoljavanje potreba za informacijama zaposlenika CPB-a. Knjižnicu mogu koristiti i vanjski korisnici te posuđivati samo publikacije CPB-a. Dostupno na: www.cpb.nl

financijska tržišta, telekomunikacije, informacije, komunikacijska tehnologija i inovacije; Sektor Klimatska i regionalna ekonomija (u kojem radi 26 osoba) razvija i primjenjuje dosljedno ekonomske analize relevantne za politike iz područja mobilnosti, infrastrukture, prostorne ekonomije, sigurnost vode i klime. Sektor također priprema provedbu analiza troškova i koristi velikih infrastrukturnih planova.[588]

CPB ima mnogobrojne kontakte s nekoliko međunarodnih organizacija kao što su EK, MMF ili OECD u Europi. Istraživači CPB-a provode istraživanja za EK, obično kao dio međunarodnog konzorcija. Također, povezan je s mnogobrojnim stranim institutima za analizu ekonomske politike.[589]Uvaženim sveučilišnim istraživačima koji stalno surađuju s osobljem CPB-a u pisanju znanstvenih radova i koji su spremni sudjelovati kao savjetnici u istraživanjima CPB-a, može biti ponuđeno imenovanje akademskim partnerom.[590]

6.4.3 Djelovanje

CPB provodi istraživanja na svoju vlastitu inicijativu ili na zahtjev vlade, parlamenta, individualnih članova parlamenta, nacionalnih sindikalnih udruženja ili federacija zaposlenika.[591] Djeluje na raskršću ekonomskih znanosti i javnih politika i ima široki mandat koji pokriva glavne funkcije fiskalnih odbora. Priprema predviđanja korištena u proračunu, procjene troškova izbornih programa i prijedloga političkih stranaka, te upravlja različitim analizama i pregledima fiskalne politike. CPB je jedina institucija koja priprema detaljne projekcije javnih financija i analizu utjecaja političkih stranaka na proračunske politike (OECD, 2012:74). Procjenama troškova izbornih platformi tijekom izbora i koalicijskih sporazuma nakon izbora CPB je nedvojbeno poboljšao kvalitetu informiranja javnosti i utjecao na rasprave tijekom izbora. Njegov rad na procjenama ohrabrio je političke stranke da unaprijed smanje svoje obveze i izbjegnu komentare na politike koje si ne mogu priuštiti

[588] Više na: www.cpb.nl

[589] To su "think tank" Bruegel iz Bruxellesa, Institut za fiskalne studije, britanski Ured za proračunsku odgovornost, Švedsko vijeće za fiskalnu politiku, Centar za studije europske politike 'Center for European Policy Studies' (CEPS) i Europska mreža instituta za istraživanje ekonomske politike (European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI)). Suradnja postoji na temelju uzajamne neovisnosti, a svaki partner ostaje u potpunosti odgovoran za sadržaj i kvalitetu svojega rada.

[590] Takvo imenovanje vodi do službenog statusa za takvu suradnju i izražava CPB-ovo određenje za tu vrstu suradnje. Academski partneri kojih je u 2016. bilo devetnaest imenovani su unutar jednog sektora CPB-a na razdoblje od godinu dana s mogućnosti produljenja imenovanja.

[591] Dostupno na: www.cpb.nl

(Bos i Teulings u Curristine, Harris i Seiwald, 2013:31). U svojim pregledima CPB komentira jesu li postignuti stropovi rashoda i ciljevi prihoda postavljeni u koalicijskom sporazumu, te o tome informira vladu i parlament. U ispunjavanju svojih posebnih funkcija CPB je u potpunosti integriran u proračunski proces sukladno posebnom rasporedu, te osigurava makroekonomska predviđanja korištena u proračunu.

CBP nema mandat izravnog utjecaja na fiskalnu politiku. Ne daje normativne procjene obveza koalicijske vlade i fiskalnih ciljeva, niti prati usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a (OECD, 2012:73), već procjenu poštivanja pravila obavlja Državno vijeće.[592] Glavna funkcija CPB-a je predviđanje troškova prijedloga politika i istraživanja.[593] CPB je jedini makroekonomski prognozer za Vladu i Sabor, ali ne daje savjete o politikama vlade. Ne komentira vladine ekonomske ili proračunske politike osim iz razloga isplativosti i utjecaja (OECD, 2012:80). CPB provodi znanstvena istraživanja s ciljem doprinosa procesu donošenja ekonomskih odluka političara i donositelja političkih odluka, a najpoznatiji je po izradi kvartalnih ekonomskim predviđanja razvoja nizozemske ekonomije. Glavna predviđanja su Središnji ekonomski plan,[594] koji se objavljuje svako proljeće i, Makroekonomska predviđanja,[595] koja se objavljuju zajedno s Godišnjim proračunom na otvaranju parlamentarne godine u rujnu. Oba predviđanja osiguravaju temelje za šire društveno-ekonomsko donošenje odluka u Nizozemskoj, a kratke nadopune objavljuje se u lipnju i prosincu. Takva dinamika je potrebna, a odnosi se na projekcije i predviđanja. Ekonomski razvoj Nizozemske ovisi o mnogim, stalno promjenjivim čimbenicima, od kojih su mnogi određeni na međunarodnoj razini.[596]

CPB analizira prijedloge politika na mnogobrojne načine i ocjenjuje učinke mjera politika koje su već implementirane. Od početka 1950-ih Ured analizira troškove i koristi velikih infrastrukturnih projekata. Te studije su poznate u Nizozemskoj pod akronimom MKBA

---

[592] U Zakonu o održivosti javnih financija, zakonodavstvo je proširilo zadaće Savjetodavnog odjela Državnog vijeća. Taj Odjel je u Nizozemskoj stvorio tijelo za neovisno praćenje poštivanja fiskalnih pravila dogovorenih u EU. Odjel nadzire je li nacrt proračuna u skladu sa fiskalnim dogovorima EU. Alate koje koristi za tu svrhu uključuje predviđanja CPB-a. Ta kontrolna uloga je različita od savjetničke uloge Savjetodavnog odjela koju već ima u Memorandumu o proračunu. Više na: www.raadvanstate.nl/the-council-of-state.html

[593] Makroekonomska modeliranja i predviđanja zauzimaju danas manje vremena nego u ranim godinama postojanja CPB-a, iako su te aktivnosti još uvijek presudne. Oko dvije trećine vremena osoblje CPB-a posvećuje istraživanju i jednu trećinu analizama politika.

[594] Central Economic Plan (CEP)

[595] Macro Economic Outlook (MEV)

[596] isto.

(društvene analize troškova i koristi). Primjeri uključuju plan rada, konstrukciju poldera East Flevoland i teretnu željeznicu Betuwelijn. CPB također provodi istraživanja u mnogobrojnim drugim područjima - primjerice, ekonomskog učinka starenja stanovništva, globalizacije, zdravstvene zaštite, obrazovanja, financijske krize ili reguliranja tržišnih narudžbi.[597] Takav rad ponekad je sufinanciran iz vanjskih izvora -primjerice, ministarstava ili EK. CPB koristi različite modele za izradu predviđanja i analiza.[598]

Srednjoročno predviđanje objavljuje se na početku svakog izbornog ciklusa. Ta se predviđanja razlikuju od gore navedenih CPB-ovih predviđanja pokrivanjem četverogodišnjeg razdoblja, što daje temelje za razvoj planova politika političkih stranaka i pregovora za novu vladu nakon općih izbora. Od 1986. pa nadalje, CPB je ponudio zainteresiranim političkim strankama analize ekonomskih učinaka prijedloga politika u izbornom programu. Plan sudjelovanje svih stranaka se analizira na isti način, te se tako nudi biračima sveobuhvatni alat za usporedbu stranaka i pridonosi transparentnosti izbornog procesa. Nakon izbora, CPB obično zahtijeva analizu ili neke nove prijedloge politika za iznošenje tijekom pregovora za novu vladu. Te analize koriste iste metode kao i one korištene tijekom analize izbornih programa.[599] Ovaj proces pridonio je izradi puno preciznijih izbornih programa stranaka (OECD, 2012:80).

---

[597] Više o tome u dokumentu "CPB i nizozemska fiskana politika u pogledu na financijsku krizu i starenje". Dostupno na: www.cpb.nl/en/publication/cpb-and-dutch-fiscal-policy-view-financial-crisis-and-ageing

[598] Makro-ekonomske modele SAFFIER II, za kratkoročna i srednjoročna predviđanja i analize nizozemskog gospodarstva, i Worldscan za međunarodne dugoročne scenarije, npr. u vezi europskih integracija ili klimatske politike; modele oporezivanja, socijalnog osiguranja i tržišta rada; modeli starenja stanovništva i (održivog vladinog financiranja) MIMIC za dugoročne analize politika s uvažavanjem poreza, socijalnog osiguranja i tržišta rada, MIMOSI za kratkoročna i srednjoročna predviđanja i analize prihoda i rashoda za svaki fond socijalnog osiguranja te kratkoročna i srednjoročna predviđanja te analize plaća i poreza na dohodak, Actuaris za analize dugoročnih razvoja mirovinskih premija i koristi, TAXUS za kratkoročna i srednjoročna predviđanja, druge poreze osim na plaće i dohodak te računovodstvenu shemu ponude rada za kratkoročna i srednjoročna predviđanja ponude rada; modele o starenju stanovništva i (održivim) vladinim financijama koji uključuju generacijsko računovodstvo, knjigovodstvene izračune vladinih prihoda i rashoda u dugoročnom razdoblju, knjigovodstvene izračune neto koristi za buduće generacije, knjigovodstvene izračune održivih vladinih financija (raspon poreza), zatim GAMMA za dugoročnu analizu starenja stanovništva i održivih vladinih financija, a na vladinom računu prat se detaljno knjigovodstvo sveukupnih vladinih financija u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, predviđanja drugih vladinih prihoda i rashoda osim poreza, doprinosa za zdravstveno osiguranje i socijalnu skrb; model kupovne moći i troškova rada MIMOSI za Izračun promjene raspoloživog dohotka kućanstava (kupovna moć), prosječnih troškova rada, stopa proboja i zamjene, računovodstvena shema, zatim knjigovodstvene izračune tijekom punog životnog ciklusa distribucije i zarađenih prihoda, vladine redistribucije i rezultirajuće distribucije dobrobiti, cjeloživotnu redistribuciju te knjigovodstvene izračune graničnog poreznog tereta tijekom punog životnog ciklusa; model analize troškova služi za sustavnu metodu koja ocjenjuje troškove i koristi projekata za društvo u cjelini i i statistički uključuje model WISER te kratkoročnu procjenu platnih razreda, analizu pokazatelja poslovnog ciklusa i označavanje promjena u poslovnom ciklusu na temelju vodećih pokazatelja. Dostupno na: www.cpb.nl

[599] Dostupno na: www.cpb.nl

Učinak Ureda na kreatore politika procjenjuje se svakih pet godina. Vijeće kreatora politika i neovisnih stručnjaka pregledava učinak CPB-a s perspektive politike. Najnovije izvješće o tome potječe iz 2013. Uz kvalitetu orijentiranu na politike, CPB poziva skupinu međunarodnih i neovisnih stručnjaka na znanstveni pregled jednom u svakih pet godina. Najnoviji pregled je publiciran u siječnju 2010. i nosi naslov Usmjerenost na kvalitetu. U pripremama za pregled CPB provodi samoprocjenu svojega učinka.[600]

6.4.4 Transparentnost i utjecaj

Sva autorska izvješća CPB-a javno su dostupna u elektroničkom obliku. Analitičke metode su potpuno transparentne: sve pretpostavke, empirijski podaci i ekonomski modeli u potpunosti su navedeni i objavljeni. Sve glavne publikacije prati objava priopćenja, a CPB komunicira s javnošću, prema rezultatima upitnika, u vezi značajnijih fiskalnih događanja (planiranja državnog proračuna, predstavljanja nacrta državnog proračuna, rasprave o državnom proračunu u parlamentu, izvršenja državnog proračuna). Tri osobe CPB-a bave se komunikacijom s medijima i nema posebno određenih sredstava za marketing. Uz to, članovi osoblja CPB-a mogu objasniti medijima rezultate svojih tehničkih istraživanja, svaki član naveden je na mrežnoj stranici što olakšava medijima izravan kontakt s njima. CPB čuva interne evidencije o medijskom predstavljanju svojega rada (OECD,2012:80). Prema rezultatima istraživanja (vidi Upitnik u Prilogu1) CPB je među odborima koji koristi najviše načina komunikacije (mrežna stranica, priopćenja, briefinge, tiskovne konferencije, društvene grupe i intervjue), komunicira kvartalno, a najviše vezano uz publikaciju Pregled, ali i druge publikacije povezane s ulogom fiskalnog odbora. Komunicira u vezi značajnijih fiskalnih događanja. Tako je publikacija Pregled vezana uz proračunskih ciklus, što osigurava brojne mogućnosti procjene poštivanja nacionalnih i EU fiskalnih pravila. U rujnu opozicijske stranke traže analizu njihovih alternativnih proračuna. CPB osigurava analize izbornih programa političkih stranaka i vladinih sporazuma te glavnih dodatnih paketa politika. Prosječnu godišnju medijsku pokrivenost u CPB-u procjenjuju na više od 150 objava. Najviše objava o aktivnostima CPB-a ima u tiskanim i digitalnim medijima, koji su integrirani u

[600] Više u publikaciji "Crtanje CPB-ovog smjera. Izvješća o procjeni objavljuju se na mrežnoj stranici www.cpb.nl samo na flamanskom jeziku.

Nizozemskoj, a dnevnici još uvijek imaju najveći utjecaj. Medijske objave najviše se odnose na analize, procjene i izvješća odbora te kretanje deficita i javnog duga. Ne šalje svoje poruke putem međunarodnih medija, ali ih ti mediji mogu slijediti putem Twittera.

Informacije o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila javno su dostupne predstavljanjem u parlamentu, CPB putem publikacije Pregled osigurava brojne mogućnosti za procjenu poštivanja nacionalnih i EU pravila, a povremena jasna vidljivost CPB-ovih podataka omogućuje procjenu poštivanja pravila (kao što smo već naveli, procjenu poštivanja pravila obavlja Državno vijeće). No, većinu vremena veća je pozornost na predviđanjima deficita. Vlada reagira na procjenu nepoštivanja pravila objašnjenjem zašto se ne pridržava, a kritičke stavove CPB-a o fiskalnoj politici uvažava te postaje transparentnija i odgovornija. CPB utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, nadzorom fiskalne održivosti, pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem, a reakcija vlade na CPB-ove Preglede na vladin proračun i procjene poštivanja pravila Državnog vijeća je srdačna.[601] Fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu putem medija, a javnost tada utječe na reputaciju političara, javnom objavom informacija o poštivanju pravila i komunikacijom, jačom komunikacijom analiza, procjena i izvješća odbora te promoviranjem transparentnosti i odgovornosti. Svoj dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu procjenjuju dobrim. CPB ne osigurava eksplicitna upozorenja u vezi stanja javnih financija već podatke za procjenu. U CPB-u procjenjuju dobrom informiranost građana o njegovom postojanju i aktivnostima.

Sveukupno, institucionalan doprinos CPB-a u kombinaciji s dugom povijesti izrade dobro ocijenjenih analiza i predviđanja donio mu je veliki kredibilitet u javnosti. Iako je CPB-ov poseban doprinos teško izdvojiti, fiskalna izvedba Nizozemske tijekom posljednjih 15 godina bila je razmjerno zdrava. Posebice, nije bila vidljiva pristranosti u makroekonomskim analizama, a ex-post usklađenost s ex-ante ciljevima većinom je bila zadovoljavajuća.[602]

---

[601] Pitanje o tome kako javnost reagira na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti u proračunskom procesu u CPB-u smatraju nerelevantnima za njih.

[602] Prosječna pogreška u predviđanju za proračunsku godinu bila je, ako ništa drugo, pesimistična dok se prikazivala umjereno optimističnom izvan godine, te je ostala unutar standardne devijacije rasta BDP-a (vidi primjer prikazan ispod Tablice 8. u Curristine, Harris i Seiwald, 2013:33).To je sukladno s ranijim rezultatima Jonunga i Larcha (2006) pokazujući da neovisno predviđanje pomaže sprječavanju sklonosti optimizmu u predviđanjima BDP-a.

Koalicijski sporazum koji je postignut na početku svakog parlamentarnog mandata uključuje ex-ante fiskalne ciljeve koji su postavljeni za politički ciklus. Takvi sporazumi specificiraju, između ostalog, strop deficita za ostatak razdoblja (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:33), a prema rezultatima upitnika CPB upozorava i informira parlament i javnost u slučaju opasnosti da se ti ciljevi ne ostvare. Svakoga tjedna CPB objavljuje rezultate svojega istraživanja – pojavljuju se često kao izvješća istraživanja, prezentacije ili znanstveni članci. Ovo posljednje je posebno važno za CPB koji se trudi zadržati posebno uske veze sa znanstvenom zajednicom na način da osigura koristan i kritički odgovor na svoj rad. To znači da će neke CPB-ove publikacije biti pisane na engleskom, glavnim jezikom znanosti, a također objavljuje pozadinski materijal na mrežnoj stranici.[603]Sažetak CPB-ove politike je kratko izvješće (najviše 15 stranica) koje elaborira relevantne politike za CPB-ovo istraživanje ili određene opcije politika. Ciljano prema donositeljima odluka o politikama takva izvješća su većinom pisana na nizozemskom, iako ponekad i na engleskom jeziku. CPB-vi tekstovi za raspravu znanstveno su pisani s ciljem objave u znanstvenim časopisima, recenzirani su i pisani na engleskom jeziku kako bi bili međunarodno pristupačni, a autori su odgovorni za svoje pisanje.

Komunikacija CPB-a[604]sadrži odgovore na pitanja upućena CPB-u, od strane, primjerice, političkih stranaka, individualnih političara, ministara, trgovinskih sindikata ili zaposlenika federacije. Iako striktno pisani kao posebni odgovori na postavljena pitanja, općenito su napravljeni za javnost koja prati transparentnost CPB-a. Svakog mjeseca CPB objavljuje digitalan primjerak rezultata svojeg istraživanja. Na mrežnoj stranici moguće je pronaći biltene od 1998. koji su do 2004. pisani velikom većinom na nizozemskom jeziku, a od te godine pa do lipnja 2016. raste broj publikacija izdanih na engleskom jeziku.[605]

Analize rezultata ankete upućuju na sposobnost CPB-a da komunicira s javnošću kada ima nešto važno za reći i kada je to najznačajnije tijekom proračunskog procesa. S druge strane,

[603] Od 1 siječnja 2011. na dalje CPB ima politiku objava publikacija. Naslovi objavljeni u isprekidanim serijama (poput dokumenata i memoranduma CPB-a) postaju dostupni putem mrežne stranice. Većina knjiga je isključena, a sve publikacije CPB-a objavljuju se digitalno. Knjige CPB-a uključuju serije koje sadrže Središnji ekonomski plan (eng. Central Economic Plan (CEP)), Makroekonomski pregled (eng. Macro Economic Outlook (MEV)) i dulje studije o jednoj ili više tema. U nekim slučajevima, CPB surađuje s akademskim ili komercijalnim izdavačima, posebice kada je cilj knjiga za širu publiku, kao što je bio slučaj s knjigom o aktualnoj financijskoj krizi "Velika recesija" ('De Grote Recessie'),.

[604] CPB Notities (bilješke) dostupne su samo na flamanskom jeziku, kao i CPB-ov kalendar objave publikacija, često postavljena pitanja o makroprogramima i istaknute teme te okviri.

[605] Dostupno na: www.cpb.nl

stalna prisutnost fiskalnog odbora u javnosti s davanjem komentara, odvojena od važnih parlamentarnih rokova za pripremu proračuna, mogla bi povećati sumnje u vezi sposobnosti da pridonese javnoj raspravi kada je to najpotrebnije. Curristine, Harris i Seiwald (2013) procjenjuju taj „šum u kanalu“ prosječnom mjesečnom sezonskom šablonom prisutnosti odbora u medijima. Vrhunci sugeriraju da je CPB-ov tajming medijske intervencije bio prilično sistematičan, koristeći u potpunosti prednost od objave publikacije i njegovih najopsežnijih izvješća u ožujku i rujnu kako bi utjecao na javnu raspravu (Tablica 11. Curristine, Harris i Seiwald, 2013:36).

Dok je teško identificirati snažnu povezanost između aktivnosti CPB-a i poboljšanih fiskalnih izvedbi u Nizozemskoj, medijska vidljivost CPB-a podržava ideju da njegova aktivnost pridonosi kvaliteti javne rasprave i smanjuje asimetrične informacije između donositelja odluka i javnosti. Nema značajne pristranosti u predviđanju, poruke Vijeća čine se relevantnima i komunicirane su učinkovito i pravovremeno (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:36), a objave prenose i međunarodne novinske agencije. Primjerice, objavu CPB-a od 13. prosinca 2016. objavila je agencija Assosiated France Press i HINA[606]: Nizozemsko gospodarstvo poraslo je u ovoj godini 2,1 posto, čime je obnovilo tempo rasta iz razdoblja prije financijske krize, objavio je vladin institut za gospodarstvo. "Još se čeka jedno tromjesečje, ali možemo reći da je 2016. bila važna godina za naš gospodarski oporavak", objavio je u priopćenju haaški Središnji ured za planiranje (CPB).[607]

6.4.5 Zaključak

Nizozemski ured za analizu ekonomske politike (CPB) veteran je među neovisnim fiskalnim institucijama. Njegovo osnivanje i planiranje unaprijed na temelju dobro utemeljene ekonomske analize, imalo je široku političku potporu. Nizozemska je tijekom proteklih desetljeća obično imala koalicijske vlade. Koalicijski sporazumi uključuju srednjoročne fiskalne ciljeve, a sporazumi između političkih stranaka u vladi fiskalna pravila. Iako je bilo mnogo promjena vlasti, neovisnost i postojanje CPB-a nikada nisu bili ugroženi.

[606] Hrvatska izvještajna novinska agencija. Dostupno na: www.hina.hr

[607] Više u: Nizozemsko gospodarstvo vraća se na predkrizne razine. Dostupno na: www.hina.hr

CPB je dio ministarstva Ekonomskih poslova. Njegovog direktora imenuje ministar u konzultaciji s ostalim članovima vlade, ima svoj pravni mandat te neovisan izvršni i savjetnički odbor. Članovi Odbora za središnje planiranje dolaze iz akademija i poslovnog sektora, a biraju se na tri godine. Podijeljen je na pet sektora (u kojima radi 33 osoba) odgovornih za istraživanja i analize. Djeluje na raskršću ekonomskih znanosti i javnih politika i ima široki mandat koji pokriva glavne funkcije fiskalnih odbora. CPB je jedina institucija koja priprema detaljne projekcije javnih financija i analizu utjecaja političkih stranaka na proračunske politike. CBP nema mandat izravnog utjecaja na fiskalnu politiku, već analizira prijedloge politika na mnogobrojne načine i ocjenjuje učinke mjera politika koje su već implementirane.

Sva izvješća CPB-a javno su dostupna u elektroničkom obliku, a analitičke metode potpuno transparentne. CPB je među odborima koji koristi najviše načina komunikacije, komunicira kvartalno, a najviše vezano uz publikacije povezane s ulogom odbora i proračunskim ciklusom. To osigurava mogućnosti procjene poštivanja nacionalnih i EU fiskalnih pravila i stanja u javnim financijama. Prosječna godišnja medijska pokrivenost CPB-a procjenjuje se na više od 150 objava. Informacije o poštivanju/nepoštivanju pravila javno su dostupne predstavljanjem u parlamentu, putem publikacija i jasnom vidljivosti CPB-ovih podataka. Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu je dobar, kao i informiranost građana o njegovom postojanju i aktivnostima. Medijska vidljivost CPB-a podržava ideju da njegova aktivnost pridonosi kvaliteti javne rasprave i smanjuje asimetrične informacije između donositelja odluka i javnosti.

6.5 Švedska - Švedsko vijeće za fiskalnu politiku[608]

6.5.1 Političko-ekonomski kontekst

„Švedsko gospodarstvo suočeno s međunarodnim turbulencijama pokazalo je otpornost zahvaljujući zdravoj makroekonomskoj politici i dostatnim strukturnim reformama poduzetim početkom 1990-ih“ (Jonung, 2014: 3), tako je počeo izvršni sažetak u Ekonomskom izvješću

[608] šved. Finanspolitiska rådet, eng. Swedish Fiscal Policy Council. Dostupno na: www.finanspolitiskaradet.se

OECD-a o Švedskoj u prosincu 2012. Naime, početkom 1990-ih Švedska je iskusila duboko ekonomsko poniranje koje je uzrokovalo snažan pad realnih prihoda, nagli porast nezaposlenosti te velike deficite i posljedično znatan porast javnog duga. Dogodile su se istodobno bankarska, valutna i fiskalna kriza, što je bio veliki šok za zemlju ponosnu na podatke o punoj zaposlenosti i uspješnu državu blagostanja. Kriza je postavila ekonomski proces na temelju naučenih lekcija koje se odnose na ekonomske politike i pravila za donošenje odluka o politikama, značajno je promijenjen okvir monetarne i fiskalne politike, te je postavljen novi i u potpunosti drugačiji fiskalni okvir od onoga koji je postojao prije krize. Uvedene su mnogobrojne strukturne reforme, a njihovo provođenje bilo je praćeno dugim oporavkom koji je trajao dva desetljeća sve do danas. Poboljšanje u ekonomskoj izvedbi nakon krize u 1990-im koristilo je švedskoj ekonomiji tijekom nedavne globalne depresije.

Za razliku od fiskalnih odbora osnovanih tijekom kriza švedsko Vijeće za fiskalnu politiku (FPC) stvoreno je u razdoblju zdravih javnih financija. Uz to, nakon iskustva iz ekonomske krize u ranim 1990-im u toj je zemlji široko rasprostranjen politički i javni konsenzus o potrebi održavanja stabilnih javnih financije. Stvaranje neovisnog Vijeća za fiskalnu politiku u 2002. preporučila je vladina Komisija za stabilizacijsku politiku u EMU, inspirirana ranijim prijedlozima u raspravi politika, te izvješćem pripremljenim za Komisiju. Za razliku od nekih drugih zemalja, prijedlog nije napravljen u kontekstu akutne fiskalne krize.[609] Osnivanje Vijeća nije bilo dio šireg skupa reformi proračuna, ali je značilo nadopunu i jačanje novih institucionalnih aranžmana uvedenih u 1990-im, nakon duboke ekonomske i fiskalne krize (Molander, 1999). Te reforme ojačale su, odozgo prema dolje, proračunski proces u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti te je uveden novi fiskalni okvir (Blöndal, 2001; Wehner, 2007). Potonji uključuje ciljani višak za neto pozajmljivanje države od 1% BDP-a tijekom poslovnog ciklusa, trogodišnje stropove izdataka za središnju državu i zahtjev za uravnoteženim proračunom za lokalne vlasti (Ljungman, 2006; Ministarstvo financija, 2011).

Vlada je zadužila Komisiju za stabilizacijsku politiku u EMU za pripremu analize potrebnih koraka u slučaju uvođenja eura u zemlji. Preporuku za stvaranje neovisnog Vijeća za fiskalnu politiku nije potvrdila tadašnja Socijaldemokratska vlada, ali je dobila potporu liberalno-

[609] Švedska je nedavno ponovno uravnotežila proračun i bilježi pozitivnu bilancu opće države. Umjesto toga, Komisija je zabrinuta da bi fiskalna politika mogla biti prelabava u dobrim gospodarskim vremenima kako bi se zadržalo dovoljno fiskalnog prostora za protu-cikličke mjere tijekom kriza (Calmfors, 2011a:50).

konzervativne oporbe, uključujući i glavnog ekonomistu Umjerene stranke Anders Borga. Izbori 2006. doveli su do stvaranja liberalno-konzervativne vlade. Nakon imenovanja ministrom financija u novoj vladi Borg je inicirao stvaranje Švedskog vijeća za fiskalnu politiku (FPC) u 2007. (OECD, 2012:110). U 2007. novoizabrana liberalno-konzervativna vlada osnovala je FPC bez podrške tri glavne opozicijske stranke- Socijaldemokrati, Lijeva stranka i Zeleni - koje su glasale u parlamentu protiv stvaranja tog tijela. Primjerice, bivša komunistička Lijeva stranka je u osnivanju Vijeća vidjela osiguranje pogrešnog znanstvenog okrilja za desničarsku vladinu politiku (više u Calmfors, 2011a:56). Nakon toga ugovorom između Vlade i oporbenih stranaka postavljen je širi konsenzus o nadležnosti Vijeća, a prije stvaranja FPC-a u općoj raspravi uzeto je u obzir nekoliko modela Jedno je pitanje bilo hoće li neke odluke fiskalne politike trebati delegirati. Ideja o stvarnom delegiranju odluka fiskalne politike na neovisno tijelo ili njegovoj samo savjetodavnoj ulozi, bila je uglavnom akademska i bez potpore političkih donositelja odluka (OECD,2012:111).[610] Glavni cilj Vijeća je promoviranje dugoročne fiskalne održivosti i fiskalnog prostora za protu-cikličko mjerenje ekonomskog pada. Dopunjuje i osnažuje postojeću fiskalnu okosnicu, pravilo viška proračuna i stropa rashoda, uvedenu 1990-ih. FPC zatvara ujednačen raspon u švedskoj institucionalnoj okosnici uz druge neovisne institucije koje već obavljaju neke funkcije Vijeća.[611]

6.5.2 Organizacija

FPC je vladina agencija koja se sastoji se od šest članova, od kojih je jedan predsjednik i jedan zamjenik, kojima asistira petero zaposlenih u Tajništvu. Organizacija i zadaci FPC-a određeni su Statutom.[612] Vijeće ima kvorum kada je prisutno najmanje pet članova, uključujući predsjednika ili potpredsjednika. Njih imenuje vlada na prijedlog Vijeća, a imenovanje vrijedi za točno određena razdoblja: ne više od šest uzastopnih godina za

[610] Na primjer, referenca su savjetodavna tijela u Belgiji, Danskoj i Njemačkoj.
[611] Nacionalni institut za ekonomska istraživanja, neovisna vladina agencija, odgovoran je za neovisna makroekonomska i proračunska predviđanja, projekcije i procjene. Druge dvije neovisne agencije dopunjuju okosnicu „psa čuvara“ u Švedskoj. Nacionalno tijelo za financijsko upravljanje (eng. National Financial Management Authority), neovisna vladina agencija, objavljuje neovisna srednjoročna predviđanja prihoda i rashoda središnje države. Državni ured za reviziju, pod parlamentom, kažnjava održivost politika i transparentnost proračunskih izvješća (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:38).
[612] Detaljnije na:
www.finanspolitiskaradet.se/download/18.4c1b31c91325af4dad3800020195/1377195294145/Instruktion+Engelska.pdf

predsjednika i ne više od tri uzastopne godine za druge članove.[613] Vijeće predlaže svoje članove s visokim stručnim znanjem iz područja ekonomije i one s praktičnim iskustvom iz područja ekonomskih politika, te postoji ravnoteža između članova sa znanjem i iskustvom. Cilj je spolna ravnoteža. Prijedlog novih članova Vijeća podnosi se vladi najmanje tri mjeseca prije isteka mandata postojećim članovima.

6.5.3 Djelovanje

Zadatak Vijeća je osigurati neovisnu ocjenu vladine fiskalne politike, tako da obavlja pregled i procjenu dosega ciljeva ekonomske i fiskalne politike koje je predložila vlada i prihvatio parlament (Riksdag). Ti ciljevi uključuju dugoročnu održivost javnih financija, ciljani višak u proračunu, plafon rashoda i dosljednost stanja fiskalne politike s cikličkim razvojima ekonomije. Također, Vijeće procjenjuje je li fiskalna politika u skladu s dugoročno održivim rastom i visokom zaposlenosti. Nadalje, uloga Vijeća uključuje ispitivanje jasnoće računa državnog proračuna, te ocjenu kvalitete ekonomskih predviđanja i modela na kojima se temelje vladine procjene. U konačnici, Vijeće potiče rasprave o ekonomskoj politici, a ispunjava svoje zadaće, prije svega, kroz objavu izvješća Švedska fiskalna politika, koji se predstavlja vladi do 15. svibnja svake godine. Tijekom godina u kojima se održavaju izbori za Europski parlament izvješća moraju biti predstavljena do 10. svibnja. Dio zadaća Vijeća je organiziranje konferencija i objava dubinskog stanja o različitim aspektima fiskalne politike. Izvješća sadrže sva izdvojena mišljenja članova Vijeća. FPC ima mandat koji mu omogućuje izradu širokog spektra analiza. To uključuje analizu proračunskih prijedloga, opcije proračunskih politika (primjerice, promjene u potrošnji i oporezivanju), ekonomski utjecaj državne regulacije, makroekonomskih kretanja, oporezivanja, te srednjoročne i dugoročne procjene. Sve u svemu, resursi FPC-a usredotočeni su u potpunosti na pripremu njegovih godišnjih izvješća.

Posebna agencija u nadležnosti Ministarstva financija - Nacionalni institut za ekonomska istraživanja - obavlja analize i prognoze švedske i međunarodne ekonomije te provodi istraživanja o tome. FPC nije dužan davati makro-fiskalne prognoze, ali može procijeniti kvalitetu prognoza i njihovih temeljnih modela. Također, FPC ne procjenjuje prijedloge

[613] Član koji nije predsjednik, ali je nominiran kao predsjednik, može biti imenovan na najviše druge tri godine.

pojedinih politika i zakonodavstva, kao ni fiskalne posljedice izbornih programa političkih stranaka. S druge strane, FPC ima jasan mandat za procjenu dugoročne održivosti javnih financija i usklađenosti Vlade sa svojim fiskalnim pravilima. Na primjer, u svom izvješću 2009. Vijeće je kritiziralo vladu zbog slabljenja vjerodostojnosti postavljenog stropa rashoda manipuliranjem podešavanja vremena za davanje subvencija lokalnoj samoupravi (poglavlje III, OECD, 2012:15).[614] Švedski FPC ne osporava ciljeve vlade, ali ih koristi kao mjerilo kojim se ocjenjuju pojedinačne mjere politika (Calmfors, 2011a:54). Zakonske odredbe ne propisuju jesu li procjene Vijeća trebale biti ex ante ili ex post prirode. U praksi FPC u radu kombinira komentare o novim prijedlozima mjera i postojeće politike (OECD, 2012:116).

Mandat FPC-a sastoji se većinom od zadaća pregleda i nadzora. Zadaća Vijeća primarno je usmjerena na procjenu dosega do kojeg će vlada ispunjavati ciljeve fiskalne politike. Vijeće pregledava fiskalne ciljeve vlade, većinom fiskalna pravila dizajnirana s ciljem viška i stropova rashoda.[615] U konačnici, ima eksplicitni mandat rada na promociji i poticanja javne rasprave o ekonomskim politikama.

FPC izrađuje povoljne i nepovoljne procjene vladine fiskalne politike. U 2012. FPC je podržao vladinu politiku izjavivši: „Prema mišljenju Vijeća fiskalna politika provedena u 2011. i 2012. završena je s tekućom fiskalnom okosnicom. Curristine, Harris i Seiwald (2013:40) procijenili su da „postoji mali rizik od povećanja stropa rashoda u sljedećih nekoliko godina, te zauzeli stajalište da je fiskalna politika kompatibilna s dugoročno održivim javnim financijama.“ Stanje se promijenilo u 2013. kada je u izvješću za tu godinu FPC istaknuo da „pokazatelji o kojima je izvijestila vlada sugeriraju da ciljani višak neće biti postignut“ i da „vlada treba predstaviti jasan plan postignuća ciljanog viška tijekom relevantnog poslovnog ciklusa“.[616] U 2009. u vrijeme globalne financijske i ekonomske krize Vijeće je preporučilo snažniji fiskalni stimulans od vlade zbog neočekivanog oštrog opadanja

[614] Vlada je odlučila isplatiti neke od tih subvencija u prosincu 2009. kada je bilo dovoljno prostora za to ispod stropa rashoda, dok je Zakon o fiskalnoj politici najavio u proljeće plaćanja za 2010. FPC je također pregledao vladine mjere fiskalne održivosti i srodna metodološka pitanja, primjerice, u poglavljima pet svojih izvješća za 2011.(poglavlje III, OECD, 2012:15).

[615] Također, prati dosljedno stanje fiskalne politike s cikličkim razvojima u ekonomiji i procjenjuje jesu li ekonomski razvoji sukladni dugoročnom održivom rastu i visokoj zaposlenosti. Tehnički rečeno, procjenjuje jasnoću vladinih proračunskih računa. Vijeće može pregledati kvalitetu vladinih ekonomskih predviđanja i osnovne modele (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:39).

[616] Vijeće je imalo mogućnost raditi sa sofisticiranijim pitanjima od samog poštivanja pravila. Postojalo je razumijevanje između vlade i Vijeća da cilj viška treba biti viđen kao srednji cilj koji pomaže za postizanje temeljnih ciljeva (koji uključuju međugeneracijsku raspodjelu, društvenu učinkovitost (porezno zaglađivanje), korištenje fiskalne politike u stabilizacijske svrhe, poboljšanje transparentnosti,…) (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:40).

ekonomskih aktivnosti. Unatoč početnoj zabrinutosti oporbenih stranaka, FPC-ova izvješća pokazala su se kritična za vladu, ali i u drugim područjima.[617]

FPC je u razmjerno kratkom vremenu utemeljio svoju neovisnost i izgradio svoj reputacijski kapital. To je postigao kvalitetom svojih neovisnih analiza, zauzimanjem stava i kritiziranjem vlade o ključnim fiskalnim politikama kada je bilo potrebno. Taj normativan pristup pomogao je Vijeću u stjecanju kredibiliteta i pobijedi prvotno protivne opozicijske stranke. Zbog takvog pristupa bilo je napetosti između Ministarstva financija i Vijeća. U 2010. tadašnji ministar financija prijetio je smanjenjem financiranja Vijeća kada se žalilo da treba više sredstava (OECD, 2012 i Hemming i Joyce, 2013). U praksi proračun Vijeća nije bio smanjen i tijekom vremena je blago povećan (Curristine, Harris i Seiwald, 2013:41). Iako, prema komentatorima, to još uvijek nije bilo dovoljno da nastavi ispunjavati u potpunosti svoju ulogu (Hemming i Joyce, 2013).

6.5.4 Transparentnost i utjecaj

Švedska i engleska verzija svih FPC-ovih izvješća dostupna su javnosti na mrežnim stranicama institucije i u tiskanom obliku. Vijeće izdaje priopćenja i održava tiskovne konferencije svakog svibnja, sukladno objavi Godišnjeg izvješća. Izvješća i njihova rasprava u parlamentu jako su dobro pokriveni u elektronskim i tiskanim medijima, uključujući glavne TV i radio postaje te nacionalne novine. Također, FPC je citiran u švedskim medijima tijekom cijele godine o javnim financijama i pitanjima o ekonomskoj politici, a te izjave odmah privlače pozornost. Vijeće je steklo međunarodni ugled,[618] otvoreno je za suradnju s drugim institucijama, a prezentacije i konferencijski materijal objavljuje na svojoj mrežnoj stranici (OECD,2012:116).

Kako je utjecaj FPC-a neizravan i nema formalnu ulogu u proračunskom procesu kontakti s medijima su bitni za njegovu daljnju učinkovitost. Posebice zbog njegovog glavnog modela

[617] Mandat FPC-a ne uključuje izradu predviđanja, ali ga se promatra na temelju kvalitete njegovih predviđanja i osnovnih modela koje koristi vlada. Predviđanja su bila oprezna uoči osnivanja i vrlo blizu ostvarenju nakon što je osnovano. Poznavajući ograničenu ulogu Vijeća u tom području teško je izravno stanovište o toj promjenu pripisati njegovu utjecaj (OECD, 2012 ; Hemming i Joyce, 2013).

[618] Na primjer, uoči izbora u 2010. Vijeće je citirao budući britanski ministar financija George Osborne kao inspiraciju za zalaganje njegove stranke za stvaranje Ureda za proračunsku odgovornost, a u izvješćima MMF-a i znanstvenoj literaturi često se navodi središnju uloga FPC-a u procjeni švedske fiskalne politike.

intervencije putem pisanih izvješća i javnih rasprava radije nego „savjetovanja o politikama iza scene “(Calmfors, 2012), a i njegovi vlastiti resursi su ograničeni. FPC je bio uspješan u udvaranju medijima i izgradnji reputacije kao vjerodostojnog izvora za kredibilnu neovisnu ekonomsku analizu, te je pokrivanje njegova rada stabilno povećano. Tijekom godine švedski mediji izvješćuju o radu Vijeća i članovi FPC-a daju intervjue medijima o fiskalnoj politici (Hemming i Joyce, 2013).

FPC komunicira s javnošću (vidi Upitnik u Prilogu 1) putem mrežne stranice, priopćenja, tiskovnih konferencija i intervjua, te prilikom objave godišnjeg izvješća. Može odlučiti održati tiskovnu konferenciju kada smatra da postoji neuspjeh u fiskalnoj politici (kršenje fiskalnog pravila) i potreba za djelovanjem (u vezi fiskalnih učinaka migracije u 2015.). Ne održava uobičajene tiskovne konferencije i nastoji se držati dalje od izravne uključenosti u proračunski proces ili izborne kampanje. Prosječna godišnja medijska pokrivenost aktivnosti Vijeća procjenjuje se na manje od 10 na godinu, a najviše objava ima u tiskanim i elektronskim medijima (digitalne medije smatraju nevažnima, a online medije ograničeno važnima). Medijske objave odnose se na aktivnosti odbora, analize, procjene i izvješća odbora. Ne traži međunarodnu pozornost, ali prevodi godišnja i neka druga izvješća na engleski jezik, te ih objavljuje na mrežnoj stranici. Godišnji proračun iznosi otprilike milijun eura, a sredstva za marketing i odnose s javnošću nisu specificirana, te bi se na njih mogao odnositi beznačajan dio.

Informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila je javno dostupna putem mrežne stranice, briefinga s novinarima i predstavljanjem u parlamentu, a informaciju o tome sadrži Godišnje izvješće koje privlači puno pozornosti glavnih medija (novina i televizija) koji je prenose/objavljuju, nakon čega slijedi javna rasprava. Obično se komentira u člancima i uvodnicima te koristi u parlamentarnim raspravama. Na procjenu nepoštivanja fiskalnih pravila vlada reagira komentarima u medijima, na javnim raspravama u parlamentu i potom se zahtijeva da formalno odgovori kod donošenja sljedećeg proračuna. Vlada se može složiti i ne, ali nema formalnih sankcija. Jedina kazna za nepoštivanje fiskalnih pravila je politička. Na kritičke stavove Vijeća o fiskalnoj politici vlada objašnjava razloge takvog stanja. U reakciji na Godišnje izvješće vlada objašnjava zašto se slaže ili ne s Vijećem. Očigledno vlada nije sretna kada je kritizirana, ali to je neizbježan dio političkog procesa. Vlada može s vremenom ne voljeti procjene Vijeća i preporuke, ali ne prijeti Vijeću na bilo koji način.

Vijeće utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem i promocijom zdravih javnih politika. Dio je zadaće Vijeća procjena pitanja transparentnosti koju obavljaju kao dio Godišnjeg izvješća. Građani su dovoljno informirani o postojanju i aktivnostima Vijeća. Opća javnost možda ne zna puno o Vijeću, ali svatko tko prati ili radi na fiskalnoj politici svjestan je njegovog rada. Dosadašnji utjecaj Vijeća na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu procjenjuju dobrim. Fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu javnom objavom informacija o poštivanju fiskalnih pravila, jačom komunikacijom analiza, procjena i izvješća te transparentnošću rada. Posao Vijeća nije primarno otkrivanje sakrivenih informacija ili objava tajni, već osiguranje dobro utemeljenih procjena fiskalne politike u odnosu prema fiskalnim pravilima, ekonomskim ciklusima i dugoročnoj održivosti. Također, radi na postizanju visoke razine transparentnosti i na kredibilan način, te nastoji i samo biti transparentno u radu.[619] U Vijeću smatraju da je nacionalna fiskalna okosnica dosta dobra i političari je većinom respektiraju, te kako postoji razmjerno snažna javna podrška fiskalnoj disciplini i zato je politički trošak financijske neodgovornosti potencijalno visok.

Na naslovnici mrežne stranice Vijeća objavljena su izvješća o fiskalnoj politici od 2013. Vijeće obavlja svoju zadaću izrađujući neovisne evaluacije vladine fiskalne politike prije svega objavom prethodno navedenog izvješća o Švedskoj fiskalnoj politici, koje se vladi predstavlja godišnje. Sažetak na engleskom objavljuje se od 2008. na mrežnoj stranici nakon izvješća predstavljenog u svibnju. Puni prijevod izvješća objavljuje se tijekom jeseni.[620] Kao dodatak glavnom izvješću Vijeće objavljuje od 2008. pozadinska izvješća neovisnih znanstvenika. Te dubinske studije o različitim aspektima fiskalne politike objavljuju se u serijama Studije o fiskalnoj politici (*Studier i finanspolitik)*. Pozadinska izvješća objavljuju se

[619] U odgovoru na pitanje o reakciji javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti u proračunskom procesu Vijeće je navelo kako to pitanje podrazumijeva da nema dovoljno transparentnosti i da su političari neodgovorni.

[620] Izvješća prevedena na engleski dostupna su na: www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/thecouncilsreports/thecouncilsmainreports.4.3dc0d3a412bc4ba245f800013543

na mrežnoj stranici u svibnju i tiskaju tijekom jeseni.[621] Na mrežnoj stranici dostupne su i druge publikacije - Komentari na račun proračuna od 2010.[622]i informacije o održanim sastancima i prezentacijama od 2007.[623] Od 2008. objavljuju se materijali s konferencija, seminara i tiskovnih konferencija, [624] a moguće je pregledati sve medijske objave o Vijeću na švedskom jeziku.[625]

6.5.5 Zaključak

Švedsko Vijeće za fiskalnu politiku (FPC) osnovano je u razdoblju zdravih javnih financija, u uvjetima široko rasprostranjenog političkog i javnog konsenzusa o potrebi održavanja stabilnih javnih financije. Preporuku za njegovo osnivanje 2002. nije potvrdila tadašnja Socijaldemokratska vlada, ali je dobilo potporu liberalno-konzervativne oporbe. Kada je došla na vlast osnovala je FPC 2007. bez podrške tri glavne opozicijske stranke.

FPC je vladina agencija koja se sastoji se od šest članova, od kojih je jedan predsjednik i jedan zamjenik. Imenuje ih vlada na prijedlog Vijeća za određena razdoblja i imaju visoko stručno znanje i praktična iskustva iz ekonomije. Vijeće osigurava neovisnu ocjenu vladine fiskalne politike, izrađuje široki spektar analiza, procjenu dugoročne održivosti javnih financija i usklađenosti Vlade s fiskalnim pravilima. FPC je u razmjerno kratkom vremenu utemeljio svoju neovisnost i izgradio reputacijski kapital zahvaljujući kvaliteti analiza, zauzimanju stava i kritiziranjem vlade kada je potrebno. Zbog toga bilo je napetosti između Ministarstva financija i Vijeća.

---

[621] Pozadinska izvješća objavljena na engleskom jeziku dostupna su na: www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/thecouncilsreports/backgroundreports.4.3dc0d3a412bc4ba245f800013549

[622] Više na: www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/thecouncilsreports/otherpublications.4.49955727139d0ce5f5d3ed8

[623] Više na: www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/presentations.4.6f04e222115f0dd09ea80001063

[624] Tako su: 2009. održane dvije tiskovne konferencije - uoči izvješća o Švedskoj fiskanoj politici u svibnju i Komentara o računu proračuna za 2010. u listopadu; 2010 - jedna nakon izvješća o Švedskoj fiskanoj politici u svibnju; 2011., 2012. i 2013. - jedna nakon prethodno navedenog izvješća; 2014. - dvije - uoči izvješća o Švedskoj fiskalnoj politici u svibnju i Predstavljanje pogleda Vijeća na javne financije u listopadu; a 2015. - jedna u svibnju. Detaljnije na: www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/conferencesandseminars.4.6f04e222115f0dd09ea80001055.html

[625] Detaljnije na: www.finanspolitiskaradet.se/press/pressklipp.4.eb24cf614241a7f0893beb.html

FPC komunicira s javnošću na gotovo sve moguće načine. Tiskovne konferencije održava kada smatra da postoji neuspjeh u fiskalnoj politici (kršenje fiskalnog pravila) i potreba za djelovanjem. Prosječna godišnja medijska pokrivenost aktivnosti Vijeća procjenjuje se na manje od 10, a najviše objava ima u tiskanim i elektronskim medijima. Informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila je javno dostupna putem mrežne stranice, briefinga s novinarima i predstavljanjem u parlamentu. Informaciju o tome sadrži Godišnje izvješće koje privlači puno pozornosti glavnih medija koji je prenose/objavljuju, nakon čega slijedi javna rasprava. Na procjenu nepoštivanja fiskalnih pravila vlada reagira komentarima u medijima, na javnim raspravama u parlamentu i potom se zahtijeva da formalno odgovori kod donošenja sljedećeg proračuna. Vijeće utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem i promocijom zdravih javnih politika. Građani su dovoljno informirani o postojanju i aktivnostima Vijeća, a njegov dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti je dobar. Razmjerno je snažna javna podrška fiskalnoj disciplini i zato je politički trošak financijske neodgovornosti potencijalno visok. Utjecaj FPC-a je neizravan, putem izvješća i javnih rasprava, i nema formalnu ulogu u proračunskom procesu tako da će kontakti s medijima biti ključni za njegovu daljnju učinkovitost.

6.6 Ujedinjeno Kraljevstvo - Ured za proračunsku odgovornost[626]

6.6.1 Političko-ekonomski kontekst

Rast državne potrošnje od 2002. i ekonomska kriza 2007.-2008., te posljedice recesije koje su uslijedile, rezultirali su velikim proračunskim deficitima. Fiskalna pravila[627] suspendirana su krajem 2008. i zamijenjena privremenim operacijskim pravilom kako bi se ciklički prilagođen proračun poboljšao svake godine nakon što gospodarstvo izađe iz krize, te se uravnoteži i

[626] eng. Office for Budget Responsibility (OBR). Dostupno na: www.budgetresponsibility.org.uk

[627] Prema Kodeksu o fiskalnoj stabilnosti iz 1998. prethodne Laburističke vlade na snazi su bila dva fiskalna pravila: i) „zlatno pravilo“ koje omogućuje vladi pozajmljivanje samo za pokrivanje neto ulaganja (ne za financiranje tekuće potrošnje) tijekom gospodarskog ciklusa; i ii) pravilo održivog ulaganja koje je potrebno da se neto dug javnog sektora kao postotak BDP-a održi tijekom ekonomskog ciklusa na stabilnoj i razumnoj razini, u praksi ne višoj od 40% (OECD, 2009). Ekonomska predviđanja podataka u tom okviru bila su dobra, a fiskalne prognoze od 2000. nadalje dosljedno optimistične. Kako je sama Vlada odlučivala o datumima u kojima je gospodarski ciklus počeo i završio, otvarala se mogućnost fiskalnog zanošenja i ex post promjena na njihovom datiranju ciklusa, čime bi se potkopavao kredibilitet pravila. Okvir je također u velikoj mjeri gledao unatrag i vlada je riskirala politički neisplative rezove u potrošnji na kraju ciklusa, kako bi se nadoknadilo prethodno prekoračenje potrošnje (OECD, 2011a).

smanji udio duga u BDP-u kada utjecaj globalnih šokova na gospodarstvo u potpunosti nestane (OECD, 2011a). Zakon o fiskalnoj odgovornosti iz 2010. također postavlja ciljeve udjela deficita u BDP-u svake godine do 2015./2016. ali i da se deficit prepolovi od 2013./2014., te da se udio javnog duga u BDP-u smanji do 2015./2016. (OECD, 2011a). Unatoč tim naporima, uz neto dug koji nastavlja rasti iznad 50% BDP-a, vrijeme i brzina fiskalne konsolidacije postaju središnje pitanje na izborima 2010. (Wren-Lewis, 2011), ali i 2014.

„Tako osam mjeseci prije općih izbora političke stranke počinju utvrđivati koje bi ciljeve mogle postići u vladi, a njihova analiza pokazala je da postizanje cilja konzervativaca može rezultirati padom duga znatno brže nego što bi to bio slučaj i u skladu s pravilima koje je predložila stranka Rada ili Liberalnih demokrata. Međutim, to iziskuje porast poreza ili znatno veće rezove u javnoj potrošnji nego što bi obje stranke mogle zahtijevati da zadovolje svoja pravila - iznad onih koja su već planirana do 2015.-2016. Za sve glavne stranke u UK-u, temeljeno na tadašnjim službenim prognozama za gospodarstvo i javne financije, ostvarivanje njihovih fiskalnih ciljeva zahtijevat će daljnje povećanje poreza ili rezanje potrošnje za socijalnu skrb ili javne usluge u sljedećem sazivu parlamenta. Nijedna od stranaka, nije dala biračima potpune detalje tih teških izbora.[628]

Niti jedna stranka nije sposobna, nije pokazala zdravi skepticizam u vezi financijskih usluga i nije se uhvatila u koštac s rastućom krizom u ponudi kuća i posljedično prevelikoj ovisnosti financijskog sektora kako bi se osigurao lijek protiv toga, te je tijekom vladavine obiju stranaka ekonomija postala pretjerano ovisna o potražnji temeljenoj na zaduživanju i potrošnji kućanstava.“[629]

Ideju o osnivanju Ureda za proračunsku odgovornost (OBR) prvi je put predložila tadašnja oporbena Konzervativna stranka u rujnu 2008., kao dio njihovih dokumenata o ekonomskoj

---

[628] Fiskalni ciljevi stranaka međusobno se razlikuju, kao i od ciljeva i planova sadašnje vlade prema dva glavna načina. Prvo,razlikuje se točno mjerilo "zaduživanja" kojem su usmjerene. Drugo, variraju rokovi u kojima se mora postići višak - na primjer, fiskalni mandat sadašnje vlade izričito gleda prema naprijed s petogodišnjim ciljem, dok je svakoj od tri stranaka predložila nove ciljeve za zaduživanje koji se, čini se, odnose na fiksni datum - to jest, svi oni odnose se na postizanje cilja u sljedećem sazivu parlamenta. Više u: Crawford et al., 2014.

[629] Zaključio je Martin Wolf analizu podataka Laburističke i Toryevske vlade. Ovoga puta će sigurno doći do pomicanja fokusa od opsesije fiskalnim deficitom i dugom. Sve to nije bilo uzrokom krize niti rješenjem. Štogod netko mislio o fiskalnoj politici koalicije, slab i neuravnotežen oporavak iz velike recesije nema opravdanja. UK se suočava s doista velikim ekonomskim izazovima. Sukobljava se s jednako velikim pitanjima u vezi njegovog mjesta u svijetu i Europi, kao i njegovom vlastitom ustavnom budućnosti. Niti jedna stranka ne nudi uvjerljive odgovore na te izazove. Why neither main party is competent, Wolf, Martin, Financial times, Comment, 6 May 2015, str.9.

politici „Rekonstrukcija: plan za jaku ekonomiju“. Nakon izbora u svibnju 2010., novoizabrana Konzervativno-liberalna koalicijska vlada pokrenula je OBR u privremenom obliku, kao jedan od svojih prvih koraka (OECD, 2012:119). Također, nova vlada zamijenila je privremeno pravilo s i) fiskalnim mandatom za uravnoteženje ciklički prilagođenog trenutnog salda na kraju vremenskog razdoblja od pet godina i ii) dodatnim ciljem da neto dug javnog sektora pada na fiksni datum 2015./2016. (OECD, 2011a). U svojem privremenom obliku OBR se sastoji od tri osobe Odbora za proračunsku odgovornost (BRC) kojim je predsjedavao Sir Alan Budd (bivši čelni čovjek Ekonomskog savjeta Riznice (TSC) uz pomoć malog tajništva kojeg su činili zaposlenici Riznice. Izradili su dvije prognoze u prvih šest tjedana mandata koalicijske vlade: jednu prije žurnog proračuna u lipnju i ažuriranu prognozu, uzimajući u obzir nove najavljene mjere na Dan proračuna. Privremeni OBR bio je zadužen i za pružanje savjeta o pripremama za stalni OBR na kojima se radilo. Doživio je kratko razdoblje kontroverzi kada ga je njegov prvi predsjedavatelj napustio prije no što su to očekivali vanjski analitičari, a neovisnost OBR-a je dovedena u pitanje u parlamentu i medijima (OECD, 2012:120).

Dana 15. srpnja 2010. Odbor riznice Donjeg doma parlamenta[630] najavio je brzu potragu za trajnim rješenjima za Ured za proračunsku odgovornost, te „procjenu prijedloga privremenog OBR-a“ i „razmatranje alternativnih rješenja i međunarodne usporedbe.“ Posebno je zatražen dokaz o:„nadležnosti stalnog OBR-a; odgovarajućeg načina osiguranja neovisnosti i odgovornosti; i odgovarajućih sredstva za OBR.“[631] U listopadu 2010. Robert Chote, bivši ravnatelj Instituta za fiskalne studije (IFS), imenovan je drugim predsjedavajućim OBR-om uz pristanak TSC-a u prosincu 2010. godine, a tu funkciju obnaša i danas. Uredi OBR-a preselili su se iz zgrade Riznice, što je protumačeno kao jačanje neovisnosti OBR-a. U ožujku

[630] eng. House of Commons Treasury Select (TSC)

[631] Izvješće TSC-a objavljeno je u rujnu 2010., a ključne preporuke odnosile su se na: Osnivanje OBR-a kao institucije s vlastitom pravnom osobnošću i odgovornom za imenovanje svojega osoblja; zahtjev da OBR djeluje transparentno, objektivno i nezavisno; jasan djelokrug i postavljanje temeljnih zadataka; zahtjev da odgovorni za odabir Odbora trebaju imati mogućnost stavljanja veta kod imenovanja ili razrješenja predsjedatelja stalnog tijela i članova Odbora za proračunsku odgovornost; malu skupinu neizvršnih direktora koja podržava Odbor za proračunsku odgovornost; zahtjev da vladini dužnosnici podržavaju OBR kada se pripremaju prognoze; i zahtjev da OBR ima pravo na pristup informacijama koje su mu potrebne. TSC je dodatno izrazio stav da se u zakonodavstvu o osnivanju OBR-a ne treba zahtijevati da buduće vlade koriste prognoze OBR-a i da -„prijedlozi usvojeni za stalni OBR trebaju biti predmetom opsežne revizije najkasnije pet godina nakon što je to utvrđeno statutom. Svi TSC-ovi ključni prijedlozi su umetnuti u zakonodavstvo kao i povezani dokumenti. U raspravama TSC se kratko osvrnuo i na ostale modele odbora u SAD-u, Kanadi i Europi, uključujući i tada nedavno osnovanog Mađarskog fiskalnog vijeća. Umjesto na strukturiranosti odbora, usredotočenost je bila na prijedlogu Vlade o djelotvornosti (OECD, 2012:120).

2011. Zakon o proračunskoj odgovornosti i Zakon o državnoj reviziji prihvaćeni su u parlamentu i u travnju iste godine OBR je postao izvršno javno tijelo bez odjela. OBR su u osnivanju podržale stranke vladajuće koalicije uz protivljenje opozicije koja je izražavala sumnju u adekvatnost mjera zaštite njegove neovisnosti (OECD, 2012:121).

6.6.2 Organizacija

Upravljanje OBR-om i sporazumi o upravljanju postavljeni su detaljno u Okvirnom dokumentu koji je napisalo Ministarstvo financija i koji je usuglašen s OBR-om. U njemu se opisuje svrha OBR-a, odgovornost parlamentu i premijeru, upravljanje i struktura, odgovornost računovođe, sadržaj Godišnjeg izvješća, revizorski sporazum, te procesi upravljanja i proračunskog procesa. Okvirni dokument je pregledan i izmijenjen u svibnju 2014. OBR vode tri člana Ureda za proračunsku odgovornost[632](BRC), od kojih je jedan predsjedavajući,[633] a koji imaju izvršnu odgovornost za osnovne funkcije OBR-a, uključujući prosudbe postignute u predviđanjima. Podršku BRC-u daje 27 državnih službenika stalnog osoblja koji u timovima pokrivaju ekonomska predviđanja i analize;fiskalna predviđanja i analize; predviđanja i analize socijalnog osiguranja; analize održivosti; i strategiju, komunikacije i operacije. Nadzorni odbor osigurava učinkovite sporazume za osiguranje uvjerenja o upravljanju rizikom, upravljanjem i unutarnjem nadzoru. Sastoji se od tri člana BRC-a i dva neizvršna člana. Savjetodavnu komisiju ekonomskih i fiskalnih stručnjaka čini devet članova, među kojima je i istaknuti profesor Sveučilišta Oxford Simon Wren Lewis. Sastaje se redovno kako bi savjetovala OBR o radnom programu i analitičkim metodama. OBR je dogovorio petogodišnju raspodjelu sredstava od Ministarstva financija od 2016.-2017. Proračun iznosi £2.667 milijuna u 2016.-2017. s povećanjem na £2.775 milijuna u 2020.-2021.[634]

[632] eng. Budget Responsibility Committee (BRC)
[633] Predsjedavajući Robert Chote je bivši direktor Instituta za fiskalne studije, savjetnik višeg menadžmenta u Međunarodnom monetarnom fondu i ekonomski novinar u novinama Independent i Financial times.
[634] OBR kupuje neke usluge administrativne podrške od Ministarstva, poput primjerice ljudskih resursa i financija. Više na: www.budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/who-we-are/

6.6.3 Djelovanje

Jedinstvena obilježja OBR-a odražavaju: percepciju da je pristranost deficitu pogoršana u Ujedinjenom Kraljevstvu epizodama u kojima su ministri izradili sustavno pretjerano optimistične fiskalne prognoze, kao i kod odstupanja od svojih fiskalnih ciljeva; činjenicu da je zahvaljujući međunarodnim standardima izvršna vlast u UK razmjerno moćnija u odnosu na parlament u stvaranju fiskalne politike, dok je Riznica (Ministarstvo financija) moćnija u odnosu na pojedina potrošačka ministarstva; činjenicu da već postoje neovisna tijela - posebice Institut za fiskalne studije - koji redovito proučava javne financije UK-a, ali bez pristupa svim ministrima dostupnim informacijama; i činjenicu da, dok je UK formalno predmet nadnacionalnog fiskalnog nadzora od strane EU, taj proces gotovo da nema domaći politički utjecaj (Chote, 2013:5). Stoga je OBR osnovan kako bi osigurao neovisne i utjecajne analize javnih financija UK i jedan je od rastućih fiskalnih odbora u svijetu.

Novi neovisni fiskalni pas čuvar smanjio je projekcije ekonomskog rasta za UK. Ured za proračunsku odgovornost (OBR) predviđa da će gospodarstvo rasti 2.6% u 2011., što je manje od predviđenih 3 do 3.5% u posljednjem proračunu Laburista. Manji podatak će vjerojatno povećati poticaj koalicijske vlade na smanjenje javne potrošnje, kao što manji rast znači manje porezne prihode. Ipak, OBR također navodi kako deficit i dug neće biti tako loši kao predviđanja.[635]

Glavne uloge OBR-a:

Ekonomske i fiskalne projekcije

Odbor izrađuje detaljna petogodišnja predviđanja za gospodarstvo i javne financije dva puta na godinu. Predviđanja prate Proračunsku izjavu (obično u ožujku) i Jesensku izjavu (obično u studenom). Uključuju utjecaj bilo kojeg poreza i mjerenja potrošnje koje je ministar financija objavio u tim izjavama. Detalji predviđanja postavljeni su u Ekonomskom i fiskalnom pregledu (EFO).[636] U redovnom godišnjem Izvješću o ocjeni predviđanja, koje se objavljuje svake jeseni, istražuje se kako Ured uspoređuje naknadna prekoračenja i povlači lekcije za buduća predviđanja.[637]

---

[635] Fiskalni pas čuvar smanjio je predviđanja rasta za UK. Dostupno na: www.bbc.com/news/10305906

[636] eng. Economic and fiscal outlook (EFO)

[637] Opis okvira procesa predviđanja dostupan je na web stranici metodologije predviđanja: www.budgetresponsibility.org.uk/topics/forecast-methodology/#process

2. Ocjena izvedbe u odnosu na ciljeve

Ured koristi predviđanja javnih financija kako bi prosuđivao vladinu izvedbu u odnosu na fiskalne ciljeve i ciljeve potrošnje na socijalnu skrb. Primjerice, u lipnju 2015. vlada je postavila dva srednjoročna fiskalna cilja: prvi, postizanje proračunskog viška u 2019.-2020. i potom održavanja viška u uvjetima nepostojanja usporavanja tržišta tijekom ekonomskog rasta, i drugo, smanjenje neto duga javnog sektora kao udjela u BDP-u u svakoj fiskalnoj godini od 2015.-2016. do 2019.-2020. U svakom EFO-u OBR procjenjuje ima li više od 50 posto šanse za postizanje zacrtanih ciljeva u okolnostima aktualne politike. Od ožujka 2014. vlada je postavila i samonametnuto ograničenje gotovine na podskupu svojeg socijalnog osiguranja i porez na kreditnu potrošnju "kape socijalne pomoći".[638]

3. Analiza održivosti i ravnoteže završnog računa

OBR procjenjuje dugoročnu održivost javnih financija. Odborovo Izvješće o fiskalnoj održivosti (FSR)[639] postavlja dugoročne projekcije za različite kategorije potrošnje, prihoda i financijskih transakcija, te procjenjuje uključuju li oni održivost duga javnog sektora. FSR također analizira završni račun javnog sektora koristeći konvencionalne mjere Nacionalnog računa i ukupnih vladinih računa[640] pripremljene korištenjem komercijalnih računovodstvenih principa. Od 2016. FSR će se objavljivati jednom svake dvije godine, odražavajući učestalost kojom Državni ured za statistiku nadograđuje svoje projekcije stanovništva.

4. Ocjena fiskalnog rizika

Nastavno na izradu središnjih predviđanja i projekcija za javne financije, EFO i FSR uključuju raspravu o rizicima za predviđanja i projekcije (povećanja i smanjenja). Ukupni vladini računi[641] također osiguravaju daljnje informacije o posebnim fiskalnim rizicima i značajnom kontingentu odgovornosti (kao što su vladina jamstva), koji su raspravljeni u FSR-u. Od 2017. OBR će jednom u svake dvije godine pripremati Izvješće o fiskalnim rizicima[642] te proširivati analize.

5. Kritičko razmatranje troškova politika poreza i socijalne skrbi

---

[638] eng. the 'welfare cap'. Napravio je službenu procjenu u EFO-u pridržavanja "kape" u vrijeme svake Jesenjske izjave, ali i predviđanja potrošnje unutar "kape" za svaki proračun. OBR-ovo godišnje Izvješće o trendovima u socijalnoj pomoći istražuje pokretače potrošnje socijalne pomoći, uključujući elemente unutar i izvan "kape".

[639] eng. Fiscal sustainability report (FSR)

[640] eng. A Whole of Government Accounts (WGA)

[641] eng. Whole of Government Accounts (WGA)

[642] eng. Fiscal risks report (FRR)

OBR kritički razmatra vladine troškove individualnih poreza i mjere potrošnje na socijalnu skrb u svakoj Jesenskoj izjavi o proračunu. Vlada osigurava Uredu nacrt troškova i pristup svakom izvješću koji je predmet njihovog detaljnog kritičkog razmatranja i izazova,[643] koji analizira jesu li odobreni troškovi koje vlada objavljuje kao razumnu središnju procjenu i hoće li ih koristiti u svojim predviđanjima. Također, procjenjuje troškove sigurnosti kreditnog rejtinga temeljenog na podacima koji ga podupiru, složenosti oblikovanja i mogućih ponašanja koja utječu na politiku.

Navedenih pet uloga usmjereno je na javne financije diljem UK-a. Također, Vlada je zatražila od Odbora i predviđanja prihoda od onih poreza koji pripadaju - ili nastoje pripasti vladama Škotske i Welsa. Predviđanja škotskih i velških prihoda objavljuju se pored EFO-vih, a u podržavanju tih aktivnosti Odbor poduzima različite istraživačke projekte tijekom godine. U izvješću provedenog prvog vanjskog pregleda rada OBR-a u travnju 2014. zaključeno je da je OBR "postigao za pohvalu svoje glavne funkcije mandata" i"uspio u smanjenju percepcije pristranosti u ekonomskom i fiskalnom predviđanju." Također, izradio je preporuke kako izgraditi uspješan OBR tijekom pet godina postojanja. U lipnju 2015. obavljen je drugi pregled u kojem su navedene mnogobrojne preporuke kojima bi se mogao ojačati rad Odbora i osigurati dublje i šire kritičko razmatranje njihovog upravljanja javnim financijama. Ministarstvo financija također obavlja pregled OBR-a i o tome postoji korespondencija javno dostupna na mrežnoj stranici OBR-a.[644]

OBR je uložio napor kako bi se obogatila javna rasprava o javnim financijama kroz prezentacije i razgovore na raznim forumima. OBR ne procjenjuje alternativne politike i mjere te, kao što je slučaj s većinom fiskalnih odbora danas, ne daje normativni komentar o osnovanosti politika. Ova ograničenja njegovi dizajneri smatraju kritičnima za izbjegavanje dojma da Odbor zagovara ili posreduje između alternativnih pristupa politika na način koji bi mogao potkopati njegovu neovisnost ili vjerodostojnost njegovih prognoza. OBR ne procjenjuje troškove izbornih platformi (OECD, 2012:127).

[643] Potom ih navodi u Dodatku A (eng. Annex A) svakog EFO-a i Dokumentu o troškovima politike riznice (eng. Treasury's policy costings document)
[644] Detaljnije na: www.budgetresponsibility.org.uk/topics/legislation-and-related-material/

6.6.4 Transparentnost i utjecaj

O tome koliko su u OBR-u svjesni važnosti transparentnosti službene fiskalne analize najbolje pokazuju isječci koji slijede iz govora njegova predsjednika Chotea:

„Nakon što sam proveo gotovo 20 godina marljivo provjeravajući proračun i dokumente s jesenskim izjavama (najprije kao novinar, a potom u Institutu za fiskalne studije), bio sam uvjeren kada sam se pridružio OBR-u da je najveći doprinos koji bismo mogli dati kvaliteti fiskalne politike i raspravi značajno povećati transparentnost službenih fiskalnih prognoza i analiza. I nadam se da smo to i učinili.

Transparentnost analiza koje objavljujemo važna je zbog nekoliko razloga: Prvo i najočitije stvoreni smo da "ispitamo i izvijestimo o održivosti javnih financija" - i transparentnost je bitna kako bi se to činilo učinkovito (Chote, 2013:16). Drugo, transparentnost je potrebno izgraditi i održavati povjerenje. Stvoreni smo zbog dugogodišnje percepcije da su službene fiskalne prognoze i projekcije prečesto oblikovane iz političkih razloga, a ne profesionalne prosudbe. Treće, i još mnogo ograničenije, transparentnost je vrijedan izvor samodiscipline. Postavljanjem naše središnje prognoze - i razloga za promjene u tim prognozama - u kvantitativnom dijelu izbjeći ćemo iskušenje da napravimo analitički sumnjive, ali prezentacijski zgodne „presude“ o stanju javnih financija sigurni u spoznaji da ih nitko nikada neće prepoznati (Isto, str.17). Također, nastojimo pripremati razumljive sažetke našega rada, pročišćujući glavne teme i zaključke za manje specijalizirane potrošače (Isto, str. 20). Nadam se da će vas sve što sam kazao uvjeriti da neovisni fiskalni „ psi čuvari“ mogu imati vrijednu ulogu u promociji boljih odluka o politikama i bolje informirati u javnoj raspravi (Isto, str. 23).“

OBR nastoji raditi transparentno što je više moguće. Njegov je glavni način komunikacije s medijima i javnosti putem mrežne stranice. Informacije o radu OBR-a objavljene su na mrežnoj stranici, zajedno s temeljnim procjenama i metodama (prognostički model Riznice također je javan). Na primjer, OBR je objavio sažetak opisa procesa fiskalnog predviđanja i detalje o specifičnim procesima naglašavajući ključne račune, kretanje rashoda i financijskih transakcija (OECD, 2012:127). OBR i njegov rad privlače veliku medijsku pozornost. OBR ima osobu za tisak koja služi kao veza između medija i osoblja Odbora te organizira

konferencije za novinare. U praksi predsjedatelj istupa u ime OBR-a na konferenciji za tisak (obično dva do tri puta na godinu) te u intervjuima (OECD, 2012:128).

Prema rezultatima istraživanja OBR komunicira s javnošću na najviše ponuđenih načina (vidi Upitnik u Prilogu 1) (putem mrežne stranice, priopćenjima, briefinzima, tiskovnim konferencijama, društvenim grupama i intervjuima) i to u vezi značajnijih fiskalnih događanja, kada daje srednjoročna predviđanja, a sve druge informacije se objavljuju onda kada to odluči. Tako jednom na mjesec daje komentar podataka o javnim financijama i polugodišnja srednjoročna predviđanja, a jednom na godinu dugoročna predviđanja, trendove u socijalnoj pomoći i izvješća o ocjeni predviđanja. Prosječna godišnja medijska pokrivenost aktivnosti OBR-a procjenjuje se na više od 150 objava. Najviše objava o aktivnostima ima u tiskanim, elektronskim, digitalnim i online (portali) medijima, a objave se odnose na aktivnosti odbora, analize, procjene i izvješća odbora, kretanje deficita i javnog duga te transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu. Objave odbora povremeno se mogu pročitati u Financial Timesu i The Economistu, OBR ne priprema posebne informacije za međunarodne medije, ali ti mediji uobičajeno izvješćuju u njegovom radu.

Informacije o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila javno su dostupne putem mrežne stranice, priopćenja, na briefinzima s novinarima, tiskovnim konferencijama i na predstavljaju u parlamentu. Prenose/objavljuju ih najvažniji mediji, nakon čega slijedi javna rasprava. Vlada reagira na procjenu nepoštivanja fiskalnih pravila objašnjenjima zašto se ne pridržava, javnom objavom poduzimanja korektivnih mjera ili zašto ne poduzima korektivne mjere. OBR ne daje normativne komentare o fiskalnoj politici već umjesto toga predstavlja jasne i transparentne informacije drugima kako bi sami prosudili. OBR utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem. U OBR-u procjenjuju da su građani „razumno dobro informirani“ o njegovom postojanju i aktivnostima. Svoj dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu također procjenjuju dobrim.[645] Fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu putem medija, a javnost tada utječe na reputaciju političara, javnom objavom

[645] Na naše pitanje u upitniku o reakciji javnosti na saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti u proračunskom procesu u OBR-u su odgovorili kako nemaju saznanje o tome i kako to nije pitanje za njih.

informacija o poštivanju pravila i komunikacijom, jačom komunikacijom analiza, procjena i izvješća odbora, promoviranjem transparentnosti i odgovornosti te transparentnošću rada samoga odbora. OBR iznosi svoj pogled na stanje javnih financija objavom predviđanja u isto vrijeme kada i Ministarstvo financija objavljuje glavne objave.[646] Ne upozorava u vezi „stanja“ javnih financija, već predstavlja detaljne analize tako da svatko može sam prosuditi o fiskalnoj poziciji.

Nadalje, OBR priprema različite publikacije, sukladno svojoj zadaći da istraži i izvijesti o održivosti te zdravlju javnih financija.[647] Objavljuje i mnoge druge dokumente: kao dio upravljanja OBR objavljuje opise poslova i bilješke sa sastanaka, te korporativnog i poslovnog plana. Objavljuje cjelovito i u potpunosti transparentno Godišnje izvješće svakog ljeta; objavljuje pisma većinom predsjednika Chotea te pokazatelje za Vladu i Parlament UK-a o mnogobrojnim temama, kao i dnevne neovisne kontakte između ministara, posebnih savjetnika, privatnih ureda te oporbenih članova parlamenta i OBR-a; detalji o troškovima rada i ugošćavanja članova BRC-a objavljuju se kvartalno, ali i troškovi koji premašuju £500 dva puta na godinu.[648] Priopćenja za medije objavljuju se na OBR-ovoj mrežnoj stranici kako bi se informirali mediji o najnovijim događajima ili publikacijama. Predsjednik Chote održava tiskovne konferencije kako bi objasnio analize objavljene u ključnim publikacijama. Kao dio predanosti transparentnosti OBR osigurava daljnje informacije o svojim analizama na zahtjev koji može biti neslužben ili prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Od početka 2015. je temeljem toga Zakona objavljeno 14 odgovora na pitanja građana, od onih o dopisivanju između OBR-a i Ministarstva financija o vanjskoj analizi rizika i nesigurnosti vezane uz “Brexit”, preko plaća zaposlenika, sredstava proračuna za projekte, do mreže telefona i interneta. Naime, vezano uz Brexit:

Britanija bi se u iduće dvije godine (2017.-2018., op.a.) mogla zadužiti za gotovo 65 milijardi funti više nego što su planirali u vladi, u prvom izrazitijem povećanju zaduživanja od

[646] Kao u slučaju vladine objave prijedloga proračuna za 2016. o kojem je svoje poglede iznosio i OBR tijekom prijenosa uživo na BBC-u na poveznici Proračun 2016. uživo: Dostupno na: www.bbc.com/news/live/business-35783243

[647] Ekonomski i fiskalni pregled, Izvješće o fiskalnoj održivosti, Izvješće o ocjeni predviđanja, Izvješće o trendovima u socijalnoj skrbi, Mjesečne objave o javnim financijama, kratke vodiće i objašnjenja te druge publikacije poput materijala za briefinge, radnih materijala, materijala za raspravu, porezne prognoze od 2012. za škotski i velški parlament (sve je već prethodno navedeno).

[648] Više o upravljanju OBR-om na: www.budgetresponsibility.org.uk/topics/governance-and-reporting/#governance

2010., dok novi ministar financija Philip Hammond bude nastojao „presložiti“ proračunsku politiku kako bi se ublažili šokovi izazvani odlukom o napuštanju EU u lipnju 2016.[649]

Na mrežnoj stranici mogu se pročitati pitanja, ali i odgovori OBR-a na parlamentarna pitanja.[650] Tako je objavljeno 11 odgovora na parlamentarna pitanja u 2011., većinom o aktualnostima iz područja javnih financija, koji uključuju i odgovore na pitanja o troškovima angažmana osoblja OBR-a. Najviše je objavljeno dodatnih objava - 98 - od sredine 2010. do sredine 2016. s informacijama iz djelokruga rada OBR-a i objavljenim publikacijama.[651]

OBR kritički razmatra poreze i mjere izvanproračunske potrošnje (npr. potrošnju na socijalnu skrb) koje ministar financija razmatra uključiti u izjavu. Ministarstvo financija prvo pokazuje OBR-u “nacrt”- početni popis mogućih mjera. Potom Odbor kritički razmatra zahtjev za svakom mjerom s odgovornim odjelom u Ministarstvu, te temeljem njezine složenosti i sličnosti s prethodnim mjerama. Potom Ministarstvo šalje “pregled koštanja” OBR-u, postavljajući detalje politike i procjene troškova ili iznosa novca koji će biti povećan u svakoj godini predviđanja. Slijed rasprava i analiza OBR-a s određenim odjelom i ministrom financija u kojoj se sugeriraju promjene, a sve se ponavlja dok OBR ne bude zadovoljan kako bi podržao procjene kao “razumne i središnje” ili sve dok se Ministarstvo i OBR ne slože da se ne slažu o tome (što se do sada još nije dogodilo). U slučaju poreznih mjera takva rasprava usmjerena je na prepoznavanje relevantne porezne osnove i procjenu potencijalnih utjecaja ponašanja na mjere temeljem iskustva sa sličnim mjerama ili procjenu relevantnih elastičnosti.[652]

6.6.5 Zaključak

Ideju o osnivanju Ureda za proračunsku odgovornost (OBR) prvi je put predložila tadašnja oporbena Konzervativna stranka u rujnu 2008. U 2010. novoizabrana Konzervativno-liberalna

---

[649] Međunarodne agencije za kreditne rejtinge i ekonomisti većinom očekuju da će zaduživanje Britanije značajno porasti u idućoj godini, i to po prvi put od 2010. godine jer će Hammond morati - privremeno - dokinuti štednju, koja je prevladavala u šestogodišnjem mandatu njegova prethodnika Georgea Osbornea. Dostupno u: Britanija pred prvim značajnijim povećanjem zaduživanja od 2010. Dostupno na: www.hina.hr

[650] Detaljnije o priopćenjima i prezentacijama na: www.budgetresponsibility.org.uk/topics/press-and-presentations/

[651] Isto.

[652] Detaljenije u Materijalu za briefing br.6. Troškovi politika i naša predviđanja: www.cdn.budgetresponsibility.org.uk/27814-BriefingPaperNo_6.pdf

koalicijska vlada pokrenula je OBR u privremenom obliku. Doživio je kratko razdoblje kontroverzi kada ga je njegov prvi predsjedavatelj napustio, a neovisnost OBR-a je dovedena u pitanje u parlamentu i medijima. U 2011. Zakon o proračunskoj odgovornosti i Zakon o državnoj reviziji prihvaćeni su u parlamentu. OBR su u osnivanju podržale stranke vladajuće koalicije uz protivljenje opozicije, koja je izražavala sumnju u adekvatnost mjera zaštite njegove neovisnosti.

OBR vode tri člana, od kojih je jedan predsjedavajući. Savjetodavnu komisiju ekonomskih i fiskalnih stručnjaka čini devet članova, a 27 državnih službenika stalnog osoblja pokriva ekonomska predviđanja i analize. Osnovan je kako bi osigurao neovisne i utjecajne analize javnih financija, zbog percepcije da je pristranost deficitu pogoršana u UK-u zahvaljujući sustavno pretjerano optimističnim fiskalnim prognozama i odstupanjem od fiskalnih ciljeva. Stoga doprinosom kvaliteti fiskalne politike i javnoj raspravi nastoji značajno povećati transparentnost službenih fiskalnih prognoza i analiza.

OBR nastoji raditi transparentno. Komunicira s javnošću na najviše ponuđenih načina u upitniku i to u vezi značajnijih fiskalnih događanja. Prosječna godišnja medijska pokrivenost aktivnosti OBR-a procjenjuje se na više od 150 objava. Informacije o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila javno su dostupne putem mrežne stranice, priopćenja, na briefinzima s novinarima, tiskovnim konferencijama i na predstavljaju u parlamentu. Prenose/objavljuju ih najvažniji mediji, nakon čega slijedi javna rasprava. Vlada reagira na procjenu nepoštivanja fiskalnih pravila objašnjenjima zašto se ne pridržava, javnom objavom poduzimanja korektivnih mjera ili zašto ne poduzima korektivne mjere. Utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem. Građani su „razumno dobro informirani“ o njegovom postojanju i aktivnostima. Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama, te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu također je dobar. Iznosi svoj pogled na stanje javnih financija objavom predviđanja u isto vrijeme kada i Ministarstvo financija objavljuje glavne objave. Ne upozorava u vezi „stanja“ javnih financija i ne daje normativne komentare o fiskalnoj politici, već predstavlja jasne i transparentne informacije drugima kako bi sami prosudili.

6.7 Zaključak

Uloga i struktura analiziranih primjera šest fiskalnih odbora u EU, te nazivi tih fiskalnih institucija, razlozi osnivanja (71 godišnji veteran (Nizozemska), osnovan u razdoblju zdravih javnih financija (Švedska), u sklopu većeg paketa reformi kao posljedice financijske krize (Irska), pogoršanje pristranosti deficitu (Ujedinjeno Kraljevstvo) ili pogoršanje stanja javnih financija i reakcija na financijsku krizu (Mađarska i Hrvatska (pristupanje EU) i unutarnja organizacija, dosta variraju od zemlje do zemlje. Razlike odražavaju niz čimbenika posebnih za neku zemlju, a među njima su: politički (vladin) sustav i odnos stranaka na vlasti, različiti izvori pristranosti deficitu, postojanje drugih domaćih institucija s ulogom „pasa čuvara“, te stanje medijskih sloboda i demokracije. Nadalje, komparativna analiza je pokazala kako osnivanje odbora ima različitu podršku političkih stranaka - široku podršku u Irskoj i u Nizozemskoj (gdje su i u koalicijskim sporazumima navedena fiskalna pravila), te izostanak podrške oporbenih stranaka u Mađarskoj i Švedskoj. Međutim, u teoriji se navodi kako je važno da odbori počnu svoje aktivnosti sa širokom podrškom većine političkih stranaka.[653] Zatim, odbori u Irskoj, Nizozemskoj, Švedskoj i UK osnovani su u mandatima vlada konzervativno-liberalnih koalicija. U Mađarskoj prvi odbor osnovala je vlada koalicije lijevog centra, a zamijenio ga je odbor u mandatu vlade koalicije desnog centra. Hrvatski prvi odbor osnovan u mandatu vlade desnog centra, a zamijenio ga je postojeći u mandatu vlade lijevog centra. Primjeri Hrvatske i Mađarske upućuju na mogući veći politički utjecaj na oblikovanje odbora. Sve navedeno upućuje na složeni ekonomsko-politički kontekst u kojem odbori djeluju, koji može smanjiti njihovu učinkovitost u postavljenim zadaćama, te utjecati na transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Uz to, analizirane teorije, rezultati istraživanja i medijski natpisi pokazali su da što je veća koalicija veći je i izazov za vlade u poštivanju pravila, jer više stranaka u koaliciji i ideološka podijeljenost društva utječu na zdravlje javnih financija. Svi analizirani odbori bave se procjenama stanja u javnim financijama te o tome informiraju ministarstva financija i/ili vlade i/ili parlamente, kojima podnose i izvješća o radu. Samo nizozemski CPB priprema procjene troškova izbornih

[653] Zaključili su sudionici konferencije u Budimšpešti (javni službenici, stručnjaci i akademici) iz više od dvanaest zemalja kako bi izvukli lekcije iz iskustava postojeći fiskalnih odbora i raspravili buduće smjernice. Više u: Calmfors, Lars., Kopits, George. and Teulings, Coen., 2010. A new breed of fiscal watchdogs. Dostupno na: www.mkkt.hr/conference-on-independent-fiscal-institution

programa i prijedloga političkih stranaka i njihov utjecaj na proračunske politike kako bi pridonosio transparentnosti izbornog procesa, te je u potpunosti integriran u proračunski proces. Također, svi odbori procjenjuju fiskalnu politiku i poštivanje fiskalnih pravila (u Nizozemskoj pravila odnedavno procjenjuje Državno vijeće).

Zakonska podloga većine odbora je Zakon o fiskalnoj odgovornosti i pripadajući propisi (osim OBR-a čiji rad određuje nekoliko zakona i propisa) koji određuju njihovu unutarnju organizaciju i objavu javno dostupnih podataka najčešće putem mrežnih stranica odbora, ali ne i podrobniju komunikaciju s javnošću. Niti jedan odbor nema određenu komunikaciju s javnošću i komunikacijsku strategiju, prema preporukama OECD-a, iako neki puno komuniciraju s javnošću i imaju dobar medijski utjecaj. Također, odbori nemaju alate potpore objavi procjena putem medija, koja vlade ne mogu ignorirati kao opasnost i štete od gubitka reputacije.[654] No, odbori su svjesni važnosti komunikacije s medijima za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu i medijskog utjecaja za njihovu uspješnu ulogu „fiskalnog psa čuvara“ (vidi Tablicu 33. Usporedba šest fiskalnih odbora EU o utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu). Komunikacija s javnošću odvija se na najviše načina u Irskoj, Nizozemskoj i UK, većinom načina u Švedskoj, samo putem mrežne stranice i intervjua u Mađarskoj, te samo putem mrežne stranice u Hrvatskoj. Nizozemski odbor ima značajan kredibilitet u očima vlade, parlamenta i javnosti. Planira poboljšati komunikacijsku strategiju kako bi poboljšao učinkovitost komunikacije, a među ostalim, povećanjem aktivnosti na društvenim mrežama koje postaju sve utjecajnije. Većina odbora komunicira kod značajnih fiskalnih događanja. Zanimljivo je da reakcije na vladin prijedlog proračuna odmah nakon objave, putem izravnog medijskog uključivanja, daju samo irski i britanski odbor. Najviše medijskih objava godišnje (150) procjenjuju odbori u Nizozemskoj i UK, zatim u Irskoj i Mađarskoj (50), pa Švedskoj (manje od 10). Najviše objava procjenjuju u tiskanim i elektronskim medijima, a odnose se većinom na aktivnosti odbora te analize, procjene i izvješća. Informacije o poštivanju/nepoštivanju pravila većinom su dostupne putem objava na mrežnim stranicama i priopćenja te predstavljanjem u parlamentu (najaktivniji su u komunikaciji švedski odbor i iz UK-a).

[654] Isto.

Tablica 33: Usporedba šest fiskalnih odbora EU o utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu

Zemlja	Hrvatska	Irska	Mađarska	Nizozemska	Švedska	Ujedinjeno Kraljevstvo
Načini komunikacije	Mrežna stranica	Mrežna stranica, priopćenja, briefinzi, tiskovne konferencije, društvene grupe i intervjui	Mrežna stranica i intervjui	Mrežna stranica, priopćenja, briefinzi, tiskovne konferencije, društvene grupe i intervjui	Mrežna stranica, priopćenja, tiskovne konferencije i intervjui	Mrežna stranica, priopćenja, briefinzi, tiskovne konferencije, društvene grupe i intervjui
Komuniciranje	Značajna fiskalna događanja i objavom informacija o poštivanju/ nepoštivanju pravila	Značajnija fiskalna događanja/objava o poštivanju /nepoštivanju pravila	Značajna fiskalna događanja i promjene u fiskalnoj politici	Značajna fiskalna događanja	Objava godišnjeg izvješća, neuspjeha u fiskalnoj politici	Značajna fiskalna događanja, srednjoročna predviđanja i prema procjeni
Prosječna medijska pokrivenost		50 objava na godinu	50 objava na godinu	150 objava na godinu	manje od 10 objava na godinu	150 objava na godinu
Najviše objava	Tiskani i elektronski mediji	Tiskani i elektronski mediji	Tiskani i elektronski mediji	Tiskani i digitalni mediji	Tiskani i elektronski mediji	Tiskani, elektronski, digitalni i online mediji
Medijske objave	Aktivnosti odbora, analize, procjene i izvješća	Analize, procjene i izvješća, te kritike vladine fiskalne politike	Aktivnosti odbora	Analize, procjene i izvješća, te kretanje deficita i duga	Aktivnosti odbora , te analize, procjene i izvješća	Aktivnosti odbora, kretanje deficita i javnog duga te transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu
Dostupnost informacija o poštivanju/ nepoštivanju pravila	Mrežna stranica u sklopu stranice parlamenta i priopćenja	Priopćenja, tiskovne konferencije i predstavljanje u parlamentu	Priopćenja, briefinzi s novinarima i predstavljanje u parlamentu	Predstavljanje u parlamentu i objava u publikacijama	Mrežna stranica u sklopu stranice parlamenta, briefinzi s novinarima i predstavljanje u parlamentu	Mrežna stranica, priopćenja, briefinzi s novinarima, tiskovne konferencije i predstavljanje u parlamentu
Utjecaj informacija o poštivanju pravila	Prenose/objavljuju najvažniji mediji, nema javne rasprave	Prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava	Prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava ili nema rasprave	Povećana jasna vidljivost CPB-ovih podataka omogućuje procjenu FP	Privlači pozornost glavnih medija, javna rasprava i u parlamentu	Prenose/objavljuju svi mediji, javna rasprava
Utjecaj informacija o nepoštivanju pravila	Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, nema javne rasprave	Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava	Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji,javna rasprava	Povećana jasna vidljivost CPB-ovih podataka omogućuje procjenu pravila	Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava	Informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava
Reakcija vlade na nepoštivanje pravila	Uvažava kritične stavove, postaje transparentnija i odgovornija	Objašnjava zašto se ne pridržava	Objašnjava razloge nepoštivanja i javna objava korektivnih mjera	Objašnjenje zašto se ne pridržava	Komentarima u medijima, na javnim raspravama i u parlamentu te se od vlade zahtijeva odgovor kod donošenja proračuna	Objašnjava zašto se ne pridržava, javna objava poduzimanja korektivnih mjera ili zašto ih ne poduzima
Reakcija vlade na kritičke stavove	Objašnjava razloge stanja u fiskalnoj politici	Uvažava, objašnjava razloge stanja, postaje transparentnija i odgovornija	Uvažavanjem kritika i objašnjenjem razloga stanja, postaje transparentnija i odgovornija	Uvažava, postaje transparentnija i odgovornija	Nema formalnih sankcija	Ne daje normativne komentare već predstavlja jasne i transparentne informacije kako bi drugi sami prosudili

Zemlja	Hrvatska	Irska	Mađarska	Nizozemska	Švedska	Ujedinjeno Kraljevstvo
Utjecaj na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu	Promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, nadzor fiskalne održivosti	Promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, analiza transparentnosti, nadzor fiskalne održivosti, priprema javnih izvješća s medijskim utjecajem i promocija zdravih javnih politika	Nadzorom fiskalne održivosti i promocija zdravih javnih politika	Promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, nadzor fiskalne održivosti, priprema izvješća s medijskim utjecajem	Priprema javnih izvješća s medijskim utjecajem i promocija zdravih javnih politika	Promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te priprema javnih izvješća s medijskim utjecajem
Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti, te na povećanje transparentnosti i odgovornosti	Dobar	Dobar	Dobar	Dobar	Dobar	Dobar
Utjecaj fiskalnih pravila i odbora na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu	Javna objava informacija o poštivanju FP i komunikacija	Putem medija	Promoviranje transparentnosti i odgovornosti, te transparentnošć u rada	Putem medija, a javnost tada utječe na reputaciju političara, javnom objavom informacija o poštivanju FP i komunikacija analiza, procjena i izvješća, te promoviranje transparentnosti i odgovornosti	Javna objava informacija o poštivanju FP, jača komunikacija analiza, procjena i izvješća, te transparentnošću rada	Putem medija, a javnost utječe na reputaciju političara, javna objava informacija o poštivanju FP i komunikacija analiza, procjena i izvješća, promoviranje transparentnosti i odgovornosti, te transparentnošću rada
Na stanje javnih financija upozorava	U slučaju pretjerane državne potrošnje	Nesuglasje predloženih proračuna i ciljeva, preoptimistična predviđanja, pretjerana potrošnja, neodrživa porezna politika, loše fiskalne izvedbe, upućivanje na stvarno stanje i povećanje svijesti javnosti o zdravim financijama	Nesuglasje predloženih proračuna s izloženim ciljevima, preoptimistična predviđanja, lošije fiskalne izvedbe od predviđenih, upućivanje na stvarno stanje	Osigurava podatke za procjenu stanja	Utemeljene procjene fiskalne politike	Iznosi svoj pogled na javne financije istodobno kada i Ministarstvo financija glavne objave, ne upozorava, već predstavlja detaljne analize
Reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti neodgovornosti	Stalan pritisak na transparentnost i odgovornost	Teško je izmjeriti reakciju javnosti. Iz reakcije medija, većina medijskih kuća i glavni ekonomski novinari uhvate se za glavne točke/kritiziranje proračuna/SGP koje su sadržane u izvješćima.	Javne rasprave i pritisak na transparentnost i odgovornost	Pitanje nije relevantno za njih.	Nacionalna fiskalna okosnica većinom radi dobro i većinom je političari respektiraju. Postoji razmjerno snažna javna podrška fiskalnoj disciplini i zato je politički trošak financijske neodgovornosti potencijalno visok	Nije na OBR-u da odgovori na to pitanje.

Izvor: autorica na temelju rezultata upitnika

Informacije o poštivanju pravila prenose najvažniji mediji, a javna rasprava slijedi u Irskoj, Švedskoj i UK-u, u kojima su mediji slobodni, ali je i visok stupanj demokracije (vidi Grafikon – Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015 za 18 država članica EU i Grafikon – Barometar demokracije od 2008. -2014. za 18 država članica EU). Rasprava (ponekad) izostaje u tranzicijskim zemljama Hrvatskoj i Mađarskoj, u kojima su mediji djelomično slobodni i niži stupanj demokracije.

Usporedbe radi, informacije o nepoštivanju pravila objavljuju najvažniji mediji u svim analiziranim zemljama, nakon čega slijedi javna rasprava osim u Hrvatskoj. To može odražavati manji utjecaj razmjerno novoga odbora, ali i manju slobodu medija i demokracije. Na nepoštivanje pravila vlade većinom reagiraju objašnjenjima zašto se ne pridržavaju (u Švedskoj se zahtijeva odgovor vlade kod donošenja proračuna, a u UK-u slijedi javna objava o poduzimanju ili nepoduzimanju korektivnih mjera). Vlade na kritičke stavove odbora o fiskalnoj politici reagiraju uvažavanjem kritika i objašnjenjem razloga stanja (u UK-u ne iznose kritičke stavove već predstavljaju informacije kako bi drugi prosudili). Najviše načina utjecaja na transparentnost i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu koriste odbori u Irskoj i Nizozemskoj. Odboru u Švedskoj je procjena transparentnosti dio zadaće koju obavlja u sklopu Godišnjeg izvješća. Prevladava utjecaj odbora promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti i pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem. Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti, te na povećanje transparentnosti i odgovornosti svih šest odbora procjenjuju dobrim. Odbori procjenjuju kako pravila i odbori najviše utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu putem medija, komunikacijom analiza, procjena i izvješća te objavom informacija o poštivanju pravila. Najviše načina utjecaja navode odbori u Nizozemskoj i UK-u (npr. u Švedskoj ističu kako općenito rade na visokoj razini transparentnosti), koji prednjače po otvorenosti proračuna i sveukupnoj razini transparentnosti (vidi Tablicu 30. Otvorenost proračuna/prosječna sveukupnost VFS u EU od 2011. do 2013.). Odbori na stanje javnih financija upozoravaju različito, a u najviše slučajeva u Irskoj, Mađarskoj i Švedskoj, dok odbori u Nizozemskoj i UK-u iznose svoje poglede i podatke za procjenu stanja drugima. Javnost reagira na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu stalnim pritiskom u Hrvatskoj, te javnim raspravama i pritiskom u Mađarskoj. U Irskoj procjenjuju da je reakciju javnosti teško mjeriti, ali se može vidjeti iz kritičkih natpisa u

medijima, a u Švedskoj navode kako postoji snažna podrška fiskalnoj disciplini i trošak financijske neodgovornosti je potencijalno visok.

Odbori se većinom financiraju javnim sredstvima i u vrijeme provođenja istraživanja njihova neovisnost, što je također iznimno važno za njihov medijski utjecaj, nije bila ugrožena. Svojedobno je odboru u Švedskoj, zbog komentara koji su doveli do napetosti između odbora i Ministarstva financija, tadašnji ministar prijetio smanjenjem financiranja kada se žalio da treba više sredstava. Britanski OBR, koji je bio prvo privremeni, pa potom kao stalni bilježi kratko razdoblje kontroverzi kada je njegova neovisnost bila dovedena u pitanje. Mađarskom odboru neovisnost je bila najugroženija u počecima rada, kada ga ni međunarodni legitimitet nije uspio zaštiti od gašenja, ali i u prethodnom razdoblju u kojem su medijske slobode i stupanj demokracije u Mađarskoj bili najniži. Navedeni primjeri pokazuju kako novi odbori obično prolaze kritičnu fazu u obavljanju svoje funkcije „psa čuvara“, koja obično podrazumijeva kritiziranje vlade i zaštitu od posljedica kriticizma za njihovu neovisnost koja je pak važna za obavljanje njihovih zadaća. To je i glavna razlika između odbora (neovisnih) i parlamenata (političkih institucija) kojima većina odbora odgovara za svoj rad.

7 Globalni problemi zahtijevaju globalna rješenja

Mogu li fiskalna pravila i fiskalni odbori kao snažna sredstva komunikacije, u smislu javne objave poštivanja vlada pravila i preporuka odbora na jednom mjestu u EU, povećati fiskalnu transparentnost i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, a time pridonijeti barem ublažavanju, ako ne i sprječavanju nove (dužničke) krize? Na temelju rezultata istraživanja (znanstvene literature, medijskih natpisa, podatka Eurostata i upitnika) utvrdili smo da je proračunska politika članice E(M)U u razdoblju od 2008. do 2015. bila većinom prociklička, proračuni često iskazivali značajne manjkove, većina zemalja prekomjerno zadužena, a razina poštivanja europskih proračunskih propisa niska. Može se reći kako je „Velika recesija“ bila ne planirani, ali ključan, „stres test“ aktualne fiskalne politike i financijskog menadžmenta. Njezin negativan utjecaj na održivost i stabilnost javnih financija potaknuo je države EU na preispitivanje postojećih doktrina i praksi, kako bi izbjegle slične nezgode u javnim politikama u budućnosti te na vrijeme izgradile čvrste fiskalne i upravljačke institucije za sprječavanje ili bolje odolijevanje financijskim šokovima. Do previranja u javnim financijama

nije došlo samo zbog cikličnih slabosti kojima su smanjeni porezni prihodi i neuravnoteženi proračuni. „Dublja i uvjerljivija bolest proširila je fiskalnu pustoš diljem zemalja, uključujući one koje su se držale čvrstih fiskalnih ograničenja i razborite proračunske politike“ (Schick, 2013:2).

Rezultati teorijskog istraživanja uvelike su u skladu s razmatranjem iskustava iz krize koje Schick (2013) sažima u šesnaest lekcija:

1. Sve države članice iskusile su pogoršanje u fiskalnim ravnotežama, ali postoji značajna varijacija u opsegu do kojega su vladini proračuni smanjeni, rangirajući od malih neravnoteža u najmanje pogođenim zemljama do duboke destabilizacije u većini pogođenih;
2. Za razumijevanje zašto je recesija bila tako štetna važno je sagledati ekonomske uvjete prije krize i fiskalne ishode tijekom desetljeća koje je prethodilo krizi;
3. Fiskalna disciplina mora se provoditi tijekom razdoblja rasta na način da vlade stabiliziraju javne financije kada ekonomija slabi;
4. Povišen omjer javnog duga treba učiniti vlade opreznijima prema izgledima za buduće fiskalne nevolje;
5. Vlade i nadnacionalne institucije trebaju dodatne ekonomske mjere, uvjete i kapacitete za prilagodbu zemalja fiskalnim šokovima i drugim poremećajima;
6. Rješavanje financijskih kriza uzima puno više vremena i izvora od uobičajene recesije, te zahtijeva različite politike i lijekove;
7. Šokovi recesije različiti su po ozbiljnosti i utjecaju i imaju prepoznatljiva obilježja u svakoj pogođenoj zemlji;
8. Štednja nije dostatna za stabilizaciju javnih financija ili za obnovu povjerenja javnosti. Međunarodna zajednica treba nove uvide i alate za olakšanje i osiguranje fiskalne konsolidacije i poticanje rasta;
9. Nekompletnost europskih fiskalnih institucija povećala je rizik od zaraze i otežala odgovor na krizu;
10. Veličina vladinih rashoda i raspona socijalnih koristi ne objašnjavaju varijacije u ozbiljnosti krize u zemljama OECD-a. Ono što određuje fiskalnu čvrstinu država želja je njihovih građana da plate za koristi dobivene od vlada;
11. Fiskalna pravila moraju ograničiti prihode i politiku potrošnje kada gospodarstvo raste; ako to ne učine, pravila neće biti ojačana kada rast usporava ili nestaje;

12. Početak krize obično je obilježen varijacijama između budžetiranih i aktualnih prihoda ili rashoda. To bi moglo biti korisno, zajedno s procedurama za identificiranje tih uzroka, za jačanje sustava ranog upozorenja vlada na te varijacije;

13. Fiskalna kriza se intenzivira kada je vlada izložena preuzimanju većeg rizika - kada je ekonomija snažna, ali prisiljava naplatu kada slabi. Buduće krize mogle bi biti ublažene provođenjem dubinskog snimanja prije procjene slučajnog rizika i izbjegavanjem djelovanja koje povećava moralni hazard;

14. Prije postavljanja ili proširenja prava koja ih „zaključavaju“ u otvorene obveze, vlade trebaju testirati njihovu dugoročnu održivost (30 godina ili dulje) prema različitim ekonomskim i demografskim scenarijima, uključujući niže trendove rasta i produljenje trajanja života;

15. Vlade i međunarodne organizacije trebaju nastojati razvijati pokazatelje ranog upozorenja prekomjerne aprecijacije cijena imovine, zajedno s politikama da sačuvaju proračun od iskrivljenja koja generiraju mjehuriće u prihodima i rashodima;

16. Suvremeni proračunski instrumenti pokazali su se preslabima da otupe krizu, premda bi mogli biti učinkovitiji u normalnijim uvjetima (više u: Schick, 2013:8-26).

Navedene lekcije iz aktualnih kriza mogu poslužiti kao globalne smjernice za izbjegavanje ili ublažavanje budućih fiskalnih šokova. Mogu se sažeti u sljedeće naglaske: vladino ponašanje u dobra vremena ključno je za odolijevanje krizama u loša vremena; važno je ocijeniti živi li zemlja - ne samo vlada - unutar svojih financijskih mogućnosti; nužno je uzeti u obzir fiskalne rizike koje su vlade preuzele, jer obično rizici preuzeti kada je gospodarstvo snažno dospijevaju na naplatu kada ekonomija slabi i vladin mjehur imovine oštetio je ekonomiju i javne financije, ekonomiju kroz pretjerano zaduživanje, a javne financije iskrivljavanjem vladinih prihoda i odluka o potrošnji (Schick, 2013:19). Bilo kako bilo, „ako je fiskalna rasipnost bila problem, fiskalna čestitost mora biti rješenje“ (Krugman, 2012:187), u budućnosti javnih financija.

Rezultati empirijske analize potvrdili su kako bi javne financije bile „čestite“ u budućnosti važno je da fiskalna pravila i fiskalni odbori postanu snažna sredstva komunikacije, koji nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću mogu utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Također, važno je da se medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora s javnošću pridonese transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Međutim, kako bi odbori i pravila, kao snažna sredstva komunikacije, bili učinkoviti važno je da mediji, putem kojih se može utjecati na odgovornije i transparentnije upravljanje javnim financijama budu slobodni, a stupanj demokracije u društvu visok. Uz to, donošenje dobrih odluka, ne samo političkih ili kao socijalno sredstvo, smanjuje vjerojatnost još jedne krize i možda čak ubrzava inovacije koje bi mogle poboljšati živote ljudi diljem svijeta. „Ako donesemo pogrešne odluke, izronit ćemo s društvom i gospodarstvom koji su više podijeljeni nego prije, ranjiviji na drugu krizu, i manje spremni za suočavanje s izazovima 21. stoljeća“ (Stiglitz, 2010:XIII).

Nadalje, kako je problem deficita i javnog duga određen kao politički, njegovo rješenje također leži u sferi politike, odnosno političkih stranaka. Programe stranaka važno je intenzivno pratiti tijekom izbora i precizno odrediti način transparentnog prijenosa s vlasti nakon toga kako se ne bi dogodilo da ostanu “kosturi u ormaru”. Stranke su sklone osiguranju netočnih informacija i predstavit će pogled na gospodarstvo koji će povećati njihove šanse za pobjedu na izborima. Stoga fiskalni odbori analizama gospodarstva i prijedloga politika mogu pomoći u rješavanju toga problema i nepristrano informirati nedovoljno informirane birače.[655]Neke zemlje, poput Novog Zelanda, pripremaju predizborno ekonomsko i fiskalno ažuriranje. Obično se objavljuje četiri do šest tjedana prije izbora, a mora uključivati "u najvećoj mogućoj mjeri” informacije o svim odlukama vlade i okolnostima koje mogu bitno utjecati na fiskalne i gospodarske izglede.[656] Pokazalo se da glavne političke stranke obično javno priznaju da, ako dođu na vlast, moraju: smanjiti proračunski manjak i kontrolirati javnu potrošnju; postizati održivi gospodarski rast na duži rok; ukazati dugoročno na složene društvene i ekonomske izazove čiji se troškovi i koristi pokrivaju desetljećima; i unaprijediti djelotvornost i učinkovitost javnih usluga. Također, istraživanje Instituta za vladu UK-a

[655] Bos, Frits, Teulings, Coen (2011).

[656] Ključna stvar su: Agencije moraju pružiti informacije zatražene od Riznice kako bi osigurale da su značajne odluke i rizici uključeni u Predizborno ekonomsko i fiskalno ažuriranje u Riznici. Riznica priprema Predizborno ekonomsko i fiskalno ažuriranje, suklano Zakonu o javnim financijama iz 1989. Direktori i glavni financijski službenici dužni su potpisati Izjavu o zastupanju kojom potvrđuju da su obavijestili Riznicu o svim pitanjima koja mogu utjecati na fiskalne i gospodarske izglede. Zakon o javnim financijama postavlja pravila u vezi podešavanja vremena Predizbornog ekonomskog i fiskalnog ažuriranja, ali i procjenu ministra financija točnog datuma objave (više u Guidance for the 2014 Election Period: State Servants, Political Parties, and Elections. Dostupno na: www.ssc.govt.nz/sites/all/files/election-guidance-2014.pdf

pokazuje da javnost ima malo povjerenja da će političari ispuniti izborna obećanja. No, dvije trećine ispitanih će vjerojatnije glasovati za stranku koja može pokazati kako će provoditi svoje politike u vladi.[657] Navedeno upućuje na to da je pred odborima puno izazova u smislu aktivnog praćenja programa političkih stranaka, što danas radi samo Nizozemski ured za analizu ekonomske politike (CPB), kako bi se pridonijelo stabilnijim i uravnoteženijim javnim financijama. Nadnacionalnim fiskalnim nadzorom može se smanjiti domaći politički utjecaj, kao u slučaju UK-a jer „sve dok je Velika Britanija formalno predmet nadnacionalnog fiskalnog nadzora EU, na taj proces gotovo da nema domaćeg političkog utjecaja" (Chote, 2013:5). No, važna je i objavu podataka na jednom mjestu u EU o poštivanju vlada fiskalnih pravila. Sada su informacije o poštivanju pravila dostupne, među ostalim, na mrežnim stranicama odbora. Više ili manje vidljive i vrlo često teško razumljive široj javnosti. Uz to, većinom su objavljene na nacionalnom jeziku i teško ih je pratiti međunarodnoj javnosti, stoga je važna objava podataka o poštivanju pravila i na engleskom jeziku, koji je jezik financija, čime bi se pridonijelo međunarodnoj transparentnosti pravila i odgovornosti (političara) za njihovo poštivanje. Jer, upravo „međunarodna financijska transparentnost je središnje pitanje cijele moderne fiskalne države" (Pikettyu, 2014:612).

Tome bi mogao pridonijeti neovisni Europski fiskalni odbor (EFB)[658] osnovan u listopadu 2016. kako bi pratio javne financije članica eurozone i preporučivao potrebne preinake za usklađivanje njihovih proračuna s europskim propisima, te savjetovao EU o optimalnoj fiskalnoj politici. Doduše, EK je 2013. dobila veće ovlasti za korigiranje fiskalne politike 19 zemalja članica eurozone, ali su njihove vlade zbog izglednog slabog gospodarskog rasta i migracijske krize, te jačanja populističkih pokreta u cijeloj Europi pojačale pritisak na Bruxelles da ublaži svoje tumačenje europskih proračunskih propisa. EK bi i dalje bila nadležna za poštivanje europskih propisa na razini zemalja članica, a EFB bi osigurao pridržavanje članica EU fiskalnih pravila, ali i kao neovisno tijelo za nadzor te odmak od

[657] Stranke su pitane kako postići navedene ciljeve nakon općih izbora 2015. Da bi bile uspješne, njihovi planovi moraju djelovati u praksi, kao što su dobro zvučali tijekom kampanje. Stranke trebaju raditi kako da izvuku najviše od 700 milijardi funti na godinu vrijednog vladinog stroja, tako da do vremena općih izbora 2020. budu u stanju pokazati da su napravile razliku. Korištenjem istraživanja državnog Instituta za Vladu o tome što funkcionira, a što ne, ovaj dokument identificira što stranke moraju učiniti u vladi kako bi postigla svoje ciljeve.Više u: A Programme for Effective Government. What the party manifestos must address in 2015. Institute for Government. 10 September 2014. Dostupno na: www.instituteforgovernment.org.uk

[658] eng. European Fiscal Board. Više na: www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3481_en.htm

strahova da će odluke o nacionalnim proračunima biti donijete od strane „politizirane“ EK. To je tijelo popunjeno neovisnim stručnjacima koje nisu odabrale države članice, kako bi obavljalo kvalitetne preglede fiskalnih prijedloga, te „savjetovalo, kritiziralo i oglašavalo upozoravajuća zvona ako misli da se neka zemlja ne pridržava pravila.“Upravo upozorenja odbora putem medija javnosti i vladama, iznimno su važna za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Jer, pravodoban nadzor i upozorenja odbora mogli su pomoći sprječavaju grčke krize.[659]

Važno je stvoriti i zajednički fiskalni sustav kako bi vlasti i vlade djelovale zajedno i prema istim kriterijima. Uz to, ključan je preduvjet za svaku zemlju stvaranje učinkovitog i snažnog institucionalnog okvira ako želi biti konkurentna u rastućoj globalnoj konkurentnosti. To podrazumijeva održive javne financije, učinkovitu javnu administraciju, dobro i konkurentno poslovno okruženje, visokokvalitetni obrazovani, istraživački i znanstveni sustav. Za to je pak nužno provesti strukturne reforme kako bi se maksimizirali rezultati i političke koristi, ali i poštivanje pravila fiskalne politike.

Kako sada stvari stoje, EU stalno ublažava stroga pravila o proračunskom deficitu kako bi članicama omogućila veću fleksibilnost u ključnim javnim ulaganjima koja imaju za cilj poticanje rasta i smanjenje rekordne nezaposlenosti. Tijekom krize, mnoge zemlje stavile su svoja fiskalna pravila u status mirovanja ili nisu uspjele zadovoljiti pravila pa su ih izmijenile. No, nekoliko zemalja provodilo je reforme prije krize za „utočište“ kod izlaza iz krize. Poput Njemačke koja u svojem Ustavu sadrži pravilo strukturnog proračunskog salda („plafon“ deficita od 0,35 posto BDP-a za savezne vlasti i strukturno uravnoteženi proračuni za pokrajine), za koje se očekivao puni učinak za savezne vlasti u 2016., a za države se očekuje u 2020. „Nove generacije" fiskalnih pravila kombiniraju cilj održivosti s više fleksibilnosti zbog gospodarskih šokova. Ipak, veća složenost pravila donosi i nove izazove za komunikaciju. Povećan broj pravila, njihova interakcija i sofisticiranost može zakomplicirati implementaciju, te otežati objašnjenje i praćenje usklađenosti. Da bi se riješio prvi izazov, nekoliko zemalja reformira svoje proračunske postupke i srednjoročne proračunske okvire (npr. Austrija, Grčka, Irska, Portugal). U rješavanju drugog izazova važnu ulogu mogu igrati fiskalni odbori (kao što je navedeno u poglavlju 3.), pa su u mnogim zemljama nedavnim

[659] Više u: Calmfors, L., Kopits, G. i Teulings, C. (2010a)

reformama upravljanja donijeti planovi za njihovo neovisno djelovanje, iako su se nekim inicijativama opirale određene moćne interesne skupine (primjerice, u Italiji, Portugalu ili Španjolskoj).[660] Reforma fiskalne arhitekture EU, koja se više oslanja na nacionalne institucije, uključujući i neovisna tijela za nadzor, kako bi ojačala poštivanje zajedničkih fiskalnih pravila, ubrzat će stvaranje fiskalnih odbora.[661]

Za povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti političara iznimno je važno da vođe vlada, ministri financija, upravitelji programa javnih politika i građani teže odgovornim proračunima. Iako to može zvučati kao nedostižni ideal kada se sagleda dosadašnji gotovo identičan i sasvim suprotan obrazac ponašanja političara u krizama, te iako je izvjesno, prema analizama uzroka i posljedica dosadašnjih fiskalnih kriza, da će sa stabiliziranjem ekonomskih i političkih uvjeta opet uslijediti povećanje vladinih proračuna u budućnosti. Stoga je vrijeme za preusmjeravanje financijskih inovacija prema razvoju novih alata i pristupa za rješavanje tih izazova. Među ostalim, važno je da se promijene pravila pozajmljivanja državama. Možda je rješenje u uspostavi mehanizma za insolventnost država članica eurozone kako bi se spriječile buduće krize te poručilo da bi zemljama trebalo biti omogućeno da u krajnjem slučaju napuste eurozonu, kao što smatraju članovi Vijeća gospodarskih savjetnika pri njemačkoj vladi. Ili se zalagati za uspostavu instituta europskog povjerenika koji bi koordinirao ekonomsku, financijsku i socijalnu politiku, za početak 19-člane eurozone, kao što je predlagao Emanuel Macron kao francuski ministar gospodarstva, koji je sadašnji francuski predsjednik. Ili, pak kao što je pokazao nalaz, fiskalne odbore učiniti sredstvima komunikacije za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Nadalje, za vjerovati je da bi tekuća neravnoteža u potrošnji zemalja mogla dovesti do sljedeće krize, a kako bi se riješio taj problem važno je povećati produktivnost i reformu bankarskog sustava. Zatim, riješiti globalni problem slabe regulacije i povećati otpornost financijskog sustava u EU i ostatku svijeta. S druge strane, ako se u potpunosti odbacuje mogućnost bilo kakve vrste financijske krize tada se vjerojatno previše smanjuje rizik, u smislu inovacija i gospodarskog rasta, koji bi se morao ostvarivati bez zaduživanja država.

[660] Više u Calmfors, L., Kopits, G. i Teulings, C. (2010a)

[661] Rastući interes za fiskalne odbore nije ograničen na Europu, što je potvrđeno nedavnim stvaranjem parlamentarnih ureda za proračun u Australiji i Južnoj Africi.

Realan rizik je i da bi demokratski kapitalizam mogao biti zamijenjen nekim drugim (autoritarnim) sustavom ako vlade ne budu distribuirale odgovarajuće javne politike koje donose koristi širem sloju društva, što bi moglo smanjiti utjecaj pravila i odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Zato je važno okončati stvaranje jedinstvenog europskog tržišta i poboljšati upravljanje EU, razviti sposobnost predviđanja, te fleksibilnost, agilnost i uključenost političkih vođa. Također, nužno je zajedničko odlučivanje o pojedinim elementima politika zemalja članica, uz mogućnost većih ovlasti EK, ali i reforma proračunskih institucija iako je fiskalna politika u prvom redu odgovornost pojedinih zemalja. Bilo kako bilo, suradnja temeljena samo na propisima, a ne u stvarnom životu, nije dovoljna za stvaranje istinske EU, a zemlje članice će s vremenom morati u većoj mjeri dijeliti suverenitet. Također, važno je da se znanstvene teorije o pravilima i odborima testiraju i primjenjuju u praksi, ali i da praktična iskustva odbora postanu predmet znanstvenih analiza i istraživanja kao bi se utjecalo na moguće, ako je opravdano, preoblikovanje teorije.

Fiskalna disciplina zahtijeva novu okosnicu, bankarska unija mora biti završena, a krizno upravljanje ostaje crna rupa (Wyplosz, 2015). Umjesto nadanja u integraciju i stabilnost, problemi EU-a mogu samo voditi do iscrpljenosti i kolapsa.[662] I dok su neka rješenja krize i u post kriznom razdoblju u EU razumski laka za predvidjeti, druga će zahtijevati velike istraživačke napore, veću mudrost i sposobnost političara. Za europske probleme postoje dva rješenja: ekonomski prosperitet i povećana demokracija, što temeljeno znači vraćanje moći državama i institucijama kojima birači vjeruju, koja obično idu zajedno, ali ne uvijek.[663]Fiskalni odbori mogli bi u tome imati aktivnu ulogu (poticanjem javnih rasprava i utjecajem na reputaciju političara) upravo zbog svoje zadaće jačanja transparentnosti i odgovornosti u proračunskom procesu, ali i mogućnosti povećanja vidljivosti poštivanja fiskalnih pravila učinkovitijom komunikacijom s javnošću. Jer, EU si ne može priuštiti ponavljanje nerazborite fiskalne politike koje su poduzimale neke zemlje u prvom desetljeću njezina postojanja. Javni dug se tada približavao opasno visokim razinama u nekim zemljama, a povjerenje u postojeće mehanizme za provedbu bilo je narušeno. S druge strane, iako je

[662] Ever farther union. Charlemagne. The Economist, February 27th 2016, str. 22.
[663] Bucked off, The Economist, May 31st 2014., str.11.

globalna financijska kriza iz 2008. teško pogodila Europu, istovremeno je označila početak razdoblja intenzivnog promišljanja, razvoja i inovacija u sektoru javnih financija u mnogim zemljama EU. Moglo bi biti teško sasvim izbjeći krize u budućnosti, ali je važno učiniti ih malima i rijetkima. Kao što je pisao Galbraith (2010:12-13), „u naše doba, doba velikoga upravnog aparata, koje je prožeto onim što ekonomisti zovu automatskim stabilizatorima i neposrednim financijskim poticajima, ekonomski su padovi blaži, a oporavak dolazi brže nego što je bio slučaj prije gotovo jednog stoljeća“.

8 Zaključak

Disertacija se temelji na političkoj ekonomiji fiskalnih institucija (von Hagen, 1991, 1992, 1994a, 1994b, 1996; Schick, 2013; Wyplosz, 2012). Na teorijskom pristupu koji u središte pozornosti postavlja distribuciju moći vezanu uz politiku proračunskog procesa (Wildavsky, 1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky, Caiden, 1974, 2000). Uzet je u obzir novi pogled Europske komisije na Fiskalni sporazum (fleksibilnija primjena fiskalnih pravila EU) te analiza neoliberalnog pogleda o potrebi vođenja politike štednje i oponenata ove politike u SAD-u (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010; Romer, 2011). Teorija tzv. „ekspanzivne fiskalne kontrakcije“ (Alesina i Ardagna, 2010) i novi pogledi na ovu teoriju. Također, uključena je u razmatranje replika Herndona, Asha i Pollina (2013) na Reinharta i Rogoffa (2010a i 2010b). Rezultati mnogobrojnih empirijskih istraživanja provedenih o primjeni i učinkovitosti pravila, baze podataka i indeksi (MMF, 2013; Bova et al., 2014; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Schick, 2012, 2013) i EK. Istraživanja su napravljena i o odborima te njihovom djelovanju i učinkovitosti u utjecaju na odgovorniju fiskalnu politiku vlada (Calmfors, Wren-Lewis, 2010; Wyplosz, 2012), ali i u svjetlu jačanja post-kriznog kredibiliteta (Debrun, Kinda, 2014; Budina et al. i Scheachter et al. ,2012).Dosadašnje analize primjene pravila (Debrun et al., 2008; Budina et al., 2012; Scheachter et al., 2012; Wyplosz, 2013; Schick, 2013; EK, 2012; Schuknecht, 2004). Fenomen širenja sklonosti deficitu objašnjen je u mnogobrojnoj literaturi i identificira brojne razloge koji ga objašnjavaju, a sistematičan tretman ponudili su Persson i Tabellini (2000). Dva su dominantna razloga: tendencija prebacivanja tereta discipline na buduće vlade ili čak na buduće generacije; i uzajamno djelovanje demokratskih procesa i politika interesnih skupina. Političari osnažuju svoje (re)izborne mogućnosti

ugađajući interesnim skupinama i osiguravajući javnu darežljivost na trošak budućih poreznih obveznika. Priroda „problema zajedničkog bazena“, odnosno činjenice da korisnici javne potrošnje ne uspijevaju u potpunosti internalizirati troškove koji moraju preuzeti porezni obveznici, jest takva da je političari često koriste i time postaju fiskalno nedisciplinirani. Na kraju, uočeno je da se do sada u znanstvenim analizama i empirijskim istraživanjima nije puno pozornosti posvećivalo ograničenju političke moći fiskalnim pravilima i fiskalnim odborima kao snažnim sredstvima komunikacije u stvaranju transparentnije i odgovornije fiskalne politike te odgovoru na fiskalnu krizu.

Disertacija je u potpunosti ispunila postavljene znanstvene (teorijske) i istraživačke (empirijske) ciljeve. Potvrđena je hipoteza kvalitativnom metodom istraživanja (literature, političko-ekonomskog i medijskog konteksta) da je globalna financijska kriza dovela do preoblikovanja i daljnje regulacije financijskog sustava u najrazvijenijim zemljama svijeta, dok je primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora važan, ali nedovoljan, korak za ograničavanje političke moći koja je pridonijela dužničkoj krizi. Posebni naglasci stavljeni su na financijsku krizu u SAD-u i dužničku krizu u EU.

Iako je okidač krize u SAD-u bio u financijskom sektoru analiza je pokazala veliku odgovornost političara koji su jeftinim novcem (monetarna politika) poticali financijsku neumjerenost kako bi povećanjem potrošnje skrenuli pozornost birača s pravog stanja u gospodarstvu. Zbog širenja kredita iz političkih razloga, kako bi se umjetno povećanom potrošnjom privukli birači dobrim stanjem gospodarstva, nisu poduzimane uobičajene provjere financijskih rizika. Rasplamsavanju krize pridonijeli su nedostaci u vladinim odgovorima na krizu i nestabilnost, odnosno strukturne slabosti u financijskom sustavu regulacije i nadzora.

Kriza eura i zemalja deficita, te dužnička kriza u prezaduženim članicama EU koja je prijetila izlaskom Grčke iz tog bloka, uzrokovana je pretjeranom potrošnjom, kratkovidnosti u labavoj regulaciji privatnog sektora, te unutar euro sustava. Uz to, analiza je pokazala kako je i temeljni problem EU-a političke prirode. Političari nisu dovoljno učinili na zaustavljanju širenja krize. Negativne ekonomske i političke posljedice politike štednje ponovno su razbuktale krizu. Spašavane su banke, a ne nezaposleni. Kriza je otkrila neučinkovitost okvira fiskalnog upravljanja i funkcioniranja EU, nemogućnost fiskalnih institucija sprječavanja porasta javnog duga u narušenom javnom sektoru, kršenje fiskalnih pravila koja su se

pokazala neučinkovitima, a fiskalne vlasti slabima. Kriza je smanjila povjerenje građana, koji su masovno ostajali bez posla, u političare i političke institucije.

Sve u svemu, vlade su znale što treba učiniti u financijskim krizama, ali to nisu učinile pravovremeno i na odgovarajući način. Regulacija banaka bila je nedovoljno učinkovita, a podaci o financijskim transakcijama vlada i kompanija netransparentni; fiskalna politika nije se vodila prema jednostavnim i vidljivim pravilima što je utjecalo na percepciju vlada u očima investitora i javnosti, te nije bila dovoljno fleksibilna kako bi stabilizirala financije i stvarala povjerenje; ograničenja deficita i javnog duga nisu bila dovoljno čvrsta; nije riješen problem povratne povezanosti država i banaka; regulacija je bila većinom rezultat političkih kompromisa najmoćnijih pregovarača koji zastupaju interese nacionalnih financijskih sustava i interesnih skupina,…Sve su to institucionalni mehanizmi za upravljanje javnim financijama što upućuje na odgovornost političkih institucija (vlada, ministarstava financija i središnjih banaka) za krizu. Širenje kredita iz političkih razloga, zbog čega nisu poduzete uobičajene provjere financijskog rizika, velika je odgovornost političara. Kako građani biraju političare, politika stvara vlade, a vlade stvaraju okvir za gospodarstvo, loša politika postaje loša ekonomija. Na kraju, globalizacija financijskih tržišta bez globalne regulacije pomogla je ubrzanju krize. Pokazalo se kako deregulirani financijski sektor potiče kreditnu ekspanziju. Tim više što je važno razvijanje i jačanje ranog upozorenja vlada na pojavu prvih znakova krize, obično obilježenih prenapuhanim cijenama dionica ili imovine, te na odnos između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda proračuna. Stoga vođenje odgovorne fiskalne politike prema jednostavnim i transparentnim pravilima može imati važnu stabilizirajuću ulogu i pridonositi sprječavanju buduće krize.

Primjena fiskalnih pravila i djelovanje fiskalnih odbora u EU bio je važan, ali nedovoljan, korak ka ograničenju političke moći koja je pridonijela krizama. Mnoge europske zemlje ušle su u krizu s nejasnom fiskalnom prošlošću, a u nekoliko njih deficiti i javni dugovi bili su već na visokim razinama. Dužnička kriza razotkrila je praksu neodgovornog zaduživanja koje je dovelo do eksplozije javnih dugova koje pojedine zemlje nisu bile u stanju financirati. Stoga je deficit neuspjeh političke elite u mnogim zemljama i nedostatak kredibilnih fiskalnih institucija. Uz to, politički izborni čimbenici i u normalna vremena pridonose rastu fiskalnog deficita i javnog duga. Odražavaju zabrinutost političara za reizbor ili nedovoljno razumijevanje stanovništva ograničenja državnog proračuna. Politička motivirana naklonost

povećanju deficita je olakšana proračunskom netransparentnošću, ali i odgođenim fiskalnim prilagodbama. Nadalje, izborna pravila imaju važne posljedice na javnu potrošnju. Većinski izborni sustav više je povezan s fiskalnom disciplinom od proporcionalnog. Vlade sastavljene od više fragmentiranih koalicija sklone su upravljati većim proračunskim deficitima, pritisak na javnu potrošnju povezuje se s političkom fragmentacijom, a većinski izborni sustav povezan je s većom fiskalnom disciplinom. Državne financije u EU više su u funkciji nadolazećih izbora nego pridržavanje Procedure prekomjernog proračunskog manjka (EDP), odnosno smanjenja deficita i javnog duga. Zbog velikog povećanja proračunskih deficita mnoge zemlje EU su oko 2009. ušle u EDP, što znači da je njihovu fiskalnu politiku počela nadzirati EK. Bile su uvedene strukturne reforme i fiskalna konsolidacija. Međutim, EK nije bila dosljedna u primjeni postupaka EDP-a, a veća zaduženja država ograničavala su prostor djelovanja. Zatim, prilagodba toka duga, odnosno „kreativno računovodstvo“, koja je važna za vjerodostojnost podataka o visini deficita i javnoga duga, povećava se prije izbora kako bi vlade uljepšale ravnotežu proračuna. Tako da poteškoće u koordiniranju natjecateljske potražnje za ograničeni bazen javnih sredstava poznat kao „problem zajedničkog bazena“ i kratkovidnost izabranih donositelja političkih odluka također su krivi za prekomjerne deficite i dugove.

Pravila su postojala samo „forme radi“ u predkriznim vremenima, a Pakt o stabilnosti i rastu EU nije se pokazao dovoljno čvrstim ograničenjem razine deficita i duga. Kritizirane su kazne Pakta, jer nisu nametnute automatski već su podložne dugotrajnom diskrecijskom postupku donošenja u kojem sudjeluju pogođene zemlje. Nejednaki je tretman malih i velikih zemalja, discipliniranih i onih nedisciplinirani, a kada se jednoj zemlji olabave pravila isto će tražiti i druge. Kritizirana je i fleksibilnost Pakta koja također ima značajne nedostatke, a mnogi znanstvenici upravo u fleksibilnosti vide jedan od uzorka krize koje je zahvatila EU u razdoblju od 2010.-2016. Financijska kriza i rezultirajuće fiskalne prilagodbe pokazale su se izazovom za transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U aktualnoj krizi pokazalo se da se vlade mogu pretvarati da se pridržavaju pravila i istodobno ih netransparentno izbjegavati. Iako proračunski službenici imaju presudnu ulogu u osiguranju integriteta informacija, primarna odgovornost za pridržavanje pravila pada na političke lidere u zemljama pogođenim krizom. Poštivanje pravila je prije svega političko pitanje. U EU više se tolerira nepoštivanje velikih nego malih zemalja, što bi moglo potkopati povjerenje u EU

projekt. Politika štednje izgubila je kredibilitet jer građani nisu osjećali da je uspješna. Njihovo je nezadovoljstvo raslo zbog rasta nezaposlenosti i stagnacije, što je ojačalo radikalne stranke, a u takvoj situaciji mijenja se i odnos političara prema pravilima koji njihovim popuštanjem nastoje doći do podrške birača. Fleksibilnost pravila postaje glavna meta političara. Ekonomske poteškoće podgrijale su populizam i politički ekstremizam.

U analizi poštivanja pravila uzeta je u obzir nestabilnost koja prožima političku scenu te borba političara s različitim ekonomskim politikama i sigurnosnim izazovima. Pokazalo se da je u većini zemalja EU sustav političkih stranaka nestabilniji nego ikada prije, što je povećano nakon financijske krize 2008. Dužnička kriza prerasla je u gospodarsku i političku krizu. Koalicijske vlade već su duže vrijeme standard i u nuždi se stvaraju u pravilu manjinske koalicije, što vladama otežava zadaće, ali i poštivanje pravila. Uz to, značajan broj država pokazuje slabosti - netransparentnost, nedovoljnu centralizaciju proračunskog procesa i pretjerano optimistične gospodarske projekcije - što povećava sklonost deficitu kroz „problem zajedničkog bazena“ i može ograničiti fiskalnu disciplinu.

Pravila i odbori mogu pridonijeti ograničenju političke moći u proračunskom procesu, koji je politički proces kojim upravlja politički sustav, te odražava moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije. Najveća skupina parlamenata spada u kategoriju srednjeg utjecaja na proračun i odobrava proračun izvršne vlasti sa samo manjim promjenama, a to je još jedan argument za postojanje pravila i odbora. Ali njihov izbor, kao institucija za jačanje fiskalne discipline, značajno ovisi o vrsti vlade, institucionalnom pristupu proračunskom procesu te političkom okruženju i ustavnim obilježjima kao što je izborni sustav. Centralizacija proračunskog procesa vodi do nižih deficita i javnih dugova, jer što više predstavnika sudjeluju u kreiranju politika, veća je rascjepkanost proračunskog procesa - više se troši. Fiskalna transparentnost je kritičan element fiskalnog upravljanja i odgovornosti, može pridonijeti kredibilitetu politika te tako pridonijeti sprječavanju financijskih kriza ili njihovom rasplamsavanju i širenju. Snažan ministar financija može reagirati znatno brže na ekonomske krize i uzlete. Bilo kako bilo, pokazalo se da pravila ne mogu biti lijek za sve bolesti javnih financija, ali da bi mogla jače djelovati s pratećim odborima, koje koristi sve više zemalja u praćenju i ocjenjivanju fiskalnih politika. Učinkovitost pravila je znatno poboljšana s postojanjem odbora i čvrstim nadzorom izvršenja proračuna, kao u većini zemalja s manjim vladinim dugom i manjom fragmentacijom na političkoj sceni. Na kraju, proračunska politika država članica EU u

razdoblju od 2008. do 2015. bila je većinom prociklička, proračuni su često iskazivali značajne manjkove, većina zemalja bila prekomjerno zadužena, a razina poštivanje europskih proračunskih propisa niska.

U prethodnoj razradi i analizi teorije hipoteze H1 i H2 provjerene su kvalitativnom metodom istraživanja (fokusiranom na opsežno istraživanje literature i paralelno dokazivanje teorije o djelovanju fiskalnih pravila i aktivnostima fiskalnih odbora u zemljama EU, te političko-ekonomskog i medijskog konteksta).

Potvrđeno je:

H1) fiskalna pravila moraju postojati da bi se dugovi država zadržali na nekim održivim razinama;

Dosadašnja primjena fiskalnih pravila u EU pokazala je da su pravila dobro postavljena u teoriji, ali da u praksi ne daju očekivane rezultate i nisu dovoljna za uspostavu fiskalne discipline. Jer, pravila su učinkovita samo ako su poštivana. Pakt o stabilnosti i rastu (SGP) EU nije uspio zadržati deficite ispod razine od 3 posto BDP-a i javnog duga ispod 60 posto BDP-a. Da su pravila bila „pro forme“ još u predkrizna vremena pokazuje podatak od čak 34 povrede praga deficita u tom razdoblju. Upravljanje proračunskim procesom u vrijeme fiskalne krize bilo je na ad hoc osnovi. Odvijalo se krizno upravljanje proračunima za smirivanje tržišta kapitala i kao odgovor na vanjsku potražnju, te centralizirano u političkim vođama. Nastojalo se zaobilaziti postojeće proračunske propise, a improvizacija je bila pravilo. Proračuni su pogoršani s početkom financijske krize u mnogim slučajevima zato što su vlade trebale platiti račune uzdrmanih financijskih institucija.

H2) fiskalna pravila pokazuju prekomjernu potrošnju država;

Tako je to u teoriji, a u praksi vidljivost i visina prekomjerne državne potrošnje ovisi o fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Fiskalna pravila EU bila su popularna, ali neučinkovita u posljednja dva desetljeća. Složenost pravila sputavala je učinkovito praćenje i komuniciranje, pa su se često kršila što je vidljivo iz udjela deficita i javnih dugova u BDP-u, a vlasti su prekomjerno trošile proračunska sredstva. Financijska kriza i rezultirajuće fiskalne prilagodbe pokazale su se izazovom za transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Vidljivost pravila znatno je poboljšana u nekim zemljama postojanjem odbora, ali ti rezultati još su daleko od očekivanih u teoriji i prilikom uvođenja pravila. Mediji su reagirali na ključne događaje

(objave o kretanju deficita i javnih dugova) vezane uz poštivanje pravila, ali ne dovoljno utjecajno na poštivanje pravila i vidljivost prekomjerne potrošnje u široj javnosti.

H3) na prekomjernu potrošnju upozoravaju fiskalni odbori, a preko medija to saznaje javnost što može prisiliti političare, utjecajem na njihov rejting na izborima i reputaciju, na odgovornije ponašanje.

U provjeri te posebno važne hipoteze disertacija je bila usmjerena na djelovanje fiskalnih odbora. Kako bi se provjerilo kako odbori djeluju u praksi, korištena je komparativna institucionalna analiza djelovanja i komunikacije s javnošću anketiranih odbora:

Prvo, pomoću upitnika provedenog među 18 fiskalnih odbora zemalja članica EU-a posebno su istraženi načini komunikacije odbora (navedene u preporukama Vijeća OECD-a o načelima za neovisne fiskalne institucije), odnosno kanali utjecaja i medijski utjecaj njihovih procjena i analiza stanja javnih financija;

Drugo, pomoću posebno odabranih šest odbora (hrvatski, irski, mađarski, nizozemski, švedski i britanski na temelju tri kriterija: dužine postojanja, praćenja pridržavanja vlada fiskalnih pravila i medijskog utjecaja, odnosno komunikacije s medijima prema rezultatima ankete) zemalja članica EU-a sadržanih u bazama podataka MMF-a i EK. Odnosno sličnosti i različitosti između odbora, sukladno „odabranom metodološkom pristupu dizajna studije s više slučajeva, a pri tom svaki slučaj ima određenu svrhu unutar općeg okvira istraživanja“ (Yin, 2007:61).

U istraživanju su korištene kvalitativne metode (analize znanstvenih tekstova, izvješća, rezultata empirijskih istraživanja primjene pravila i djelovanja odbora, zakonodavstva) kojima će se utvrditi i razumjeti svojstva, obilježja i značajke objekta istraživanja karakteristične za komparativna istraživanja (Landman, 2008; Burnham et al., 2006). Zatim, kvantitativne istraživačke metode (deskriptivna statistika, korelacijska i krostabulacijska analiza) kako što djeluje (povezanosti i utjecaja) na temelju provedenog upitnika, te baza podataka MMF-a, OECD-a, EK, Eurostata i baze vijesti Gospodarskog servisa Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine.

Analiza istraživanja pokazala je da javna objava informacija o poštivanju fiskalnih pravila i pojačana komunikacija fiskalnih odbora s medijima najbolji je način utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, što potvrđuje

pretpostavku s kojom se krenulo u istraživanje. Većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Zatim, ocijenjena je dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocijenjen je dobrim.

Većina odbora komunicira više puta tjedno, od čega trećina to smatraju dovoljnim, odnosno dobrim. Ukupno navedenu prevladavajuću frekvenciju komunikacije (mjesečno, tjedno, više puta tjedno) polovica odbora ocjenjuje dovoljnom za informiranje građana o postojanju i aktivnostima odbora. Uz to, godišnju pokrivenost medijskih objava manje od polovice odbora, od kojih velika većina komunicira više puta tjedno, procjenjuje na samo preko 20, odnosno samo preko 10 objava. Iz odnosa između ukupno objava i reakcija vlade može se vidjeti da baš i nema jasnog povećanja broja (posebice i pozitivnih) reakcija iz vlade usporedo s povećanjem broja objava. Odnosno postoji određena pozitivna tendencija, ali nije stalna i ujednačena.

Iz korelacijske analize vidljiva je određena povezanost između utjecaja ukupno promatranih načina komunikacije, koje polovica ispitanih odbora procjenjuje dobrim i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora, što polovica odbora smatra dovoljnom informiranosti. Upućuje na to da ima još puno prostora za povećanje utjecaja promatranih načina komunikacije s javnošću kako bi se znatno povećao, a prema teoriji očekivan, utjecaj odbora na informiranost građana o stanju javnih financija i na povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Ali i znatno poboljšala informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora. Komunikaciju s javnošću samo putem medija odbori smatraju najutjecajnijom od navedenih kategorija. No, manje često je koriste za informiranje građana od objave informacija o poštivanju pravila i pojačane komunikacije s medijima.

Najviše, gotovo polovica odbora, navodi da vlada objašnjava razloge nepridržavanja pravila. Četvrtina odbora da javnost reagira javnim raspravama i pritiskom, dok trećina odbora smatra da vlada ne reagira javno i da javnost nema saznanja niti pokazuje zanimanje za javne financije. Zanimljivo je da vlade većinom objašnjavaju razloge nepridržavanja pravila ili da uopće ne reagiraju javno. Javnost većinom ima saznanja o netransparentnosti i

neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ali ne reagira javno. Ipak, upućuje da je važno da odbori ulože još puno napora na informiranju javnosti o stanju javnih financija i važnosti transparentnosti i odgovornosti, kako bi se znatno povećala, prema teoriji očekivana i nužna, reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Nadalje, najviše korišten medij (100% slučajeva) za prijenos informacija je mrežna stranica. PR i marketinške agencije koristi samo Latvija. Zatim, vidljivo je da četiri odbora koriste šest, a jedan čak svih sedam ponuđenih u upitniku načina komunikacije s javnošću. Ostali odbori koriste otprilike 50% ponuđenih načina komunikacije.

Iz korelacijske analize proizlazi da je godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama. Medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Također, reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora. Usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Reakciju vlade teže je izazvati putem medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara, njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

Nadalje, pokazalo se da je broj medija koji se koristi u komunikaciji važan za poticanje vlade na objašnjenja razloga nepoštivanja pravila, ali da nije ključan za vladinu pozitivnu i proaktivnu reakciju. Za veliku većinu odbora, koji svoj dosadašnji utjecaj na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu procjenjuju većinom dobrim i vrlo dobrim, nema zakonski posebno određene komunikacije s javnošću, odnosno informiranja javnosti.

Velika većina odbora komunicira kada je to najpotrebnije - kod značajnijih fiskalnih događaja i objava informacija o poštivanju pravila, a najviše upozoravaju na stanje javnih financija kod nesuglasja predloženih proračuna s izloženim ciljevima i u slučaju preoptimističnih predviđanja. U nešto manje slučajeva upozorava na pretjeranu potrošnju i s ciljem povećanja svijesti javnosti o važnosti zdravih javnih financija. Medijske objave

većinom se odnose na analize, procjene i izvješća, zatim nešto manje na kritike vladine fiskalne politike, kretanje deficita i javnog duga, a potom na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu i aktivnosti odbora. Utvrđena je razlika između onoga što odbori komuniciraju i medijskih objava. Stoga je važno da odbori s ciljem povećanja medijskog utjecaja uzmu u obzir logiku medija, odnosno teme koje su medijima zanimljive za objavu, a ne samo teme i/ili upozorenja koje odbori smatraju važnima za objavu.

Zatim, pokazalo se kako je informacija o poštivanju pravila javno dostupna na mrežnim stranicama svih odbora. Većina odbora o poštivanju pravila izvješćuje putem priopćenja za javnost i predstavljanjem u parlamentu, polovica odbora informaciju o poštivanju pravila objavljuje na tiskovnim konferencijama, a manje od polovice odbora na briefinzima s novinarima. Usporedba medijske vidljivosti poštivanja i nepoštivanja pravila upućuje na to kako mediji za 5 postotnih bodova više objavljuju informacije o nepoštivanju pravila, nakon čega slijedi javna rasprava. To se može objasniti dobro poznatom politikom medijskog tržišta prema kojoj veću pozornost čitatelja/potrošača privlače negativne vijesti i kritike vladinih politika. Uz to, pokazalo se da su vlade osjetljivije na kritiku stanja fiskalne politike od procjene nepoštivanja pravila, te da je slaba reakcija javnosti na saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti.

Iznenadilo nas je najviše medijskih objava u tiskanim medijima. S obzirom na rast utjecaja i značaja digitalnih medija važno je da odbori preusmjere komunikaciju u budućnosti na te medije. Također, nedovoljno se koriste internacionalni mediji, a posebice međunarodne novinske agencije čije vijesti preuzimaju svi ostali svjetski mediji, te čije poslovne vijesti snažno utječu na financijska tržišta, kako bi se povećao mogući medijski utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. U teoriji je „izvršenje jače kada financijska tržišta kažnjavaju zemlje koje krše fiskalna pravila“ (Eyard, Wu, 2015). Uz to, uočeno je kako utjecaj odbora putem medija na vladu, ali i utjecaj javnosti, postoji ali nije velik kao što se očekivalo i kako se navodi u teoriji (Debrun et al. 2013; Alesina i Tabellini, 2007). Mediji u analiziranim državama nisu dovoljno snažni oponenti fiskalne politike. Najučinkovitijim načinima utjecaja komunikacije odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu pokazala se priprema javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj, odnosno promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Za veći utjecaj javnosti na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu važan je

doprinos odbora većoj informiranosti javnosti, sukladno teoriji po kojoj "fiskalni odbori upravljaju fiskalnom politikom više neizravno putem javne rasprave" (Debrun et al., 2013). Uz to, odborima je važno voditi računa o logici funkcioniranja medija, politike i samih odbora. Učinkovitije informirati javnost (pravilnim odabirom načina komunikacije, učestalosti i vrste medija) o temama koje su važne za građane na njima razumljiv način.

Iznenađujuće je da samo jedan odbor (Latvija) ima razvijenu komunikacijsku strategiju prema preporukama OECD-a i da većina anketiranih odbora procjenjuje da ima najviše objava u tiskanim medijima. S obzirom na rast utjecaja i značaja digitalnih medija, neophodno je da odbori preusmjere komunikaciju na te medije. Iznenađuje također da većina odbora ne uzima u obzir praćenje trendova na medijskom tržištu, stupanj medijskih sloboda i demokracije u procjeni svojega utjecaja i za moguće povećanje utjecaja na vlade i javnost. Istodobno odbori procjenjuju najučinkovitijim načinima utjecaja pripremu javnih izvješća koja imaju značajan medijski utjecaj, promoviranje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te gotovo polovica odbora smatra da se utjecajem putem medija na reputaciju političara može pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila.

Odbori mogu najviše pridonijeti povećanju odgovornosti za nepoštivanje pravila boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila i posljedicama nepoštivanja, zatim edukacijom građana, a potom utjecajem odbora putem medija na reputaciju političara. Uz to, trećina odbora smatra edukaciju političara važnom za povećanje odgovornosti za nepridržavanje pravila. Nadalje, medijsku vidljivost pravila najviše je moguće povećati učinkovitijom komunikacijom s javnošću, zatim izradom komunikacijske strategije, a potom izborom osobe s komunikacijskim vještinama na čelo odbora.

Medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može se najviše pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu. Utjecaj odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu može se najviše povećati povećanjem broja javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima, zatim jačanjem ovlasti odbora izmjenom nacionalnog zakonodavstva, a potom učinkovitijom komunikacijom s medijima.

Glavna prepreka povećanju utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu je nedovoljna ekipiranost odbora. Zanimljivo je da je samo petina odbora navela uz to, od ponuđenih opcija, nepostojanje komunikacijske strategije s javnošću,

petina odbora da medijski nastupi i javne rasprave ne pridonose boljem stanju javnih financija, a samo jedan sve navedene prepreke uz ignoriranje vlade medijskih nastupa odbora o stanju fiskalne politike. Važno je istaknuti kako su samo odbori u dvije države kao prepreku naveli nizak stupanj demokracije. Međutim, može se uočiti kako odbori koji najviše komuniciraju i procjenjuju da imaju najveći medijski utjecaj mjeren reakcijama vlade i javnosti, dolaze iz zemalja s visokim stupnjem demokracije. Stoga je stupanj demokracije u nekoj zemlji iznimno važan doprinos utjecaju odbora.

Djelovanju odboru može olakšati postojanje širokog političkog i javnog konsenzusa o potrebi održavanja stabilnih javnih financija, kao što je to slučaj u Švedskoj. Tako su i najtransparentniji u svojem radu, prema analizi mrežnih stranica i rezultata upitnika, ali i pokazateljima o otvorenosti proračuna i ukupnoj transparentnosti, odbori u Irskoj, gdje je na mrežnoj stranici moguće pronaći i najdetaljnije informacije o iznosima naknada svih njegovih članova, te Nizozemskoj, Švedskoj i UK-u. Važno je da transparentnost rada postane izazov odborima u Mađarskoj i Hrvatskoj, koji su slični i po tome što djeluju u sklopu parlamenata i nemaju svoje mrežne stranice već samo poveznice na stranicama parlamenata. U tim je državama niža razina medijskih sloboda i demokracije te otvorenosti proračuna i ukupne razine transparentnosti, od prvotno navedenih.

Na kraju, iznimno je važan nalaz da svi anketirani odbori smatraju mogućim da fiskalna pravila i fiskalni odbori postanu sredstva komunikacije za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu, ako su fiskalne institucije dovoljno snažne i utjecajne.

Uloga i struktura analiziranih primjera šest fiskalnih odbora u EU, te nazivi tih fiskalnih institucija, razlozi osnivanja (71 godišnji veteran (Nizozemska), osnovan u razdoblju zdravih javnih financija (Švedska), u sklopu većeg paketa reformi kao posljedice financijske krize (Irska), pogoršanje pristranosti deficitu (Ujedinjeno Kraljevstvo) ili pogoršanje stanja javnih financija i reakcija na financijsku krizu (Mađarska i Hrvatska (pristupanje EU) i unutarnja organizacija, dosta variraju od zemlje do zemlje. Razlike odražavaju niz čimbenika posebnih za neku zemlju, a među njima su: politički (vladin) sustav i odnos stranaka na vlasti, različiti izvori pristranosti deficitu, postojanje drugih domaćih institucija s ulogom „pasa čuvara“, te stanje medijskih sloboda i demokracije. Nadalje, komparativna analiza je pokazala kako

osnivanje odbora ima različitu podršku političkih stranaka - široku podršku u Irskoj i u Nizozemskoj (gdje su i u koalicijskim sporazumima navedena fiskalna pravila), te izostanak podrške oporbenih stranaka u Mađarskoj i Švedskoj. Međutim, u teoriji se navodi kako je važno da odbori počnu svoje aktivnosti sa širokom podrškom većine političkih stranaka. Zatim, odbori u Irskoj, Nizozemskoj, Švedskoj i UK osnovani su u mandatima vlada konzervativno-liberalnih koalicija. U Mađarskoj prvi odbor osnovala je vlada koalicije lijevog centra, a zamijenio ga je odbor u mandatu vlade koalicije desnog centra. Hrvatski prvi odbor osnovan u mandatu vlade desnog centra, a zamijenio ga je postojeći u mandatu vlade lijevog centra. Primjeri Hrvatske i Mađarske upućuju na mogući veći politički utjecaj na oblikovanje odbora. Sve navedeno upućuje na složeni ekonomsko-politički kontekst u kojem odbori djeluju, koji može smanjiti njihovu učinkovitost u postavljenim zadaćama, te utjecati na transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Svi analizirani odbori bave se procjenama stanja u javnim financijama te o tome informiraju ministarstva financija i/ili vlade i/ili parlamente, kojima podnose i izvješća o radu. Samo nizozemski CPB priprema procjene troškova izbornih programa i prijedloga političkih stranaka i njihov utjecaj na proračunske politike kako bi pridonosio transparentnosti izbornog procesa, te je u potpunosti integriran u proračunski proces. Također, svi odbori procjenjuju fiskalnu politiku i poštivanje fiskalnih pravila (u Nizozemskoj pravila odnedavno procjenjuje Državno vijeće). Zakonska podloga većine odbora je Zakon o fiskalnoj odgovornosti i pripadajući propisi (osim OBR-a čiji rad određuje nekoliko zakona i propisa) koji određuju njihovu unutarnju organizaciju i objavu javno dostupnih podataka najčešće putem mrežnih stranica odbora, ali ne i podrobniju komunikaciju s javnošću. Niti jedan odbor nema određenu komunikaciju s javnošću i komunikacijsku strategiju, prema preporukama OECD-a, iako neki puno komuniciraju s javnošću i imaju dobar medijski utjecaj. Također, odbori nemaju alate potpore objavi procjena putem medija, koja vlade ne mogu ignorirati kao opasnost i štete od gubitka reputacije. No, odbori su svjesni važnosti komunikacije s medijima za povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu i medijskog utjecaja za njihovu uspješnu ulogu „fiskalnog psa čuvara“ (vidi Tablicu 33. Usporedba šest fiskalnih odbora EU o utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu).

Komunikacija s javnošću odvija se na najviše načina u Irskoj, Nizozemskoj i UK, većinom načina u Švedskoj, samo putem mrežne stranice i intervjua u Mađarskoj, te samo putem mrežne stranice u Hrvatskoj. Nizozemski odbor ima značajan kredibilitet u očima vlade, parlamenta i javnosti. Planira poboljšati komunikacijsku strategiju kako bi poboljšao učinkovitost komunikacije, a među ostalim, povećanjem aktivnosti na društvenim mrežama koje postaju sve utjecajnije. Većina odbora komunicira kod značajnih fiskalnih događanja. Zanimljivo je da reakcije na vladin prijedlog proračuna odmah nakon objave, putem izravnog medijskog uključivanja, daju samo irski i britanski odbor. Najviše medijskih objava godišnje (150) procjenjuju odbori u Nizozemskoj i UK, zatim u Irskoj i Mađarskoj (50), pa Švedskoj (manje od 10). Najviše objava procjenjuju u tiskanim i elektronskim medijima, a odnose se većinom na aktivnosti odbora te analize, procjene i izvješća. Informacije o poštivanju/nepoštivanju pravila većinom su dostupne putem objava na mrežnim stranicama i priopćenja te predstavljanjem u parlamentu (najaktivniji su u komunikaciji švedski odbor i iz UK-a). Informacije o poštivanju pravila prenose najvažniji mediji, a javna rasprava slijedi u Irskoj, Švedskoj i UK-u, u kojima su mediji slobodni, ali je i visok stupanj demokracije (vidi Grafikon – Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015. za 18 država članica EU i Grafikon – Barometar demokracije od 2008.-2014. za 18 država članica EU). Rasprava (ponekad) izostaje u tranzicijskim zemljama Hrvatskoj i Mađarskoj, u kojima su mediji djelomično slobodni i niži stupanj demokracije. Usporedbe radi, informacije o nepoštivanju pravila objavljuju najvažniji mediji u svim analiziranim zemljama, nakon čega slijedi javna rasprava osim u Hrvatskoj. To može odražavati manji utjecaj razmjerno novoga odbora, ali i manju slobodu medija i demokracije. Na nepoštivanje pravila vlade većinom reagiraju objašnjenjima zašto se ne pridržavaju (u Švedskoj se zahtijeva odgovor vlade kod donošenja proračuna, a u UK-u slijedi javna objava o poduzimanju ili nepoduzimanju korektivnih mjera). Vlade na kritičke stavove odbora o fiskalnoj politici reagiraju uvažavanjem kritika i objašnjenjem razloga stanja (u UK-u ne iznose kritičke stavove već predstavljaju informacije kako bi drugi prosudili). Najviše načina utjecaja na transparentnost i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu koriste odbori u Irskoj i Nizozemskoj. Odboru u Švedskoj je procjena transparentnosti dio zadaće koju obavlja u sklopu Godišnjeg izvješća. Prevladava utjecaj odbora promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti i pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem. Dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti, te na povećanje

transparentnosti i odgovornosti svih šest odbora procjenjuju dobrim. Odbori procjenjuju kako pravila i odbori najviše utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu putem medija, komunikacijom analiza, procjena i izvješća te objavom informacija o poštivanju pravila. Najviše načina utjecaja navode odbori u Nizozemskoj i UK-u (npr. u Švedskoj ističu kako općenito rade na visokoj razini transparentnosti), koji prednjače po otvorenosti proračuna i sveukupnoj razini transparentnosti (vidi Tablicu 30. Otvorenost proračuna/prosječna sveukupnost VFS u EU od 2011. do 2013.). Odbori na stanje javnih financija upozoravaju različito, a u najviše slučajeva u Irskoj, Mađarskoj i Švedskoj, dok odbori u Nizozemskoj i UK-u iznose svoje poglede i podatke za procjenu stanja drugima. Javnost reagira na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu stalnim pritiskom u Hrvatskoj, te javnim raspravama i pritiskom u Mađarskoj. U Irskoj procjenjuju da je reakciju javnosti teško mjeriti, ali se može vidjeti iz kritičkih natpisa u medijima, a u Švedskoj navode kako postoji snažna podrška fiskalnoj disciplini i trošak financijske neodgovornosti je potencijalno visok.

Odbori se većinom financiraju javnim sredstvima i u vrijeme provođenja istraživanja njihova neovisnost, što je također iznimno važno za njihov medijski utjecaj, nije bila ugrožena. Svojedobno je odboru u Švedskoj kada se žalio da treba više sredstava, a zbog komentara koji su doveli do napetosti između odbora i Ministarstva financija, tadašnji ministar prijetio smanjenjem financiranja. Britanski OBR, koji je bio prvo privremeni, pa potom kao stalni bilježi kratko razdoblje kontroverzi kada je njegova neovisnost bila dovedena u pitanje. Mađarskom odboru neovisnost je bila najugroženija u počecima rada, kada ga ni međunarodni legitimitet nije uspio zaštiti od gašenja, ali i u prethodnom razdoblju u kojem su medijske slobode i stupanj demokracije u Mađarskoj bili najniži. Navedeni primjeri pokazuju kako novi odbori obično prolaze kritičnu fazu u obavljanju svoje funkcije „psa čuvara“, koja obično podrazumijeva kritiziranje vlade i zaštitu od posljedica kriticizma za njihovu neovisnost koja je pak važna za obavljanje njihovih zadaća. To je i glavna razlika između odbora (neovisnih) i parlamenata (političkih institucija) kojima većina odbora odgovara za svoj rad.

Sve u svemu, analize rezultata istraživanja daju odgovor na istraživačko pitanje i potvrđuju H3. Glavno oružje odbora u utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu su javna izvješća o poštivanju fiskalnih pravila, analize i procjene

stanja fiskalne politike s medijskim utjecajem koje potiču javnu raspravu i vlade na objašnjenje te transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama, te koje mogu parlamenti koristiti za ocjenu vladine fiskalne politike.

Polazeći od definiranih istraživačkih interesa i ciljeva disertacija je ispunila osnovni zadatak jer je odgovorila na temeljno istraživačko pitanje: Na koji način sustav fiskalnih pravila i fiskalnih odbora utječe na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara[664]) u proračunskom procesu (za razliku od zakonodavnih tijela (parlamenata)?

1. Analiza rezultata upućuje na to da fiskalna pravila i fiskalni odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Većina odbora ocjenjuje javnu objavu informacija o poštivanju pravila i pojačanu komunikaciju odbora s medijima najboljim načinom utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu; pretežna većina odbora ocjenjuje dobrom reakciju vlade na nepoštivanje pravila i javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu; većina ispitanika ocjenjuje dovoljnim informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora; dosadašnji utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu ocjenjuje se dobrim. Komunikacija s javnošću, odnosno informiranje javnosti, većinom nije zakonski regulirana.

2. Rezultat analize upućuju na to da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Godišnja medijska pokrivenost aktivnosti odbora je statistički značajna i snažno povezana s ukupnim objavama; medijska pokrivenost je statistički značajna i snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnost i neodgovornost (političara) u proračunskom procesu; reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila je statistički značajna i vrlo visoko povezana s medijskom pokrivenosti aktivnosti odbora; usko je povezana i statistički značajna informiranost građana o postojanju i aktivnostima odbora i utjecaj odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje

[664] Odnosi se na političare u izvršnoj vlasti.

fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu; i reakciju vlade teže je izazvati putem medija, ali je zato moguća snažnija reakcija javnosti koja može utjecati na reputaciju političara (H3), njihovu moć te transparentnije i odgovornije ponašanje s javnim novcem.

Dakle, analiza rezultata upućuje na to da pravila i odbori mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na fiskalnu transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Također, da se većom medijskom vidljivosti poštivanja pravila i učinkovitijom komunikacijom odbora može pridonijeti transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu.

Usporedba prethodno analiziranih rezultata s podacima EK i MMF-a iz 2013. o medijskoj vidljivosti, utjecaju i odnosima s javnošću fiskalnih odbora pokazala je visoku razinu preklapanja. Odbori koji najviše komuniciraju, koriste najviše načina komunikacije, najviše medija i izazivaju najveći medijski utjecaj na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, mjeren u disertaciji odgovorima o reakcijama vlada i javnosti, dolaze iz zemalja koje se smatraju slobodnima u razdoblju od 2008.-2015. Međutim, niti jedan odbor ne smatra stupanj medijskih sloboda važnim u povećanju medijskog utjecaja odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Tim više što rezultati mjerenja medijskih sloboda u svijetu i anketiranim državama EU upućuju na moguće smanjenje tih sloboda što bi, pretpostavlja se, moglo smanjiti i utjecaj odbora u budućnosti.

Za dosadašnju provjeru utjecaja pravila i odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu uspoređene su razine transparentnosti u zemljama EU u kojima djeluju anketirani odbori u razdoblju od 2008. do 2015. Mjerene su Indeksima otvorenosti proračuna od 2006. do 2015. i fiskalnom transparentnosti kroz prosječnu sveobuhvatnost vladine financijske statistike u razdoblju od 2011. do 2013. (Wang et al., 2015) za države za koje navedeni podaci postoje. Pokazalo se da su najotvorenije proračune u promatranom razdoblju imali Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i Švedska, a kod većine zemalja za koje su dostupni podaci - Njemačka, Portugal, Rumunjska i Švedska - može se primijetiti povećanje otvorenosti. Zatim, da se sveukupnost vladinih financijskih statistika povećala tijekom posljednjeg desetljeća. U 2003., srednja vrijednost ukupnog indeksa Wang et al. (2015) bila je 15,2 od 100, a do 2013., iznosila je 23,5. Vidljivo je da se fiskalna transparentnost velike većine anketiranih zemalja u disertaciji kreće na znatno višim razinama od srednje vrijednosti

indeksa 23,5, odnosno u rasponu od 50 - koliko iznosi u deset od osamnaest zemalja, do najviše 72 (Litva). To se vjerojatno može zahvaliti, među ostalim, utjecaju pravila EU (Wang et al. 2015), ali i aktivnostima i utjecaju odbora.

Usporedba načina na koji fiskalna pravila, fiskalni odbori i parlamenti utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu pokazala je da su:

Fiskalna pravila pokazatelji stanja javnih financija – deficita, javnog duga i državne potrošnje. Kako vlade poštuju pravila procjenjuju fiskalni odbori, a nepoštivanje pravila može biti odraz netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu, te utjecati na njihovu reputaciju. Pravila mogu biti pod utjecajem politike. Međutim, medijska objava informacija o (ne)poštivanju pravila može potaknuti javnu raspravu koja može utjecati na transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama. Iznimno važna je javna objava procjene o poštivanju pravila i komunikacija s javnošću;

Fiskalni odbori neovisne javne institucije jedinstveno pozicionirane za jačanje transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu te za izazivanje reputacijskih utjecaja procjenama i analizama, ali i vlastitim djelovanjem kao modela transparentnosti. Neovisne su institucije za informiranje javnosti i poticanje javne rasprave o fiskalnoj politici, što može utjecati na jačanje transparentnosti i odgovornosti u političkom ciklusu. Izradom neovisnih analiza, izvješća i predviđanja mogu utjecati na svijest javnosti o posljedicama određenih politika, pridonijeti reputacijskim i izbornim troškovima neodrživih politika i prekršenih obećanja. Nadziru i procjenjuju izradu i upravljanje fiskalnom politikom te o tome informiraju javnost (birače). Predviđanjima ili procjenama mogu osigurati izravne ulaze u proračunski proces kako bi onemogućili vlade da zaobiđu pravila. Nisu pod stranačkim utjecajem i pridonose depolitizaciji fiskalne politike. Promiču financijski održive i ekonomski zdrave fiskalne politike kroz veću transparentnost i odgovornost. Poboljšavaju kvalitetu proračunskog procesa kroz nadzor upravljanja fiskalnom politikom te izvješćivanjem vlade, parlamenta i javnosti. Komuniciraju s javnošću kada god procjene da je to potrebno. Odbori odgovaraju političkom ravnatelju (parlamentu, izvršnoj vlasti ili obima), ali i široj javnosti (kroz pripremu godišnjih izvješća i redovitim saslušanjem pred parlamentarnim odborima). Javnom objavom o poštivanju fiskalnih pravila podupiru kredibilitet i transparentnost pravila;

Parlamenti političke institucije. Predstavničke su institucije građana i mjesto optimalnog preklapanja proračuna s potrebama nacije. Predstavljaju provjeru i ravnotežu koji su krucijalni za transparentnost i odgovornost vlada. Ne sudjeluju u dovoljnoj mjeri i učinkovito u proračunskom procesu. Utjecaj parlamenata na proračunski proces obično određuju većinske političke stranke ili koalicije nekoliko stranaka, a ako je potrebno sakupiti nužne glasove treba pregovarati i činiti ustupke tijekom toga procesa. Delegacijski pristup proračunskom procesu dovodi do velike moći izvršne vlasti u postavljanju dnevnog reda u parlamentu, važno je ograničiti amandmane, a ministar može imati veliku moć na proračun u parlamentu. Pristup ugovora manje se oslanja na nadzor amandmana u parlamentu i više na sposobnost zakonodavstva u nadzoru fiskalne izvedbe izvršne vlasti. Za uspješan rad parlamenta važna je fiskalna transparentnost. Otvorena rasprava u parlamentu o sadržaju proračuna jača transparentnost i odgovornosti te omogućuje učinkoviti nadzor. Neki parlamenti su moćni igrači u proračunskom procesu i znatno oblikuju proračun, neki samo odobravaju proračun kakvog je pripremila vlada. Obavljaju proračunski nadzor vladinih prijedloga i izvršenja godišnjih prihoda i rashoda. Međutim, bilježi se opadajući utjecaj parlamenta u mnogim zemljama. Parlamentarne rasprave gotovo da ne utječu na pripremu i izvršenje proračuna te odstupanje od fiskalnih ciljeva. Čitanja i rasprave o proračunu često su u funkciji publiciteta vlade, koje oglašavaju svoje politike, i opozicije, koja ističe nedostatke vladajućih i naglašava alternative. Parlament nije u mogućnosti neovisno analizirati proračunske informacije i nije politički neovisan od izvršne vlasti. Zbog svega toga parlamentu je teško procijeniti je li vlada postigla zacrtane ciljeve. Postupci su otvoreni za medije i širu javnost, a dobro medijsko pokrivanje osigurava publicitet parlamentarnim odborima i može produbiti javne rasprave o proračunu. Obično komuniciraju s javnošću samo tijekom zasjedanja parlamenata i parlamentarnih odbora. Uz to, u nekim državama, kao primjerice u UK, izvršna vlast je moćnija od parlamenata u stvaranju fiskalne politike, a u nekima postoje druga neovisna tijela koja redovito proučavaju i procjenjuju stanje javnih financija (primjerice, Hrvatska[665], Švedska i UK).

Dakle, parlamente se percipira isključivo kao političke institucije, što one i jesu. Odbori, ukoliko ih se percipira kao neovisne institucije, što oni nastoje i trebali bi biti, imaju puno više

[665] U Hrvatskoj analizira i procjenjuje stanje javnih financija s priličnim medijskim utjecajem Institut za javne financije.

kredibiliteta i mogućnosti za komunikaciju s javnošću svojih procjena (poštivanja fiskalnih pravila), analiza i upozorenja. To može pridonijeti medijskom utjecaju njihovih analiza na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, pod uvjetom da su mediji slobodni od utjecaja politike i interesnih skupina, te visok stupanj demokracije u nekoj zemlji.

Iz provedenog teorijskog i empirijskog istraživanja proizlaze tri ključna nalaza:

a) fiskalna pravila i fiskalni odbori nisu, kao što je to određeno u teoriji, do sada bili dovoljno učinkoviti alati za ograničavanje moći političara u proračunskom procesu, ali to mogu postati učinkovitijom komunikacijom s javnošću. Jer, ako je javnost odgovarajuće, pravovremeno i dovoljno informirana te motivirana vjerojatno će napraviti pritisak na političare da odgovornije upravljaju javnim financijama;

b) korištenje digitalnih medija čiji utjecaj sve više raste u odnosu na tradicionalne medije (tisak) može olakšati odborima komunikaciju s javnošću i povećati utjecaj. Mediji ako su doista slobodni od različitih utjecaja, mogu djelovati u korist javnog interesa;

c) političari (prije svega zbog osobnog interesa, a u skladu s teorijom javnog izbora, logikom politike i medija) većinu odluka donose pod utjecajem medija i javnosti i samo informacije objavljene u medijima mogu utjecati na ograničavanje njihove moći u proračunskom procesu, te na transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama. To je velika prilika za fiskalne odbore, kao neovisne institucije, da povećaju svoj utjecaj za razliku od parlamenata, kao političkih institucija.

Na kraju, iznimno je značajno da gotovo svi rezultati provedenih analiza potvrđuju, kod svih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih i krostabulacijskih) metoda dosadašnje nedovoljno korištenje u praksi podataka i sugestija iz teorije o političkoj ekonomiji fiskalnih institucija - pravila i odbora (EK, MMF-a, OECD-a, znanstvenih radova). Takav rezultat dobiven je usprkos iskazanom (utvrđenom) razmjernom zadovoljstvu propisanim zakonskim okvirom, entuzijazmom koji se iskazao kroz frekvenciju odgovaranja na pitanja, odnosno ispisanosti upitnika, te ocjenama koje su zaposlenici odbora dali o snazi angažmana na bitnim područjima rada za istraživanje. Kao što je, primjerice, učestalost i broj objava u medijima, način utjecaja pravila i odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, te kako povećati navedeni utjecaj ili reakcije javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti. Upravo je navedeni nalaz bitan, iako u temeljnom

eksperimentalnom nacrtu dijelom neplanirano otkriće primijenjenog upitnika. Taj nalaz, ali i očiti problem, zahtijeva dodatni angažman za njegovo rješavanje kako bi se povećao utjecaj fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu. Dobro polazište je utvrđena motivacija zaposlenika odbora, koja se vidi iz njihovih odgovora o budućem mogućem utjecaju pravila i odbora kao sredstava komunikacije na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Kod sumiranja dobivenih nalaza nastojalo se uzeti u obzir nekoliko bitnih čimbenika, na koje se nije mogli utjecati, a potencijalno su imali (neizmjereno) veliki utjecaj na motiv, stil i percipiranu svrhu ispunjavanja upitnika koji je poslan zaposlenicima fiskalnih odbora. U odgovorima na pitanja iz upitnika se reflektirala sva složenost i različitost individualnih osobina, potreba, očekivanja, pa time posljedično i osobnih interpretacija i doživljaja onoga što se, između ostalog, upitnikom nastojalo utvrditi. Kao što je utjecaj različitih razlikovnih faktora na kvalitetu provođenja komunikacije s javnošću, vidljivosti fiskalnih pravila te utjecaja na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu, ali i primjenu dobivenih podataka u praksi. Stoga je o navedenom utjecaju nezahvalno zaključivati samo na osnovu jednog jednokratno primijenjenog upitnika. No usprkos tome, logičko i operacionalno poklapanje te značajno preklapanje rezultata različitih primijenjenih (deskriptivnih, korelacijskih, krostabulacijskih) analiza i primjeri odbora daju mogućnost opravdano pretpostaviti da navedeni utjecaj zaista i postoji, i da ga se, barem posredno, uspjelo izdiferencirati i objasniti. Naime, sve iz upitnika ekstrahirane i u radu mjerene kategorije, pojedinačno imaju značajan utjecaj i sinergijski djeluju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu.

Na temelju provjera hipoteza i analize rezultata istraživanja donositeljima odluka o politikama može se sugerirati uzimanje u obzir lekcija iz aktualnih kriza koje mogu poslužiti kao globalne smjernice za izbjegavanje ili ublažavanje budućih fiskalnih šokova. Vođenje odgovorne fiskalne politike prema jednostavnim i transparentnim pravilima može imati važnu stabilizirajuću ulogu te biti glavna prevencija protiv kriza. Zatim, ujednačenje zakonske regulative fiskalnih pravila i fiskalnih odbora (Zakona o fiskalnoj odgovornosti). Zbog svih navedenih različitosti u disertaciji u djelovanju analiziranih odbora važno je stvaranje najviše moguće ujednačenosti u njihovim nazivima, osnovnom djelokrugu rada i okosnici unutarnje

organizacije. Iznimno je važno i da zakoni sadrže preporuke OECD-a koje se odnose na komunikaciju s javnošću.

Kako bi se povećao utjecaj odbora putem medija predložena je logika medijskog utjecaja odbora. Odnosi se na pristup odbora utjecajem i uvjeravanjem, a čija je uloga obogaćivanje rasprave o javnoj politici putem analiza, informacija (o poštivanju fiskalnih pravila) i savjeta. Može se razumjeti kao sastavnica od tri dijela – transparentnosti, odgovornosti i političkog aspekta. Aspekt transparentnosti odnosi se na jačanje transparentnosti (političara) u proračunskom procesu putem medija kako bi se poboljšala demokratska odgovornost u upravljanju javnim sredstvima i obeshrabrili oportunistički potezi u fiskalnoj politici (npr. uoči izbora). Aspekti odgovornosti, kao posljedica transparentnosti, odnose se na odgovornost za bolje informiranje građana putem medija o stanju fiskalne politike. Politički aspekti odnose se na cilj fiskalnog odbora kao neovisnog/depolitiziranog promotora fiskalne održivosti i zdrave fiskalne politike kroz veću transparentnost i odgovornost, da putem neovisnih analiza i izvješća odbora o stanju javnih financija, koje prenose mediji, potiče javnu raspravu o fiskalnoj politici.

Zaposlenicima fiskalnih odbora može se sugerirati izrada komunikacijske strategije s javnošću i zapošljavanje osoba za odnose s javnošću. Stalno praćenje i analiziranje trendova na medijskom tržištu te preusmjeravanje komunikacije na digitalne medije. Praćenje pokazatelja slobode medija, demokracije, otvorenosti proračuna i transparentnosti. Priprema sadržaja za objavu na način privlačan medijima i razumljiv široj javnosti, uvažavajući logiku medija i politike te predloženu logiku medijskog utjecaja odbora. Također, za veći medijski (međunarodni) utjecaj odbora i međunarodnu transparentnost važna je objava više informacija i dokumenata na mrežnoj stranici na engleskom jeziku te na jednom mjestu u EU, ali i kako bi se mogla napraviti kvalitetnija i sveobuhvatnija usporedba njihovog rada i utjecaja u budućnosti.

U provođenju istraživanja glavni izazov (strah) i rizik s kojim se istraživačica susretala bio je vezan uz dobivanje što većeg broja kvalitetno ispunjenih upitnika, koji su predstavljali okosnicu disertacije. Na sreću, odaziv zaposlenika fiskalnih odbora na upitnik i njegova popunjenost bio je iznad očekivanja. Uz to, obraditi i analizirati podatke koje nije bilo moguće usporediti s nekim prijašnjim podacima jer ne postoje. Nije zabilježena ni jedna znanstvena analiza i/ili empirijsko istraživanje o pravilima i odborima kao sredstvima

komunikacije u stvaranju transparentnije i odgovornije fiskalne politike. Izazov je uspješno savladan odabirom odgovarajućih metoda istraživanja.

Sugestije za daljnja istraživanja ili naglasak na budućem istraživanju išle bi u smjeru uzimanja u obzir i pojašnjavanja onih čimbenika koji su imali određenog, u istraživanju neizmjerenog ili nedefiniranog utjecaja na stavove, mišljenja, postupke, način rada i ostale prepoznate i neprepoznate čimbenike koji su djelovali na način odgovaranja na pitanja iz upitnika. Tako se, primjerice, može sličan upitnik proslijediti predsjedavajućima odbora ili nekom drugom tijelu (Tajništvu), kojega čini veći broj zaposlenika te koji uključuju i osobe za odnose s javnošću (koje u vrijeme provođenja upitnika nije imala velika većina odbora). Jedan od razloga za to jest što nisu postojale, jer u upitniku nisu postavljana takva pitanja, informacije o stvarnim, praktičnim i svakodnevnim razlikama u uvjetima rada na komunikaciji s javnošću i vidljivosti pravila unutar opažanih odbora, koji se od države do države jako razlikuju. Kako u upitniku nije odgovarajućim pitanjima diferencirana formalna pozicija ispitanika, nema relevantnih podataka o tome čiji su odgovori u većoj mjeri pridonijeli takvom rezultatu, kao i o visini razlike u procjeni. Nadalje, sugestije bi išle u smjeru poticanja stalnog mjerenja mogućeg utjecaja fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu u svim državama u kojima su uvedena pravila i djeluju odbori. Odnosno učinkovitosti komunikacije s javnošću, informiranosti građana, medijske vidljivosti pravila te reakcije javnosti i vlada prema jedinstvenim metodologijama. Na taj bi način uloga odbora kako je određena u teoriji, a u smislu utjecaja na reputaciju političara te njihovog transparentnijeg i odgovornijeg upravljanja javnim financijama, bila u potpunosti ostvarena. Također, važno je da se znanstvene teorije o pravilima i odborima testiraju i primjenjuju u praksi, ali i da praktična iskustva odbora postanu predmet znanstvenih analiza i istraživanja kao bi se utjecalo na moguće, ako je opravdano, preoblikovanje teorije.

Popis grafikona i tablica

Tablica 1: Najveći i najmanji proračunski manjak u zemljama EU u 2015. 89
Tablica 2: Najveći suficit u zemljama EU u 2015. 89
Tablica 3: Najveći i najmanji % javnog duga u odnosu na BDP u zemljama EU u 2015. 90
Tablica 4. Izvori prekomjernog deficita u zadacima fiskalnog odbora 138
Tablica 5: Visina deficita i javnog duga u 2008. i 2015. u 18 država članica EU 139
Tablica 6: Tri sastavna dijela političke logike 153
Tablica 7: Tri sastavna dijela logike medijskih vijesti 154
Tablica 8: Tri sastavna dijela logike medijskog utjecaja fiskalnih odbora 154
Tablica 9: Postotak deficita tijekom 1960.-2011. 167
Tablica 10: Broj godina s proračunskim deficitom većim od 3% BDP-a tijekom 1999.-2011. 168
Tablica 11: Odobrava li parlament proračun kakvoga je predstavila vlada? 212
Tablica 12: Usporedba usklađenosti statistike: CESEE EU prema EU-28 217
Tablica 13: Broj i % odgovora na pojedina pitanja u upitniku (N=18) 240
Tablica 14: Učestalost odgovora na pojedina pitanja u upitniku 240
Tablica 15: Odnos učestalosti kojom fiskalni odbor komunicira s javnošću (kakoces) i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora (kolikoinf) 243
Tablica 16: Usporedba tri najčešća povoda (tema) koje komuniciraju odbori, upozorenja i tema medijskih objava 246
Tablica 17: Odnos između percipiranog utjecaja načina komunikacije s javnošću (nacinutjec), dosadašnjeg utjecaja fiskalnih odbora na informiranost građana, transparentnost i odgovornost (kakavutj) i informiranosti građana (kolikoinfo) 248
Tablica 18: Odnos između informiranosti građana (kolikoinf), utjecaja odbora na informiranost javnosti o stanju javnih financija (kakavutj) i doprinosa medijske vidljivosti pravila i komunikacije transparentnosti i odgovornosti (pridontran) 251
Tablica 19: Odnos između utjecaja fiskalnih odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija (kakavutj), reakcija vlade na procjenu nepoštivanja nacionalnih fiskalnih pravila (reakcvlad) i reakcija javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti (političara) u proračunskom procesu (reakcjav) 253

Tablica 20: Tri najčešće reakcije vlada na kritike fiskalnih odbora o stanju fiskalne politike i reakcije javnosti na netrasparentnost i neodgovornost 255
Tablica 21: Zakonsko određenje komunikacije s javnošću fiskalnih odbora 258
Tablica 22: Način i učestalost komuniciranja fiskalnih odbora s javnošću 260
Tablica 23: Usporedba tri najčešće reakcije medija na objavu informacija o poštivanju/nepoštivanju fiskalnih pravila 263
Tablica 24: Tri najčešće reakcije vlada na kritike odbora o stanju fiskalne politike, na nepoštivanje fiskalnih pravila i reakcija javnosti na netrasparentnost i neodgovornost 264
Tablica 25: Rezultati korelacijske analize vrste i učestalosti komuniciranja fiskalnog odbora i načina reagiranja javnosti i vlada na komuniciranje stavova i poruka odbora 265
Tablica 26: Odnos između ukupnih objava i reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila 268
Tablica 27: Rezultati testiranja odnosa ukupnih objava i reakcija vlada na objavu nepoštivanja fiskalnih pravila 269
Tablica 28: Rezultati testiranja odnosa ukupnih objava i reakcija vlada na objavu nepoštivanja fiskalnih pravila 269
Tablica 29: Medijska vidljivost, utjecaj i odnosi s javnošću fiskalnih odbora 275
Tablica 30: Otvorenost proračuna / prosječna sveukupnost VFS u EU 278
Tablica 31: Usporedba nadzora proračuna 281
Tablica 32: Preporuke IBP-a za poboljšanje transparentnosti proračuna 282
Tablica 33: Usporedba šest fiskalnih odbora EU o utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu 353

Grafikon 1: Frekvencija odgovora na pitanje „ Na koji način fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu?" 241
Grafikon 2: Frekvencija odgovora na pitanje „Kakav je dosadašnji utjecaj vašeg fiskalnog odbora na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u proračunskom procesu?“ 242
Grafikon 3: Odnos učestalosti kojom fiskalni odbor komunicira s javnošću (kakoces) i informiranosti građana o postojanju i aktivnostima odbora (kolikoinf) 243

Grafikon 4: Frekvencija odgovora na pitanje „Kakva je prosječno godišnja medijska pokrivenost aktivnosti vašeg fiskalnog odbora?“ 244
Grafikon 5: Odnos između ukupnih objava i reakcija vlade na nepoštivanje nacionalnih fiskalnih pravila 268
Grafikon 6: Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015. za 18 država članica EU 276
Grafikon 7: Barometar demokracije za 18 zemalja članica EU od 2008.-2014. 286

Literatura

A Programme for Effective Government (2014) What the party manifestos must address in 2015. *Institute for Government.* Dostupno na: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Programme%20for%20Government%20web_1.pdf

After austerity, what? Dostupno na: www.economist.com/news/europe/21577084-backlash-against-europes-austerity-intensifying-after-austerity-what

Aktualno. *Večernji list*. 14. srpnja 2015, str. 2.

Alesina, A. i Drazen. A. (1991) "Why Are Stabilizations Delayed", *American Economic Review* 81: 1170-88.

Alesina F.A. i Ardagna, S. (2009) Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. *NBER Working Paper No. 15438.* Dostupno na: www.nber.org/papers/w15438.pdf

Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F. i Paradisi, M. (2015) Austerity in 2009-2013. *NBER, Working Paper No.20827*. Dostupno na: www.nber.org/papers/w20827

Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. i Weber, A. (2015) Reforming Fiscal Governance in the European Union. *IMF staff discussion note.*Washington: IMF

Arbatli, C.E (2012) Fiscal Rules and Councils: Most Effective When Used Together. Dostupno na: www.blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/08/fiscal-rules-and-councils-most-effective-when-used-together.html#more

Bajo, A. Sukob oko Franka skreće pažnju s duga. *Jutarnji list*. Izbori 2015 prava pitanja. *Jutarnji list*. EPH Media d.o.o. 15. listopada 2015., str. 12-13.

Bajo, Ante. Nema sreće dok su nam ministri dužnici banaka. Izbori 2015 Prava pitanja. *Slobodna Dalmacija*. Slobodna Dalmacija d.d.,15. listopada 2015., str. 4.

Baldwin, R., Beck, T., Bénassy-Quéré, A. , Blanchard, O., Corsetti, G., de Grauwe, P., den Haan, W., Giavazzi, F., Gros, D., Kalemli-Ozcan, S., Micossi, S., Papaioannou, E., Pesenti, P., Pissarides, C., Tabellini, G. i Weder di Mauro, B. (2015) Rebooting the Eurozone:Step 1 – agreeing a crisis narrative. *CERP*.

Dostupno na: www.voxeu.org/sites/default/files/file/Policy%20Insight%2085.pdf

Balta, I. i Pavić, D. (2007) Uzroci velike gospodarske krize u SAD-u i Hooverovo upravljanje krizom. *Izvorni znanstveni rad* JDK 338 (73)"192":137-152.

Barber, T. Germany is no EU „odd man out“ despite stance on fiscal rigour. International. *Financial Times.* The Financial Times Limited. London. 3 October 2014:2.

Barber, T. Political disrupters rattle old guard and generate uncertainty. International. *Financial Times*. The Financial Times Limited. London. 15 October 2015:2.

Barber, T. The eurozone's fiscally lax nations are at it again. Comment. *Financial Times.* The Financial Times Limited. London. 4 November 2015:9.

Beetsma, Roel W.M.J., Debrun, X. (2016) Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *IMF Working Paper, WP/16/86.* Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf

Bejaković, P. (2003) Razvoj mirovinskog sustava u SAD-u. Zagreb: Zagreb, str. 20.

Bennett, L. Čitatelji razumiju što je PR, a što spin i ne žele takve vijesti, intervjuu za *Večernji list*. 10. listopada 2015., str.12-13.

Bernanke, S. B. (1983) Non-monetary effects of the financial crisis in thepropagation of the great depression. *Working paper No.1054.* National Bureau of Economic Research. 1050 Massachusetts Avenue Capbridge MA 02138

Bernanke, S. B. Hostility and hyperinflation. Luch with the FT. *Financial Times.* 24 October/25 October 2015, str.3

Bićanić, I. Najbesprizorniji praktikant loše politike je Lalovac. *Globus*. Broj 1298, 23. listopada 2015., str. 36.-39.

Bićanić, I. Loš kompromis po diktatu politike. Glas ministra financija očito nije bio presudan u sastavljanju budžeta. Šteta! *Globus.* 16. prosinca 2016., str.23-24.

Bellow, B. (2016) Can Fiscal Watchdogs Be Fiscal Rescue Dogs? Dostupno na: www.oecdinsights.org/2016/01/12/can-fiscal-watchdogs-be-fiscal-rescue-dogs/

Blyth, M. (2013) The Austerity Delusion. *Foreign Affairs.* Council for Foregin Relations. May/June, Volume 92, Number 3

Blyth, M. (2015) Prestanite rezati ako želite da se ekonomija oporavi. *Globus*. 30. listopada 2015., str. 34-35.

Boland, V. Fiscal watchdog warns Dublin not to repeat spending errors. International. *Financial Times.* 27. November 2015, str.4.

Buchanan, M. J. i Tullock.G. (1962) The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Dostupno na: www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html

Buchanan M. J. Public Choice (2003) Politics Without Romance. *Policy,* the quarterly review of The Centre for Independent Studies.

Dostupno na: www.cis.org.au/policy/spr03/polspr03-2.htm

Bos, F. i Teulings, C. (2011) Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice. *Banca d'Italia Fiscal Policx Workshop on Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis Perugia.* Dostupno na: www. ssm.com/abstract=1864564

Bošković, R. Doviđenja u sljedećoj krizi, na koju nećemo dugo čekati. Ekonomski antibarbarus. *Jutarnji list.* 02. studenoga 2015., str. 23.

Bova, E., Carcenac, N. i Guerguil, M. (2014) Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. *IMF Working Paper WP/14/122.*

Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf

Brady, D. Spence, M. Kako u vrijeme političke nestabilnosti povećati ekonomsku izvedbu? komentari&analize. *Poslovni dnevnik.* Zagreb, 30. ožujka 2016., str.13.

Bratić, V. (2009) Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske. Zagreb: Institut za javne financije

Brkić, L. (2003) Teorija igara u međunarodnim odnosima. Zagreb: Gordon d.o.o.

Brkić, L. i Kotarski, K. (2010) Managing Crisis in the Eurozone. *Politička misao*. Vol.47, No.5., str.7-26.

Bronić, M. i Ott, K. (2015) Public Participation in Fiscal Policy and Budget Processes in Croatia.

Bronić, M. i Urban, I. (2015) Otvorenost državnog proračuna –pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim prihodima i rashodima. *Aktualni osvrt br. 85.* Institut za javne financije. Dostupno na: www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/85.pdf

Buchanan, M. J. i Wagner, E. R. (1977) Democracy in Deficit. New York. NY: Academic Press

Bucked off. *The Economist.* May 31st 2014, str.11.

Budget Theory of Public sector. Dostupno na: www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/BUDGET%20Budget%20theory%20in%20the%20public%20sector.pdf

Budina,N., Kinda, T., Schaechter,A., Weber, A. (2012) Fiscal rules at a Glance: Country Details from a New Dataset, IMF Working paper.
Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf

Bunjevac, L. Novinar kojem je Orban ugasio novine. *Globus.* 16. prosinca 2016., str. 30-33.

Burnham, Gilbert*;* Riyadh Lafta, Shannon Doocy & Les Roberts *(* 2006*)*Mortality After the 2003 Invasion of Iraq: A Cross-Sectional Cluster Sample Survey, *The Lancet* 368 *(*9545*):* 1421-1428.

Bust to Boom.*The Economist.* 21 March 2015, str. 26-27.

Buti, M. (2015) What future for rules-based fiscal policy? *IMF Conference: Rethinking Macro Policy III: Progress or Confusion?* Washington D.C.
Dostupno na: www.ec.europa.eu/dgs/economy_finance/buti/what_future_for_rules-fased_fiscal_policy_en.pdf

Calmfors, L. i Wren-Lewis, S. (2010) What should fiscal councils do? Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council and Oxford University.

Calmfors, L, Kopits, G. i Teulings, C. (2010a) A new breed of fiscal watchdogs.
Dostupno na: www.mkkt.hr/conference-on-independent-fiscal-institution

Carnegy, H. France urges Europe to ease deficit cuts. International. Financial Times. 6 October 2014, str. 6.

Chang, Ha-Joon (2007) Institutional Change and Economic Development. New York:United Nation University Press

Charlemagne/Your flexible friend. *The Economist.* 14 March 2015, str. 29.

Chote, R. (2013) Britain's fiscal watchdog: a view from the kennel. London:Institute and Faculty of Actuaries Spring Lecture.
Dostupno na: www.budgetresponsibility.org.uk/wordpress/docs/Lecture_May-2013.pdf

Collier, David. The Comparative Method. In Ada W. Finifter, ed. (1993) Political Science: The State of the Discipline II. Washington, D.C:American Political Science Association

Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact.
Dostupno na:www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2016/02/12/

Coeurė, B. i Spiegel, P. ECB fears „unravelling" of strict budget rules, Intervju Mario Draghi, guverner ECB-a. International. *Financial times.* 10 March 2015, str.2.

Coeurė, B. Član Izvršnog odbora ECB-a na radionici Fiskalna vijeća, središnje banke i zdrave javne financije. Frankfurt na Maini. 27. siječnja 2016.
Dostupno na: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160127.en.html

Corsetti, G. i Roubini, N. (1997) Politically motivated fiscal deficits: policy issues in closed and open economies. *Economics and Politics.* Vol. 9., No.1:27-54.

Crawford, R., Emmerson, C. , Keynes, S. i Tetlow, G. (2014) How do the parties' fiscal targets compare? Institute for fiscal studies. Dostupno na: www.ifs.org.uk/publications/7373

Debrun, X. i Kumar. M.S. (2007) Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That:Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? in: Banca d'Italia (eds.) *FiscalPolicy: Current Issues and Challenges* 479–512.

Debrun, X. (2011) Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies". *IMF Working Paper.*

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J. i Kumar S. M. (2008) Tied to the Mast?National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*. April, pp. 299–362.

Debrun, X., Hauner, D. i Kumar, S.M. (2009) Independent Fiscal Agencies". *Journal of Economic Surveys* 23(1): 48-81.

Debrun, X., Gėrard, M. i Harris, J. (2012) Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?*OECD Parliamentary budget officials and independent fiscal institutions 4th Annual meeting, OECD Conference Centre.* Paris. str. 23-24.

Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J. i Seiwald, J. (2013) Functions and Impact of the fiscal councils. Washington: IMF.
Dostupno na: www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf

Debrun, X. i Kinda, T. (2014) Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils in the Rise — A New Dataset. *IMF Working Paper*. Washington:IMF.

Dervi°, K. Jedino su važni godišnji troškovi servisiranja duga. *Poslovni dnevnik.* 28/29 kolovoza 2015., str. 19.

De Vires, E. C. i Edwards, E. E. (2009) Taking Europe To Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroscepticism. *Party Politics.* Vol. 15., Br.1:5-28. Dostupno na: www.sagepub.com

di Mauro Wedere, B. (2015) Causes of a continuing crisis: Not dealing with debt. The European Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Remedies. str.177-185.

Dizard, John.The next financial criris: I told you so, and it wasn't may fault. Financial Times. Opinion. 4 May 2015, str. 9.

Dogan, M. i Pelassy, D. (1984) How to compare Nations: stretagies in comparative politics. Chatam, N. J.:Chatham House Publishers.

Dozan, J. Dogodine primarni suficit, časna ministarska riječ. *komentari&analize.* Poslovni dnevnik. 28. rujna 2015., str. 13.

Dozan, J. Što ako podbace prihodi a plaće probiju rashode? *Aktualno.* Poslovni dnevnik. 13. prosinca 2016., str.4.

Dziemianowicz, I. R. i Kargol-Wasiluk, I. (2015) Fiscal Responsibility Laws in EU Member States and Their Influence on the Stability of Public Finance.*International Journal of Business and Information.* Volume 10, Number 2., str.153-179.

Elio, W. Charles.The Case for expansion. Financial Times. FT Big Read. Global economy. 8 October 2015, str. 9.

EK (2012) Fiscal Frameworks across Member States: Commission Services Country Fiches from the 2011 EPC Peer Review, Occasional Paper No.91.

EK (2012) "Six-pack? Two-pack? Fiscal Compact? A Short Guide to the New EUFiscal Governance" Dostupno na: www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

EK: Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2016.

Dostupno na**:** www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9203-2016-INIT/hr/pdf

Esser, F. (2013) Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization.* Palgrave Macmillan. str. 165.

EK. 2010. Public finances in EMU – 2010. Dostupno na: www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf

Europe goes to the polls. *The Economist*. May 17th 2014, str.9.

Europe's World „The spectre of deflation."

Dostupno na:www.europesworld.org/2014/10/09/the-spectre-of-deflation

Ever farther union. Charlemagne. *The Economist.* February 27th 2016, str. 22.

Eyraud, L., Weber, A. (2013) The Challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation. *IMF Working Paper WP/13/67* .

Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1367.pdf

Eyraud, L. i Wu, T. (2015) Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. *IMF Working Paper***.** European Department and Fiscal Affairs Department.Washington: IMF

Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1567.pdf

Feld, P. L., Schmidt M. C., Schnabel, I. i Wieland, W. (2015) Divergence of liability and control as the source of over-indebtness and moral hazard in the European Monetary Union. *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Remedies.* str.187-200.

Fiskalno vijeće Republike Mađarske (2015) Prijedlog za fiskalno vijeće: predmet: Izvješće o izvršenju Akcijskog plana fiskalnog vijeća i preporuka za identifikaciju u Akcijskom planu Vijeća za 2016.

Dostupno na: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Summary+2015.pdf/

Ferguson, N. (2009) Uspon novca – financijska povijest svijeta. Zagreb:Naklada LJEVAK, str. 149.

Fölscher, A. (2010) Budget Transparency New Frontiers in Transparency and accountability, Transparency and Accountability Iniciative. Dostupno na: www.transparencyinitiative.theideabureau.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

Foy, H. Dijsselbloem calls for boost to eurozone fiscal oversight. International. Financial Times. 5 November 2015, str.4.

Frankel, J., Schreger, J. (2012) Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone. *NBER Working Paper* No. 18283. Dostupno na: www.nber.org/papers/w18283.pdf

Fray, K. i Giles, C. Back to the future. *Financial Times*. 27/28 December 2014, str.5.

France comes up short on its budget deficit. *Financial times.* 17 March 2015, str. 8.

Galbraith, J. K. (2010) Veliki slom 1929. Zagreb: V.B.Z. d.o.o.

Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E. i Andre, C. (2007) What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences. *OECD Economics Department Working Papers* 553, OECD Publishing.

Gilpin, R. (1987) The Political Economy of International Relations. New Jersey:Princeton University Press.

Glaurdić, J. Hrvati vole graditeljsku vlast. *Forbes.* Zagreb, rujan 2015., str. 8-9.

Graubard, S. (2010) Predsjednici – Povijest vladanja američkih predsjednika modernog doba. Zagreb:TIM press d.o.o.

Guidance for the 2014 Election Period: State Servants (2014) Political Parties, and Elections Dostupno na: www.ssc.govt.nz/sites/all/files/election-guidance-2014.pdf

Habermas, J. (2013) Politička komunikacija u medijskom društvu: da li demokracija još uživa spoznajnu dimenziju? Utjecaj normativne teorije na empirijska istraživanja. Politička misao, vol. 50, br. 2.

von Hagen, J. (1991) A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal ofPublic Economics*, 44: 199–210.

von Hagen, J. (1992) Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. *EconomicPapers*, 96. Brussels: European Commission.

von Hagen, J. (2002) Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, Vol.33. No.3, str. 263-284.

von Hagen, J. (2006) Political economy of fiscal institutions. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: University Press. Chapter 26, str. 464-478.

von Hagen, J. and Harden, I. (1994*a*) Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39: 771–9.

von Hagen, J. and Harden, I. (1994*b)* National budget processes and fiscal performance. *European Economy: Reports and Studies*, 3: 315–418.

von Hagen, J. and Harden, I. (1996) Budget processes and commitment to fiscal discipline. *IMF working paper.*

Hallerberg, M., Strauch, R. R. i von Hagen, J. (2006) The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *Discussion Paper No.150.* GESY.

Dostupno na: www.sfbtr15.de/uploads/media/150.pdf

Hallerberg, M., Strauch, R.R. i von Hagen, J. (2009) Fiscal Governance in Europe. Cambridge University Press.

Harfod, T. How politician poison statistic. Spectrum. *Financial Times.* 2016.

Dostupno na: www.ft.com/intl/cms/

Harper Should Not Brag About His Fiscal Reputation. Dostupno na: www.huffingtonpost.ca/ralph-goodale/harper-fiscal-reputation_b_6591064.html

Herndon, T., Ash, M. and Pollin, R. (2013) Does high public debt consistently stifleeconomic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics.* Dostupno na: www.umassmed.edu/uploadedFiles/QHS/Camb.%20J.%20Econ.-2013-Herndon-cje-bet075.pdf

HNB (2012) Financijska stabilnost br. 9.

Dostupno na:www.hnb.hr/publikac/financijska%20stabilnost/h-fs-9-2012.pdf

Horvat, S. Povratak fašizma i ISIS su slične vrste reakcija na kapitalizam. Pogled. *Novi list*. 6. veljače 2016., str.12-13.

How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? Dostupno na: www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency?pdf=1

HUB (2012) Fiskalna politika u Hrvatskoj i EU: smjer je dobar, ali korak je prekratak. br.38. Dostupno na: www.hub.hr/Default.aspx?art=2028&sec=508

HUB (2010) Održiva fiskalna politika i javni dug: Nikad više kao prije. br. 24.

Dostupno na: www.hub.hr/Default.aspx?art=1955&sec=566

Huntington, P. S. (1987) The goals of development. In Myron Weiner and Samuel P. Huntington (eds). Understanding Political Development. Boston, Mass.:Little, Brown.

Iglesias, P. People come and touch me. Lunch with the FT. *Financial Times.* 28/29 November 2015, str.3.

IMF's Fiscal Transparency Code and Evaluation.

Dostupno na: www.imf.org/external/np/fad/trans/

IMF (2002) *World Economic Outlook*. Chapter 3 Recessions and recoveries. str.110-111.

IMF (2009) Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Fiscal Affairs Department.

IMF Annual Report (2009)Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/

IMF(2012):Global Financial Stability Report (GFSR)Market Update, Intense Financial Risks: Time for Action. str. 3.

Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2012/02/pdf/0712.pdf

IMF (2013) The Functions and Impact of Fiscal Councils. *IMF Policy Paper.*

Dostupno na: www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf

IMF (2013) The functions and impact of fiscal councils.

Dostupno na: www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf

IMF (2016) How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? Dostupno na: http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency?pdf=1

International Finance Modelling (2015) Volume 48:222–236.

Dostupno na: www.macro.soc.uoc.gr/docs/Year/2014/papers/paper_4_146.pdf

Izvješće o izvršenju Akcijskog plana fiskalnog vijeća i preporuka za identifikaciju u Akcijskom planu Vijeća za 2016.

Dostupno na: www.parlament.hu/documents/126660/668300/Summary+2015.pdf/765c6131-f1b5-4fb1-b6d8-2a09d67584c1

Jones, C.,Wagstyl, S. ECB on defensive against German onslaught. International. *Financial Times*. 21 April 2016, str. 4.

Jonung, L. (2014) The Swedish Experience of Fiscal Reform Lessons for Portugal. Knut Wicksell Centre for Financial Studies. Department of Economics. School of Economics and Management. Lund University, Lund. *Working paper 2014:27.* Dostupno na: www.finanspolitiskaradet.se/download/18.373f439f14832abd2cfe9c6a/1409928058910/Jonung+(2014)+WP+2014-27.pdf

Jurčić, Lj. (2010) Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled.* 61 (5-6):318.

Jurčić, Lj. Milanović bi se trebao povući i malo odspavati.To bi bilo najbolje za Hrvatsku. *Nacional.* Zagreb, 21. srpnja 2015., str.25-27.

Kardum, Ž. (2013) Gledajte prema Banskim dvorima, a ne prema Bruxellesu. Globus, str. 27.

Keman, H. (2008) Comparative Research Methods. U: Caramani, Daniele (ur.).

Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, str. 63-82.

Kibbe, M. u intervjuu za *Večernji list.*7. svibnja 2015., str.5.

King, M. (2016) The End of Alchemy: Money, Banking and the Future od the Global Economy. Little, Brown/WW Norton.

Kindleberger, P.C., Aliber, Z. R. (2006) Najveće svjetske financijske krize. Zagreb: Poslovni dnevnik i Masmedia.

Klauški, T. Birači odlučuju hoće li na izborima prihvatiti darove vlade…24 sata. 16. rujna 2015., str. 26.

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

Kopits, G. and S. Symansky (1998). Fiscal Rules, IMF Occasional Paper 162.

Kopits, G. i Craig, J. (1998) Transparency in Government Operations. *IMF Occasional Paper No. 158*. Washington: IMF

Kordić, G. i Vilović, N. (2011) Fiskalna pravila i fiskalna transparentnost zemalja Europske unije s osvrtom na Republiku Hrvatsku-poboljšavaju li fiskalna pravila učinkovitost poreznog sustava.

Dostupno na: www.rifin.com/images/stories/2011/04/kordic_gordana_vidovic_nika%20.pdf

Kotarski, K. (2015) Šokiran sam jer još ne znamo kakve gospodarske programe nude SDP i HDZ. *Lider*. Lider media d.o.o. Zagreb

Kotarski, K. (2015a) Hoće li ekspanzija dugova ugroziti europsku budućnost? Dostupno na: www.banka.hr/komentari-i-analize/hoce-li-ekspanzija-dugova-ugroziti-europsku-buducnost

Kotarski, K. Zašto EU selektivno primjenjuje međunarodnu financijsku regulaciju. Dostupno na: www.banka.hr/komentari-i-analize/zasto-eu-selektivno-primjenjuje-medjunarodnu-financijsku-regulaciju?

Kriesi, H., Lavenex, S., Esser, F., Matthes, J., Bühlmann i M., Bochsler, D.(2013) Democracy in the Age of Globalization and Mediatization. Palgrave Macmillan.UK.

Krugman, P. (2012) End this depression now! W.W.Norton & Company, Inc. 500 Fifth Avenue New York. Castle House. 75/76 Wells Street London

Kunczik, M. (2001) Globalization: News media, images of nations and the flow of nternational capital with special reference to the role of rating agencies. *Paper presented at the IAMCR Conference*. Sinagpure

Kydland, Finn E. and Edward Prescott E. (1977) Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-491.

Landman, Tod (2008) Teme i metode komparativne politike: uvod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Lijphart, Arend (1975) The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies* 1975; 8; 158

Larch, M. (2016) Independent Fiscal Councils: neglected of Siblings of Independent Central Banks? Dostupno na:www.ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm

Legrain, P. Vođe EU su podijeljeni i slabi, bez vizije buduće europske integracije. *komentari&analize*. Poslovni dnevnik. 27. listopada 2015., str.17.

LeLoup, L. T. (2002) Budget Theory for a New Century. *Budget Theory in the Public Sector* edited by Aman Khan, and W. Bartley Hildreth. Quorum Books. 88 Post Road West. Westport, CT 06881 An imprint of Greenwood Publishing Group Inc.

Lindquist, A. E., de Jouke, V. i Wanna, J. (2015) Meeting the challenge of the global financial crisis in OECD nations: fiscal responses and future challenges. *The Global Financial Crisis and its Budget Impacts in OECD Nations Fiscal Responses and Future Challenges.* str. 1-30. Dostupno na: www.elgaronline.com/view/9781784718954.xml

Lund, S. i Turner, A. Pretjerano pouzdavanje u dug stvara rizik od financijskih kriza. *komentari&analize.* Poslovni dnevnik. 5. svibnja 2015., str.17. Dostupno na: www.poslovni.hr/komentari/pretjerano-pouzdavanje-u-dug-stvara-rizik-od-financijskih-kriza-295306

Mačkić, V. (2014) Političko-proračunski ciklusi na uzorku hrvatskih gradova. *Serija članaka u nastajanju.* Zagreb:Ekonomski fakultet, str. 2-26.

Maltritz, D. i Wüste, S. (2015) Determinants of budget deficits in Europe: The role and relations of fiscal rules, fiscal councils, creative accounting and the Euro. Economic Modelling. *Special Issue on Current Challenges on Macroeconomic Analysis and International Finance Modelling.* Volume 48:222-236.

Marneffe, W., Van Aarle, B., Van Der Wielen, W. i Vereeck, L. (2010) The impact of fiscal rules on public finances: theory and empirical evidence for the Euro Area. *CESinfo Working paper No.3303.* Dostupno na: www.cesinfo.org/wp

Mc Donald, O. Fannie Mae and Freddie Mac:Turning the American Dream into a Nightmare. Dostupno na: www.barrons.com/articles/

Mclean, I. (2015) Spending to much, taxing to little? Parliaments in fiscal federalism. *European Consortium for Political Research* 1680-4333/15, str. 15-21.

Dostupno na: www.palgrave-journal.com/eps

Mikloš, I., intervju za *Večernji list*. 18. listopada 2014., str. 4-6.

Miliband's belated vow to do his fiscal homework. *Financial times*. 14 April 2015, str.6.

Moravcsik, A. (2012) Europe After the Crisis. *Foreign Affairs.* Councile on Foreign Relations. volume 91, number 3.

Mueller, D.C. (2008) Javni izbor. Zagreb: Masmedia

Münchau, W. Draghi must be more unconventional to boost the euro.Comment. *Financial Times*. 26 October 2015, str. 7.

Münchau, W. Watch the presses roll as Europe scrambles to fix its banks. Comment. *Financial Times.* 14 December 2015, str. 9.

Münchau, W. Reform the economic system now or the populist will do it. Comment. Financial Times. 19 December 2016, str. 11.

Nišević, V. Za slom tržišta nekretnina krivi i građevinari i bankari, ali najviše država. komentari&analize. *Poslovni dnevnik.* 19. rujna 2016., str. 13.

Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku:*NN:156/13*, Zagreb:Narodne novine

Odluka o imenovanju članova Povjerenstva za fiskalnu politiku: *NN:30/14*, Zagreb:Narodne novine

OECD (2002) Best Practice for Budget Transparency.

Dostupno na: www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm

OECD (2013) *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing.

Dostupno na: www.dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Of rules and orders. *The Economist.* May 9th 2015, str. 21-22.

Osborne, G. i Schäuble, W. The eurozone cannot dictate Europe's rules alone. Comment. *Financial Times.* 28 March 2014, str. 11.

Ott, K. (2012) Dobri primjeri i loša praksa. Dostupno na: www.banka.hr/komentari-i-analize/dobri-primjeri-i-losa-praksa

Padoan, P. C., intervju za International. *Financial Times.* 12 November 2015, str. 4.

Parker, G. i Giles, C (2009) PM acts to revive fiscal reputation.

Dostupno na: www.ft.com/intl/cms/s/0/510ec716-d3c3-11de-8caf-00144feabdc0.html

Persson, T. and Tabellini, G. (2000) Political Economics: Explaining Economic Policy. MIT Press.

Pavlović, D. (2014) Budžetska dilema: Empirijski dokazi iz Hrvatske i Srbije. *Politička misao*. god.51,br.3., str.139-158.

Petak, Z. (2002) Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada? *Politička misao*. Vol.39 No.1., str. 51-62.

Petak, Z. (2011) Suvremena ekonomska kriza i izazovi javnog upravljanja. *Politička misao*. god. 47, br. 4, str. 38-49.

Piketty, T. (2014) Kapital u 21. Stoljeću. Zagreb: Profil knjiga.

Plender, J. The corporate aristocracy holding out against fiscal revolution. Comment. *Financial Times.* 3 March 2015, str.9.

Pleše, M., Našim elitama vlasti je važnija od reformi. *Jutarnji list.* Zagreb, 15. srpnja 2014., str. 7.

Politi, J. Renzi eyes fresh stimulus package for Italy. International. *Financial Times.* 12 August 2016, str. 4.

Politicians should not muddy the fiscal waters. *Financial times.* 11 November 2014, str.8.

Pre-crash comparisons are inappropriate for Ireland. Letters. *Financial Times.* 1 December 2015, str. 8.

Turner, A. Print money to fund the deficit – that is the fastest way to raise rates. Comments. *Financial Times.*11 November 2014, str. 9.

Rachman, G. Borders and budgets could lay Europe low. *Financial Times.* 21. October 2014, str. 11.

Radošević, D. (2012) Fiscal Policy in Crisis: Rethinking Austerity. *International Review of Economics and Business.* Zagreb. Vol.15. No2., str. 45-60.

Rodrik, Dani (2007) One Economics-Many Pecipes. New Jersey: Princenton University Press.

Romer, C. (2012) Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications. *IMF Fiscal Forum.* Vol. 18.

Romer, P. The Trouble With Macroeconomics. Dostupno na: www.paulromer.net/wp-content/uploads/2016/09/WP-Trouble.pdf

Radusinović, D. Pitanje je samo čega se to moramo odreći nakon izbora. Dnevni komentar. *Jutarnji list.* 26. listopada 2015., str. 2.

Ravenhill, J. (2011) Global political economy. Oxford university press. str. 14.

Reinhart, C., Reinhart V. i Rogoff, K. (2015) Dealing with Debt. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP15-009.*

Reischmann, M. (2015) Creative Accounting and Electoral Motives: Evidence from OECD Countries. *Ifo Working Paper* No. 201. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich. Munich, Germany. Dostupno na: www.cesifo-group.de

Reuter, W. H. (2015) National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? *European Journal of Political Economy.* vol. 39. str. 67–81.

Reuter, W. H. (2016a)When and why do countries break their national fiscal rules? Mimeo.

Reuter, W. H. (2016b) Design of fiscal frameworks and compliancewith fiscal rules in CESEE. Focus on european economic integration q3/16. *Oesterreichische nationalbank.* str. 29-40.

Reinhart, C. i Rogoff, K.(2010) Growth in a Time of Debt. *Working Paper No.15639.* National Bureau of Economic Research. Dostupno na: www.nber.org/papers/w15639

Reinhart, C. and Rogoff, K. (2013) Reinhart and Rogoff: responding to our critics, *New York* Times. 25 April. Dostupno na: www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/reinhart-and-rogoff-responding-to-our-critics.html?ref=opinion

Rogoff, K. This slowdovn is a hangover not a coma. Comment&Analysis. *Financial Times*.10 October/11 October 2015, str.9.

Rosen, S. H. i Gayer, T. (2010) Javne financije. Zagreb:Institut za javne financije.

Roubini, N. Uspon distopijskih nacionalističkih režima u Europi. komentari&analize. *Poslovni dnevnik.* 05. studenog 2015., str.13.

Roubini, N. Visoke razine javnog i privatnog duga ograničavaju potrošnju. komentari&analize. *Poslovni dnevnik.* 11. svibnja 2016., str. 29.

Rubin, I. S. (2000) The Politics of PublicBudgeting: Getting and Spending,Borrowing and Balancing, 4th ed. New York: Chatham House Publishers.

Rubin, I. S. (2006) Budgeting, u: B. G.Peters i J. Pierre, ur., Handbook of PublicPolicy. London: Sage Publications,str. 139-150.

Sark, J. S. German prudence is not to blame for the eurozone's ills. Comment. *Financial Times.* 12 February 2015, str.9.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, and A. Weber (2012) “Fiscal Rules in Response to the Crisis -Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset,” IMF Working paper No 12/187.Washington:IMF.

Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf

Schick, A. (2003) The Role of Fiscal Rules in Budgeting.
Dostupno na: www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf

Schick, A. (2009) Crisis Budgeting , paper prepared for Working Party of Senior Budget Officials, OECD Conference Centre, My-June, Paris:OECD

Schick, A. (2010) Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks, OECD Journal on Budgeting. Volume 2, OECD. Dostupno na: www.oecd.org/gov/budgeting/48170224.pdf

Schick, A. (2013) Lessons from the crisis. OECD Journal on Budgeting. Vol. 12/3. Dostupno na: www.dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h

Schuknecht, L. (2004) EU fiscal ruels Issues and Lessons from political economy. *ECB Working paper series, br. 421*.
Dostupno na: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf

Smyth, J. (2013) Watchdog warns Dublin on risks of missing deficit target. *Financial Times.* str. 3. Dostupno na: www.ft.com/intl/cms/s/0/03d01266-52c7-11e3-8586-00144feabdc0.html#axzz2m1IkDzq0

Snaga društvenih medija najjača je za velikih kriza. Rijeka:Novi list. 11. listopada 2015., str.15.

Spiegel, P. Era of tough EU budget cuts is over, MEPs hear. International. *Financial times.* 7 October 2014, str.4.

Spring 2015 Standard Eurobarometer: Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle European Commission. Press release Brussels, 31 July 2015.
Dostupno na: www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm

Stiglitz, E. J. i Guzman, M. Svijet treba nova pravila za neplaćanje državnog duga.
Dostupno na: www.poslovni.hr/komentari/svijet-treba-nova-pravila-za-neplacanje-drzavnog-duga-297724

Stiglitz, E. J. i Guzman, M. Teško do sporazuma o propisima za bankrot na globalnoj razini. *komentari&analize.* Poslovni dnevnik.12. studenoga 2015., str. 17.

Stiglitz, E. J. Prosperitet za elitu, a ostalima nesigurnost bez presedana. komentari&analize. Poslovni dnevnik. 24. ožujka 2016., str. 13.

Šimović, J. i Šimović H. (2006) Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije. Zagreb: Pravni fakultet.

Šonje, V. (2000) Financijska kriza: beskonačna priča? prikaz konferencije Istok-Zapad u organizaciji Austrijske središnje banke. Beč, 1999.
Dostupno na: www.hnb.hr/publikac/rasprave/r-001.pdf

Švaljek, S. HDZ i SDP godinama su manipulirali javnim dugom i biračima. Nacional. 22. prosinca 2015., br. 921., str. 14-16.

Techau, J. Sophisticated states are failing, so politicians need to take risks. Comment. *Financial Times.* 20 April 2016, str. 9.

The Pope has copied a lot from us, Lunch with the FT Beppe Grilo. *Financial Times* Weekend. 19 July, 2015., str. 3

Tornell, A., Lane, P.R. (1999)The Voracity Effect. *The American Economic Review.* Vol. 89, No.1:22-46.

Tracking Use of Fiscal Rules (2012) str. 67.
Dostupno na: www.ieo-imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/09/dataspot.htm

Turner, A. Print money to fund the deficit – that is the fastest way to raise rates. Comments. *Financial Times.* 11 November 2014, str. 9.

Vizek, M. Ne trebamo vladu stručnjaka, treba nam vlada državnika. *Forbes*. siječanj 2016., str. 6-7.

Vresnik, V. Zakon koji u Hrvatskoj nitko ne shvaća ozbiljno. *Jutarnji list.* 25. srpnja 2014., str.5.

Vresnik, V. Najveći test Plenkovića: hoće li rušiti neodgovorne ministre koji probiju državni proračun. *Globus.* 16. prosinca 2016., str. 20.

Wehner, J. (2004) Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of
Legislatures to the Budget Cycle. *World Bank Institute Working Papers.*
Dostupno na: www.worldbank.org/WBI/Resources/WBI37230WenherWeb.pdf

Wilensky. L. H. (2002) Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance. University of California Press.

Winer, L. S., Hettich, W. (2006) Structure and coherence in the political economy of public finance. The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford: University Press. Chapter 25, str. 442-458.

Wolf, M. Reform alone is no solution for eurozone. Comment. Financial times. 22 Octobar 2014, str.9.

Wolf, M. Comment. *Financial times.* 15 May 2015, str. 7.

Wolf, M. Solid growth is harder than blowing bubbles. Comment. *Financial Times.* 14 October 2015, str.11.

Wolf, M. In the long shadow of the Great Recession. Comment. Financial Timese. 11 November 2015, str. 9.

World Bank. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Dostupno na: www.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf

World Bank (2011) Fiscal Responsibility Framework in Croatia: Lessons from the Past, Rules for the Future. *The World Bank Document*

Wildavsky, A. (1964) *The Politics ofthe Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Wildavsky, A. (1986) *Budgeting: A ComparativeTh eory of Budgetary Processes.*New Brunswick: Transaction Books

Wildavsky, A. (1992) *Th e New Politics ofthe Budgetary Process*. Berkeley: University of California.

Wildavsky, A. (2001) *Budgeting and Governing.*New Brunswick: Transaction Publishers.

Wildavsky, A., Caiden, N. (1974) Planning and Budgeting in Poor Countries. New York: Wiley and Sons.

Wildavsky, A., Caiden, N. (2000) The New Politics of the Budgetary Process. New York: Addison Wesley.

Wyplosz, C. (2005) Fiscal Policy: Institution versus rules. National Institute Economic Review. No. 191 January

Wyplosz, C. (2012) Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. *NBER Working Paper No. w17884.*Dostupno na: www.nber.org/papers/w17884.pdf?new_window=1

Wyplosz, C. (2012) Fiscal Rules: Theoretical Issues and historical Experiences. Nationa Bureau of Economic Research. *Working Paper No.17884.* Cambridge, MA. Dostupno na: www.nber.org/papers/w17884.pdf?new_window=1

Wyplosz, C. (2015) The Eurozone crisis: Too few lessons learned. The eurozone Crisis: A Consensus of the Causes and a Few Possible Remedies. London: CEPR Press. str.201-207.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti: NN.139/10, Zagreb:Narodne novine

Žigman, A. (2015) Fiskalna pravila služe da se ograniči moć ministara financija. *Jutarnji list.* 6. srpnja, str. 25.

Žigman, A. (2015a) Poduzetnici će ulagati više samo ako vjeruju da je ekonomija otporna. r*asprave&rješenja.* Jutarnji list. 26. listopada, str. 23.

Žigman, A. (2015b) Fiskalni odbor mora biti neovisan: politički, financijski i kadrovski. *rasprave&rješenja*. Jutarnji list. 28. prosinca, str. 23.

Žigman, A. (2016) Što znače fleksibilnija fiskalna pravila EU za zemlje poput Hrvatske. *rasprave&rješenja*. Jutarnji list. 22. veljače, str. 21.

Yin, K. R. (2007) Studija slučaja – dizajn i metode. *Biblioteka Politička misao*. Svezak 57. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Your flexible friend. Charlemagne.*The Economist.* 14. March 2015, str. 29.

Mrežne stranice

www.acts.oecd.org

www.banka.hr

www.bbc.com

www.blogs.wsj.com

www.budgetresponsibility.org.uk

www.consilium.europa.eu

www.cpb.nl

www.democracybarometer.org

www.ecb.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.euifis.eu

www.finanspolitiskaradet.se

www.fiscalcouncil.ie

www.fiscalcouncil.lv

www.freedomhouse.org

www.ft.com

www.hina.hr

www.hnb.hr

www.hrcak.srce.hr

www.ijf.hr

www.imf.org

www.index.hr

www.instituteforgovernment.org.uk

www.internationalbudget.org

www.mfin.hr

www.mirovinsko.hr

www.nber.org

www.oapecorg.org

www.oecdinsights.org

www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs

www.paulromer.net

www.poslovni.hr

www.raadvanstate.nl

www.sabor.hr/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku

www.ssc.govt.nz

www.telegram.hr

www.tportal.hr

www.unctad.org

www.whitehouse.gov

www.worldbank.org

Prilog 1 - Tablice obrađenog upitnika

Upitnik

1. Na koji način FO komunicira s javnošću?																			
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**	**∑**
mrežna stranica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	**18**
priopćenja	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●	●	**16**
briefinzi		●				●				●			●		●			●	**6**
tiskovne konferencije	●	●	●	●		●	●	●		●			●	●	●		●	●	**13**
društvene grupe		●			●	●	●	●		●			●					●	**8**
intervjui	●	●	●		●	●		●		●	●	●	●		●	●	●	●	**14**
PR ili marketinške agencije						●													**1**
ostalo			●	●		●													**3**

Ostalo:
Danska – Ekonomsko vijeće sastaje se dva puta na godinu i predsjednik priprema izvješće za svaki sastanak Vijeća. Izvješće sadrži ekonomske analize i preporuke politika o ekonomskoj politici, kao što su kratkoročna i srednjoročna predviđanja o ključnim pokazateljima danske ekonomije. Izvješće također uključuje predsjednikovu ocjenu ciljeva fiskalne politike – npr. pridržavanje nacionalnog Zakona o proračunu, pridržavanje EU pravila i ocjenu dugoročne fiskalne održivosti. Predsjedništvo samostalno odgovara za izvješća i djeluje kao danski "fiskalni pas čuvar". Preliminarna verzija izvješća se predstavljaju i raspravljaju na sastanku Vijeća. Izvješća se objavljuju odmah nakon održanog sastanka. U konačnoj verziji izvješća dodani su komentari članova Vijeća. Nakon sastanka Vijeća, prjedsjedništvo održava tiskovnu konferenciju.
Francuska – saslušanja prije Vijeća za financije parlamenta koja se emitiraju putem mrežne stranice.
Latvija – komunikacija uključuje i posjete osnovnim školama, visokim školama te drugim socijalnim partnerima.
Rumunjska – kada je FO pozvan na konferencije (npr. u parlament) i na televiziju.

2. Koliko često FO komunicira s javnošću?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
… puta tjedno						●					●							
… puta mjesečno		2X										**1X**			**1X**			**1X**
kvartalno	●				●		●		●				●			●		
polugodišnje								●						●				
… puta godišnje																		
jednom na godinu																		
ostalo			●	●		●											●	

Ostalo:
Danska – razina komunikacije između predsjedništva i javnosti varira, ali je na najvišoj razini kada se objavljuju izvješća.
Francuska – između četiri i šest puta na godinu, za svakog proračuna (prijedloga ili izmjena i dopuna) i Programa stabilnosti i rasta (eng. Stability and growth pact).
Latvija – ili dnevno putem društvenih mreža.
Njemačka – polugodišnje – nakon sastanaka koji se održavaju dva puta na godinu.
Irska – Vijeće objavljuje dva Izvješća o fiskalnoj procjeni u lipnju i studenom, zajedno s prethodnom proračunskom izjavom u studenom. IFAC također objavljuje Analitičke bilješke i Radne dokumente tijekom godine. Tiskovne konferencije i priopćenja se organiziraju za objavu svih glavnih izvješća.
Nizozemska – kvartalno. CPB objavljuje Pregled, ali i druge publikacije povezane s ulogom fiskalnog odbora (i druge publikacije koje nisu povezane s ulogom FO).
Portugal – obično kada se izda publikacija ili kada Viši odbor članova intervenira na javnom događaju. Objaljuju prosječno 1,5 publikacija na mjesec, ali taj podatak nije isti svakoga mjeseca.
Rumunjska – obično kod objave Godišnjeg izvješća, mišljenja o proračunskim planovima (nacrt proračuna i rebalans proračuna) i mišljenja o važnosti fiskalnih mjera tijekom godine.
Švedska – jedno godišnje izvješće. Tiskovne konferencije ili priopćenja dostupna su na mrežnoj stranici koja se stalno osvježava.
UK – jednom na mjesec komentar podataka o javnim financijama, polugodišnje srednjoročna predviđanja, te jednom na godinu dugoročna predviđanja, trendove u socijalnoj pomoći i izvješća o evaulaciji predviđanja.

3. Kada FO komunicira s javnošću?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
značajnija fiskalna događanja					●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●		●
najave promjena u fiskalnoj politici						●					●					●		
izlazak porezne politike iz zacrtanih okvira						●										●		
objava informacija o poštivanju/nepoštivanju pravila	●				●	●	●	●	●	●		●			●	●		
uoči parlamentarnih izbora i tijekom izbornih kampanja						●										●		
kod velikih neuspjeha u vođenju fiskalne politike		●				●										●		
ostalo	●	●	●	●		●							●		●		●	●

Ostalo:
Austrija - prema kalendaru objava (studije, preporuke itd.).
Cipar – svake jeseni i proljeća (precizirano u zakonodavstvu) ako FO smatra da su EU ili nacionalna pravila prekršena.
Danska – vidi odgovor na pitanje 1.
Francuska – za svakog proračuna i SGP-a.
Latvija – Zakon o fiskalnoj disciplini daje Latvijskom fiskalnom odboru široki mandat (Članak 28) tako da odbor komunicira u svim slučajevima kada to smatra važnima.
Irska – vezano uz prvi odgovor, primarno Vijeće komunicira s javnosti u vrijeme objave glavnih izvješća. Članovi Vijeća i predsjednik ponekad sudjeluju u intervjuima za medije tijekom godine. Predsjednik obično sudjeluje u manjem broju medijskih uključivanja, jutro nakon objave godišnjeg proračuna u listopadu svake godine, da bi dao početnu reakciju na proračun.
Nizozemska – CPB objavljuje kvartalno Preglede, publikaciju vezanu uz proračunski ciklus. To osigurava brojne mogućnosti za procjenu poštivanja nacionalnih i EU fiskalnih pravila. U rujnu opozicijske stranke traže analizu njihovog alternativnog proračuna. CPB osigurava analize izbornih programa političkih stranaka. Također, osigurava analize Vladinih sporazuma i glavnih dodatnih paketa politika.
Portugal – vidi također odgovor na prethodno pitanje.
Rumunjska – uoči parlamentarnih izbora i tijekom izborne kampanje kako bi birači bili nepristrano informirani – samo kada se pita FO.
Švedska – može odlučiti održati tiskovnu konferenciju u vrijeme kada smatramo da postoji neuspjeh u fiskalnoj politici (kršenje fiskalnog pravila) i potreba za djelovanjem (u vezi fiskalnih učinaka imigracije u 2015.). Ne održavamo uobičajene tiskovne konferencije i nastojimo se držati dalje od izravne uključenosti u proračunski proces ili izborne kampanje**.**
UK – u slučaju zanačajnijih fiskalnih događanja – srednjoročna predviđanja, a sve druge informacije objavljuju se u vrijeme za koje se sami odluče.

4. Kakva je prosječno godišnja medijska pokrivenost aktivnosti FO?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
više od 10 objava														●				
više od 20 objava				●	●		●	●										
više od 50 objava	●	●								●	●	●						
više od 100 objava																●		
više od 150 objava													●		●			●
ostalo						●											●	

Danska – nema podataka za odgovor na ovo pitanje.
Latvija – ako to smatraju svi članovi tada je odbor gotovo dnevno pokriven u medijima.
Njemačka – više od 10 objava – prosječno medijsko pokrivanje iznosi do 2 objave, primjerice odmah nakon svakog sastanka, otprilike do 2 dodatne objave u medijima su moguće ovisno od važnosti očekivanih odluka na nadolazećem sastanku.
Švedska – manje od 10 na godinu.

5. U kojim medijima ima najviše objava o aktivnostima FO?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
tiskanim	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●
elektronskim				●	●	●			●	●	●	●				●	●	●
digitlnim (društvene grupe)		●				●	●						●					●
on line (portali)				●		●	●					●			●	●		●

Dodatne informacije:
Cipar – na Cipru većina tiskanih medija ima mrežne stranice tako se se objave pojavljuju na objema medijima.
Danska – nema podataka za odgovor na ovo pitanje.
Latvija – u vrijeme kada se objavljuju regularana izvješća (godišnje izvješće o nacrtu Zakona o proračunu i nacrt Srednjoročne proračunske okosnice (eng. Medium-term budgetary framework , kao i Program stabilnosti) organiziramo dodatne intervjue u tiskanim medijima, elektronskim, itd.
Nizozemska – tiskani i digitalni mediji su integrirani u Nizozemskoj. Dnevnici još uvijek imaju najveći utjecaj.
Švedska – digitalne medije smatraju nevažnima, a online medije ograničeno važnima.

6. Na što se odnose medijske objave?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
aktivnosti odbora									●		●						●	●
analize, procjene i izvješća odbora	●	●		●	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●
kritike vladine fiskalne politike	●	●			●	●				●		●			●	●	●	
kretanje deficita i javnog duga	●					●	●					●	●		●	●		●
transparentnost i odgovornost u PP						●	●					●					●	●
ostalo																●		

Danska – nema podataka za odgovor na ovo pitanje.
Švedska – aktivnosti Vijeća – vrlo malo kao i transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu.
Ostalo:
Rumunjska – kritika predloženih mjera fiskalne politike koje su inicirali političari.

7. Koje internacionalne medije koristi FO?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
novinske agencije	●	●				●									●			
Financial Times i sl.										●					●			
The Economist i sl.																		
internacionalne TV																		
ne koristi internacionalne medije			●		●		●	●			●	●		●				
ostalo				●						●			●		●	●	●	●

Ostalo:
Francuska - upravo smo objavili mišljanja Visokog vijeća za financije. Međunarodni mediji ih mogu prenijeti ili ne.
Latvija – novinske agencije kao sudionici/promatrači na našim godišnjim tiskovnim konferencijama.
Irska – također FO šalje izvješća na mrežnu stranicu Neovisne mreže europskih fiskalnih vijeća (eng. Independent Network of European Fiscal Council (EUIFI).
Nizozemska – CPB ne šalje poruke, ali međunarodni mediji mogu slijediti CPB putem Twittera.
Portugal – strani dopisnici.
Švedska – ne tražimo međunarodnu pozornost. Međutim, prevodimo godišnje izvješće i neka druga izvješća na engleski te ih objavljujemo na našoj mrežnoj stranici.
UK – izravno ne činimo ništa posebno s informacijama , ali mediji uobičajeno izvješćuju o našem radu.

8. Koliko je sredstava za marketing i PR izdvojeno iz proračuna FO u 2015. i 2016? (iznos u EUR)																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
2015.						Oko 2.000												
2016.						Oko 8.000												
nema podataka	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Nema podataka o sredstvima:
Cipar – o proračunu odlučuje FO. Nisu potrebna sredstva jer smatramo da je medijska pokrivenost odgovarajuća.
Francuska – teško je procijeniti, a član tima se bavi odnosima s medijima i javnošću.
Grčka – nema sredstava za marketing i odnose s javnošću
Latvija – iznos za 2016. uključuje 5.000 EUR za razvoj Srednjoročne komunikacijsku strategiju 2017.-2019., a godišnje planiraju 6.000 EUR za PR out-sorcing usluge.
Luksemburg – FO ima neograničeni kredit od 100.000 eura na godinu. Operativni tim (dvoje ljudi) plaća Ministarstvo financija.
Irska – ne troše novac na marketing.
Malta – nema podatke o sredstvima. Nema posebnog proračuna određenog za odnose s javnošću zato što mediji objavljuju priopćenja besplatno na volonterskoj bazi radije nego plaćeni oglas. Međutim, ako se "odnosi s javnošću" interpretiraju da uključuju "svijest javnosti" tada proračun za tiskanje izvješća MFAC-a iznosi otprilike 4.100 EUR na godinu. Mala razina sredstava u proračunu odražava činjenicu da je prevladavajuća politika odbora objava izvješća u elektronskom obliku (na svojoj mrežnoj stranici) i zato se priprema samo ograničeni broj primjeraka u tiskanom obliku.
Nizozemska – tri osobe se bave komunikacijom.
Švedska – godišnji proračun ukupno iznosi otprilike milijun eura. Marketing i odnosi s javnošću nisu specificirani, ali na njih mogao bi se odnositi beznačajan iznos.

9. Je li informacija o poštivanju FP javno dostupna?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
mrežna stranica odbora	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●
priopćenja		●	●			●	●	●	●	●	●	●		●		●		●
brifinzi s novinarima		●			●		●				●					●	●	●
tiskovne konferencije	●	●	●			●	●	●		●				●				●
predstavljanje u parlamentu		●			●	●	●	●		●	●	●	●	●			●	●
ostalo																	●	

Ostalo:
Nizozemska - CPB objavljuje kvartalno Pregled, publikaciju povezanu s proračunkim ciklusom. Osigurava brojne mogućnosti za procjenu poštivanja nacionalnih i EU fiskalnih pravila.
Njemačka – predstavljanje u parlamentu, a zakonski je osigurano u posebnim slučajevima (predstavljanje izvješća u slučaju nepoštivanja fiskalnih pravila u Federalnom Parlamentu i u Državnim parlamentima).
Portugal – objava na mrežnoj stranici – u izvješćima o godišnjoj fiskalnoj izvedbi, godišnjim proračunskim planovima i srednjoročnim programima stabilnosti.
Švedska – godišnje izvješće objavljuje se u elektroničkom i tiskanom obliku.

10. Kakva je medijska vidljivost poštivanja FP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava			●		●					●	●			●	●		●	●
informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, nema javne rasprave	●	●				●	●	●	●		●					●		
informaciju prenose/objavljuju neki mediji				●								●						
nema ili su vrlo rijetke informacije u medijima																●		
ostalo													●					

Latvija – planira pripremiti godišnju javnu raspravu. To je dio njihove komunikacijske strategije za 2017.-2019.
Nizozemska – povremeno jasna vidljivost CPB-ovih podataka omogućuje procjenu poštivanja fiskalnlih pravila. Većina vremena veća je pozornost usmjerena na njegova predviđanja deficita.
Švedska – u vezi prvog odgovora – godišnje izvješće privlači puno pozornosti glavnih medija, novina i televizija. Obično se komentira u člancima i uvodnicima kao što se koristi i u parlamentarnim raspravama.

11. Kakva je medijska vidljivost nepoštivanja FP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, javna rasprava		●	●		●					●	●			●	●		●	●
informaciju prenose/objavljuju najvažniji mediji, nema javne rasprave	●					●	●	●	●									
informaciju prenose/objavljuju neki mediji												●						
nema ili su vrlo rijetke informacije u medijima				●												●		
ostalo													●					

Ostalo:
Nizozemska – CPB osigirava podatke koji omogućuju procjenu poštivanja fiskalnih pravila. Ne radi same procjene, već to radi Državno vijeće.
Švedska – vidi bilješku ispod pitanja broj 10.

12. Kako reagira vlada na procjenu nepoštivanja nacionalnih FP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
negativno za instituciju																		
objašnjava zašto se ne pridržava		●		●		●		●	●	●	●			●				●
javno objavljuje poduzimanje korektivnih mjera											●							●
javno objavljuje zašto ne poduzima korektivne mjere																		●
ne reagira javno	●			●	●		●					●			●	●		
ostalo													●				●	

Ostalo:
Cipar – u procesu smo prvog mogućeg nepoštivanja pravila i uskoro očekujemo da će vlada objasniti razloge.
Danska – Ministarstvo financija komentira izvješće, od kada je član Ekonomskog vijeća.
Grčka – bez sumnje, Grčka je poseban slučaj načina implementacije programa prilagodbe, te je pod nadzorom europskih institucija (i MMF-a).
Latvija – ima Memorandum o razumijevanju s Ministarstvom financija s vrlo jasnim poštivaj/objasni principima
Irska - uz odgovor objašnjava zašto se ne pridržava/objašnjava, a prema njihovom mišljenju, vlada smatra da poštuje pravila.
Nizozemska – u vezi službenih procjena Državnog vijeća postoji pristup poštuj - ili objasni.
Portugal – vlada obično ne komentira javno nepoštivanje nadnacionalnih fiskalnih pravila. Nacionalna fiskalna pravila koja primjenjuje opća država su temeljno europska pravila koja primjenjuju države članice eurozone. Rizik od nepoštivanja koje je primijetilo nacionalno fiskalno vijeće obično komentira vlada u parlamentu ili drugdje samo ako je pitaju članovi parlamenta ili novinari.
Švedska – vlada reagira komentarima u medijima, na javnim raspravama u parlamentu i potom se zahtijeva formalan odgovor u sljedećem proračunu. Vlada se može složiti ili ne složiti te nema formalnih sankcija. Jedina kazna za nepoštivanje fiskalnih pravila je politička.

13. Kako NFI mogu pridonijeti povećanju odgovornosti za nepridržavanje FP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja pravila	●	●		●	●	●	●			●	●	●		●	●	●		
edukacijom političara							●	●		●	●	●						
edukacijom građana		●			●	●	●	●		●	●	●				●		●
utjecajem NFI putem medija na reputaciju političara		●	●		●		●					●	●			●		
ostalo																	●	●

Ostalo:
Malta – izvješćem o nepoštivanju međunarodnoj kompetentnoj instituciji kao što je Europska komisija.
Nizozemska – utjecaj NFI putem medija na reputaciju političara. To je najvažniji kanal.
Švedska – svi ti kanali mogu biti relevantni. Naš način vježbanja utjecaja je u nastojanju da se osiguraju vrlo kvalitetne analize na sveobuhvatan i transparentan način, tako da ih je teško ignorirati. Ne postoji službeni način na koji možemo zahtijevati odgovornost.
UK – predstavljanjem jasnih, transparentnih i neovisnih analiza koje omogućuju drugima da sude o vladi.

14. Kako povećati medijsku vidljivost poštivanja FP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DR**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
učinkovitijom komunikacijom s javnošću		●	●	●	●	●	●			●	●	●	●					●
izradom komunikacijske strategije	●				●	●	●			●		●				●		
sredstvima za marketing						●			●			●						
povećanjem sredstava za marketing						●						●				●		
osobom s komunikacijskim vještinama na čelu institucije							●	●			●	●				●		
ostalo														●	●			●

Latvija – planira odrediti 6.000 EUR što je oko 1/3 ukupnih sredstava za održavanje ureda.
Ostalo:
Njemačka – nisu nužna daljnja mjerenja, vidljivost je odgovarajuća.
Portugal – vidljivost poštivanja pravila je već velika u portugalskom medijskom prostoru.
UK - predstavljanjem jasnih, transparentnih i neovisnih analiza koje omogućuju drugima da sude o vladi.

15. Kako reagira vlada na kritičke stavove FO o fiskalnoj politici?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
uvažava kritike, postaje transparentnija i odgovornija						●			●	●	●		●		●			
uvažava kritike, ne postaje transparentnija i odgovornija objašnjava razloge stanja fiskalne politike	●	●					●											
vlada objašnjava razloge stanja u fiskalnoj politici						●		●	●	●	●			●				
rijetko uvažava kritike				●			●											
prijeti smanjenjem proračunskih sredstava za rad NFI																		
iznimno negativno																		
uopće ne reagira				●	●							●				●		
ostalo					●											●	●	●

Ostalo:
Danska – vidi odgovor na pitanje 12.
Grčka – kao što je prethodno navedeno, Grčka je poseban slučaj načina implementacije programa prilagodbe, zbog čega je pod nadzorom europskih institucija (i MMF-a).
Nizozemska – reakcija vlade na CPB-ov Pregled na vladin proračun i procjene Državnog vijeća je srdačna.
Portugal – u vezi prvog odgovora – vlada općenito respektira kritiku, i ako se razlozi za kritiku nastave. Vlada je postala transparentnija i odgovornija u nekoliko slučajeva.
Rumunjska – neki vladini službenici negativno su reagirali na mišljenja koje je iznio predsjednik Fiskalnog vijeća, te reagiraju putem medija ili blogova.
Švedska – u vladinoj reakciji na godišnje izvješće, vlada objašnjava zašto se slaže ili ne slaže s Vijećem. Očigledno vlada nije sretna kada je kritizirana, ali to je neizbježan dio političkog procesa. Vlada može s vremenom ne voljeti neke procjene Vijeća i preporuke, ali ne prijeti Vijeću na bilo koji način.
UK – ne dajemo normativne komentare o politici, a umjesto toga predstavljamo jasne i transparentne informacije za druge kako bi prosudili.

16. Kako FO utječe na transparentnost i odgovornost u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti	●	●	●			●	●		●	●		●	●	●	●	●		●
analizom fiskalne transparentnosti	●	●				●	●			●						●		
nadzorom fiskalne održivosti	●	●				●	●		●	●	●		●			●		
pripremom javnih izvješća s medijskim utjecajem	●	●	●	●	●			●		●		●	●		●	●	●	●
promocijom zdravih javnih politika	●			●			●			●	●	●			●	●		
ostalo																	●	

Njemačka- promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti - neizravno razmatranjem ukupnih ekonomskih i fiskalnih uvjeta koji postoje u vrijeme nacrta federalnog, državnog i lokalnih proračunskih i financijskih planova (kodificiranih pod odjeljkom 51 pododjeljkom (1) Zakona o načelima proračuna) i objavom rezolucije fiskalnog odbora, posebice u slučaju predstojeće hitnosti proračuna u kombinaciji s nepoštivanjem p gornjih roračunskih ograničenja. Općenito, proračunski procesi padaju na federalnu vladu, odnosno na državne vlade. U konačnici, federalni i državni parlamenti donose proračunske zakone transparentno.

Ostalo:
Švedska – dio je naše zadaće procjena pitanja transparentnosti i činimo to kao dio našg godišnjeg izvješća.

17. Koji su glavni uzroci rasta deficita i javnog duga od 2008. do 2015.?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
pretjerana potrošnja prije krize	●	●		●	●	●	●		●	●	●					●		
loše upravljanje rizikom prije krize		●			●	●	●		●	●					●	●		
neodgovarajući i zakašnjeli odgovor vlade na krizu		●			●				●							●		
fiskalna neodgovornost i netransparentnost		●			●		●		●									
ne snalaženje političara tijekom krize																		
nepostojanje FP					●				●			●						
nepoštivanje FP		●			●							●				●		
nepostojanje NFI		●			●		●		●	●	●	●						
uvođenje fleksibilnosti pravila																		
podložnost političkoj diskreciji		●			●		●					●				●		
politička zlouporaba državnih financija					●		●		●							●		
loše i neodgovorne politike zemalja članica EU																		
Povećanje potrošnje prije izbora i prebacivanje troškova na buduće generacije		●			●		●		●		●					●		
nedovoljno i pristrano informiranje javnosti o javnim financijama					●		●		●			●				●		
nije bilo deficita i javnog duga, javne financije stabilne																		
ostalo	●		●	●				●					●		●		●	●

Ostalo:

Austrija – mjere podrške bankama.
Danska – proračunski deficit bio je oko 3 posto BDP-a u razdoblju od 2009.-2012., tijekom prethodnog razdoblja bio je u suficitu. Dio pogoršanja ravnoteže bio je zbog ekspanzivne fiskalne politike tijekom krize. Proračunski deficit se smanjio od tada i iznosio 1,7 posto BDP-a u 2015.
Francuska- kriza i slabi rast od 2009. bili su glavni uzroci.
Luksemburg – financijska kriza imala je utjecaj na Luxembourg jer smo mala, otvorena ekonomija i specijalizirana za financijske servise. Dvije glavne banke trebale su podršku javnih vlasti.
Nizozemska – nakon pogođenosti s ekonomskom krizom, nizozemski deficit pada zbog oporavka ekonomije i mjera konsolidacije.
Njemačka – Bio je trend konsolidacije javnih financija federalne vlade i državnih vlada. Ta primjedba je u skladu s implementacijom fiskalnog pravila zvanog "kočnica duga"(eng. debt breake) u ustavu 2009. kao i osnivanje Vijeća za stabilnost (počeo je s radom u 2010.).
Portugal – neodgovarajuće upravljanje procesom u javnim financijama.
Švedska – švedski dug i deficit nisu rasli tijekom navedenih godina. Bilo je cikličkih varijacija, a posebice 2009. je bila godina s visokim deficitom, ali su se javne financije snažno oporavile. Kratko rečeno, Švedska je prolazila kroz financijsku krizu bez povećanja duga i zbog toga se drugačije razvijala od mnogih europskih zemalja. Važan razlog za to je snažna fiskalna okosnica postavljena prije krize koja je rezultat naučenih lekcija iz nacionalne fiskalne krize početkom 1990-ih. Švedsko fiskalno vijeće nije bilo stvoreno kao odgovor na nedavnu financijsku krizu ili poštivanje fiskalnih pravila EU. Bio je postavljen prije fiskalne krize i na način da procjeni nacionalna fiskalna pravila.
UK – u našem nedavnom radnom materijalu je postavljena teza da je do dijela pogoršanja od 2008. došlo zbog fiksnog ograničenja potrošnje, sve dok BDP nije rastao tako brzo kao što se predviđalo.

18. Može li se medijskom vidljivosti poštivanja pravila i komunikacijom NFI pridonijeti transparentnosti i odgovornosti u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
da, kako	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●		●	
ne, razlozi									●			●				●		

Da, kako:
Cipar – druge institucij/organizacije/individualci počeli su koristiti izvješća i pronalaske FO za kritiziranje fiskalnog opuštanja ili oni koji to zagovaraju.
Grčka – boljim informiranjem javnosti putem medija o važnosti poštivanja fiskalnlih pravila i posljedica nepoštivanja, boljom edukacijom javnosti i utjecajem NFI putem medija na reputaciju političara.
Latvija – to bi moglo povećati ukupno razumijevanje proračunskog procesa.
Luksemburg – na način da se održava više javnih rasprava.
Irska – nepoštivanje pravila, koje Fiskalno vijeće naglašava učinkovito, može povećati političke troškove loše fiskalne politike. Ako IFAC pronađe da je vlada prekršila svoje vlastito proračunsko pravilo (ogledalo zahtjeva SGP-a) zahtijeva se od Ministarstva financija da objasni razloge nepoštivanja.
Malta – Veća medijska vidljivost može pridonijeti boljem razumijevanju važnosti postizanja strukturne proračunske ravnoteže i važnost vođenja proračunskog viška.
Nizozemska – povećava reputacijske troškove od nepoštivanja pravila.
Njemačka – na način privlačenja javne pozornosti na zahtjeve za zdravim javnim financijama.
Portugal – to je istina, ali nije dovoljno. Postoje drugi, mnogo učinkovitiji načini koji naglašavaju poštivanje fiskalnih pravila za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti. To je cjelokupno institucionalno postavljanje u kojem je dizajnirana, vođena i procijenjena fiskalna politika, što zahtijeva pozornost i popravak tako da se ti aspekti poboljšaju trajno. (Ne) poštivanje pravila je samo jedna dimenzija institucionalne okosnice.
Švedska – transparentnost u našem vlastitom radu i medijsko pokrivanje je od velike važnosti za našu ulogu "psa čuvara". U stvari, to je vjerojatno znatno važnije od službene komunikacije s vladom.
Ne, razlozi:
Malta – nedostatak razumijevanja važnosti postizanja strukturne proračunske ravnoteže. Nerazumijevanja važnosti vođenja proračunskog viška.
Rumunjska – u slučaju Rumunjske, sve dok aktualni Zakon o fiskalnoj odgovornosti ne osigurava obvezujuća pravila i u odnosu na to jasne kazne u slučaju kršenja fiskalnih pravila, ili na kraju reputacijske troškove za političare.
UK - ne zna

19. Kako povećati utjecaj NFI na transparentnost i odgovornost u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
jačanjem ovlasti NFI izmjenom nacionalnog zakonodavstva	●				●		●		●		●	●				●		
jačanjem ovlasti NFI izmjenom europskog zakonodavstva					●				●			●				●		
učinkovitijom komunikacijom s javnošću					●	●	●					●				●		●
više javnih rasprava o fiskalnoj politici u medijima		●			●	●	●	●			●	●		●		●		
ostalo				●						●			●		●	●	●	

Ostalo:
Francuska – utjecaj je već visok.
Irska – dodala odgovoru - izradom kvalitetnih analiza i učinkovitim komuniciranjem rezultata s parlamentom.
Nizozemska – situacija ne zahtijeva povećani utjecaj.
Rumunjska – povećanjem svijesti javnosti o uključenosti u proces kako vlada troši javni novac, ne samo kratkoročno već i dugoročno.
Portugal – odgovor može biti različit od zemlje do zemlje. U slučaju Portugala, izgradnja reputacije je bitna na način da osigura društvenu značajnost. Ako kvaliteta ili neovisnost nedostaju u njegovim analizama, nema marketinškog plana koji bi mogao sačuvati fiskalni odbor.
Švedska – snažan NFI treba zakonodavnu pozadinu, ali zakonodavna pozadina ne jamči snažan NFI. Na kraju, snaga institucije ovisi o kvaliteti i kredibilitetu njezinog rada, a ne njezinog zakonskog statusa.

20. Koje su prepreke povećanju utjecaja FO na transparentnost i odgovornost u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
nedovoljna ekipiranost odbora		●						●	●	●		●			●	●		
ne postojanje komunikacijske strategije												●				●		
odbor nije neovisan																		
vlada ignorira medijske nastupe odbora o fiskalnoj politici																●		
medijski nastupi i javne rasprave ne poboljšavaju javne financije	●															●		
nizak stupanj demokracije u društvu							●				●							
nizak stupanj medijskih sloboda																		
ostalo				●	●	●		●				●	●	●		●	●	●

Ostalo:
Francuska - nema prepreka.
Grčka – naš ured treba imati više "izvršnu ulogu" (u zakonodavnom smislu).
Latvija – nema prepreka. Potrebno je implementirati razvijenu komunikacijsku stretegiju.
Luksemburg – još uvijek nedostaje pristup podacima i "pridržavaj se ili objasni" princip mogao bi biti dugoročno pojašnjen putem Memoranduma o razumijevanju.
Irska – nedovoljno osoblja Vijeća: to je trenutačno glavno pitanja i mogao bi biti ograničavajući čimbenik u budućnosti ako se zahtjevi za Vijeće povećaju.
Malta – obično mediji odgovarajuće ne ističu stanje javnih financija, sve dok ne postoji značajan rizik od ozbiljnog pogoršanja u fiskalnoj poziciji ili ozbiljno nepoštivanje EU fiskalnih pravila.
Nizozemska – nema većih prepreka.
Njemačka – nema prepreke u respektu, kao što federalni sustav s proračunskom autonomijom ne dozvoljava izravnu kontrolu proračunskog procesa, npr. Procesa nacrta vladinih proračunskih i financijskih planova od središnje instance. Parlamenti donose zakone o proračunskim i financijskim planovima na najvišoj instanci predstavljejući ih javnosti.
Rumunjska – reputacijski troškovi za političare i vladu nisu sadržani u zakonodavstvu.
Švedska – mala smo institucija (osoblje od pet ljudi) tako da postoje ograničenja što možemo raditi, ali doista uživamo neovisnost i slobodni smo komunicirati s javnosti kada god i na koji način izaberemo.
UK – niti jedan od navedenih.

21. Kako reagira javnost na saznanja u medijima o netransparentnosti i odgovornosti u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
javnim raspravama i pritiskom na transparentnost i odgovornost											●				●			
javnim raspravama, ali bez pritiska na transparentnost i odgovornost																		
stalnim pritiskom na transparentnost i odgovornost									●									
ima saznanja o netransparentnosti i neodgovornosti, ali ne reagira	●	●			●		●	●								●		
nema saznanja i ne pokazuje zanimanje za javne financije							●				●							
dodatne informacije														●			●	●

Danska – nema infomracija.
Francuska- ima malo saznanja i pokazuje malo zanimanja za stanje javnih financija.
Latvija – sve gore navedeno pomalo.
Irska – teško je izmjeriti reakciju javnosti. Iz reakcije medija, većina medijskih kuća i glavni ekonomski novinari uhvate se za glavne točke/kritiziranje proračuna/SGP koje je sadržano u našim izvješćima.
Malta – sve dok ne postoji značajan rizik ozbiljnog pogoršanja u fiskalnoj poziciji ili ozbiljnog nepoštivanja fiskalnih pravila EU.
Nizozemska – pitanje nije relevantno za njih.
Njemačka – ne postoji nedostatak transparentnosti i neodgovornosti.
Švedska – to pitanje podrazumijeva da nema dovoljno transparentnosti i da su političari neodgovorni. Smatramo da nacionalna fiskalna okosnica većinom radi dobro i većinom je političari respektiraju. Postoji razmjerno snažna javna podrška fiskalnoj disciplini i zato je politički trošak financijske neodgovornosti potencijalno visok.
UK – ne zna – nije na OBR-u da odovori na to pitanje.

22. Koliko su građani informirani o postojanju i aktivnostima FO?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
nedovoljno							●		●			●						
dovoljno	●	●			●	●		●			●			●			●	
dobro				●						●			●		●	●		●
vrlo dobro																		
iznimno dobro informirani																		
dodatne informacije																	●	●

Dodatne informacije:
Cipar – FO je osnovan prije samo 30 mjeseci.
Danska – nema nužne informacije za odgovor na pitanje.
Latvija – oko 20 posto je svjesno, prema javno objavljenim rezultatima istraživanja na mrežnoj stranici.
Irska – uz ocjenu dobro – vidljivost raste sporo – IFAC je novo tijelo osnovano 2011.
Portugal – svijest o postojanju fiskalno odbora i aktivnosti je znatno veća kod elita i u političkim krugovima nego u većem dijelu populacije. To se vjerojatno ne razlikuje među zemljama. Treba također uzeti u razmatranje starost NFI-a. U slučaju Portugala Vijeće za javne financije (CEP – portugalska skraćenica) staro je samo pet godina.
Švedska – opća javnost možda ne zna puno o Vijeću, ali svatko tko prati ili radi s fiskalnom politikom je svjestan našega rada.
UK – razumno dobro, ali to je jako teško mjeriti.

23. Kakav je dosadašnji utjecaj FO na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
nedovoljan												●						
dovoljan	●	●				●	●									●		
dobar			●	●				●	●	●	●		●	●			●	●
vrlo dobar					●										●			
izvrstan																		
dodatne informacije																		●

Luksemburg – dobar – informacije se emitiraju u svim glavnim medijima.
UK– to je jako teško mjeriti.

24. Na koji način FP i NFI utječu na transparentnost i odgovornost u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
putem medija, a javnost tada utječe na reputaciju političara										●			●		●			●
javnom objavom informacija o poštivanju pravila i komunikacijom				●				●	●			●	●		●	●		●
jačom komunikacijom analiza, procjena i izvješća NFI		●		●			●					●	●		●	●		●
promoviranjem transparentnosti i odgovornosti			●	●			●				●	●	●	●	●	●		●
transparentnošću rada NFI	●					●	●				●	●		●	●	●		●
ostalo																	●	

Latvija – pomalo sve gore navedeno.
Švedska – naš posao nije primarno otkirvanje sakrivenih informacija ili objava tajni, već osiguranje dobro osnovanih procjena fiskalne politike u odnosu prema fiskalnim pravilima, ekonomskim ciklusima i dugoročnoj održivosti. Također, radimo na visokoj razini transparentnosti i na kredibilan način, te naravno trebamo i sami biti transparentni.

25. Kada FO upozorava na stanje javnih financija?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**ŠE**	**UK**
nesuglasje predloženih proračuna s izloženim ciljevima		●		●		●	●			●	●	●				●	●	
preoptimistična predviđanja		●		●		●	●	●		●	●	●					●	
pretjerana potrošnja	●			●					●	●		●				●	●	
neodrživa porezna politika	●									●		●				●		
fiskalna izvedba lošija od predviđene							●			●	●	●						
upućuje na stvarno stanje fiskalne politike	●							●		●	●	●				●		
povećava svijest javnosti o važnosti zdravih javnih financija	●	●		●			●			●		●					●	
ostalo			●										●	●	●	●		●

Ostalo:
Danska – vidi odgovor na pitanje 1.
Nizozemska – CPB osigurava podatke za procjenu. Ne osigurava eksplicitna upozorenja.
Njemačka – upozorenja su nerazdvojiva sa zadaćama Vijeća za stabilnost. On se značajno referira na proračunski nadzor kako bi se izbjegle proračunske hitnosti (upozorenje na posebno nadnesenu proračunsku hitnost) te na nadzor poštivanja zahtjeva EU za proračunskom disciplinom (više o zadaćama na mrežnoj stranici Vijeća).
Portugal – kada god objavimo naša uobičajena izvješća. Ne objavljujemo analize ili komentare kao reakciju na posebna događanja.
Rumunjska – u slučaju glavnih fiskalnih mjera koje predviđa vlada.
UK – objavljujemo naša predviđanja u isto vrijeme kada i ministarstvo za financijsku politiku glavne objave. Ne upozoravamo u vezi „stanja“ javnih financija , već predstavljamo detaljene analize tako da svatko može prosuditi o fiskalnoj poziciji.

26. Smatrate li da FP i NFI mogu biti komunikacijski alati za povećanje transparentnosti i odgovornosti u PP?																		
	AT	**CY**	**DK**	**FR**	**EL**	**LV**	**LT**	**LU**	**HR**	**IE**	**HU**	**MT**	**NL**	**DE**	**PT**	**RO**	**SE**	**UK**
da, kako	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●
ne, razlozi																		

Da, kako:
Cipar- od kada je FO počeo izdavati izvješća mediji i javnost postali su upućeniji o svim fiskalnim pitanjima, te spremni pitati vladu i napraviti pritisak.
Francuska – naravno, to je i uloga FO.
Latvija – ako pravila osiguravaju jasan put prema održivoj razini duga.
Luksemburg – povećanjem svijesti javnosti.
Irska – da funkcijama praćenja, nadzora i procjena Vijeće može pomoći informiranju javnosti o implikacijama vladinih fiskalnih planova. Informiranjem javnosti korištenjem strogih analiza, Vijeće može povećati političke troškove loših izbora fiskalne politike i povećati svijest o fiskalnim pitanjima, uključujući važnost nove fiskalne okosnice Irske.
Malta – napraviti jasnim da li će pravilo biti poštivano (stoga uspješno) ili ne (stoga neuspješno).
Njemačka – da ako je NFI dovoljno moćan. Ponovno, to je preduvjet svijesti javnosti zahtjeva za fiskalnim pravilima i da javnost uzme poštivanje na znanje kod glasovanja.
Portugal – U slučaju Portugala, fiskalna pravila, transparentnost i politička odgovornost postoje i igraju važnu ulogu prema ozdravljanju fiskalne politike. Uvijek postoji prostor za poboljšanje, ali trenutačno stanje nije najvažnija prepreka za zdravu i održivu fiskalnu politiku u budućnosti. Kao što smo objasnili u odgovoru na pitanje 18., Portugal treba drugačiju institucionalnu okosnicu kako bi se bavio svojim fiskalnom politikom. Fiskalna pravila, transparentnost i odgovornost samo su dimenzije kutije s alatima.
Rumunjska – samo osigurano obvezujućim pravilima u odnosi s jasnim kaznama u slučaju kršenja fiskalnih pravila, ili na kraju reputacijskim troškovima za političare sadržanim u ustavu.
Švedska – da, smatramo da možemo biti moćno oružje, ali nema jamstva za to. Ključni čimbenici za dobro funkcioniranje Vijeća su vjerojatno kompetencija, neovisnst i integritet. Jednostavno, ako Vijeće ima nešto zanimljivo i dobro osnovano reći, političari i javnost će slušati.
UK – predstavljajući neovisne, transparentne i detaljne analize o javnim financijama.
Dodatak nakon upitnika
Latvija – imamo više informacija objavljenih na našoj mrežnoj stranici. U proljeće ove godine (2015) također smo lansirali blog u kojem nastojimo objasniti jednostavnim riječnikom sva pitanja kojima se bavimo. Dostupno na: www.sekretariats.blogspot.com . Također, kao što smo napravili samoprocjenu sukladnu s prinicipima OECD-a naglašavajući, kao što ste Vi prethodno spomenuli, potrebu za komunikacijom. U odgovoru na naše nepoštivanje tih principa, razvili smo i odobrili komunikacijsku strategiju. Dostupno na: www.fiscalcouncil.lv/files/uploaded/FDC_SelfAssessment.pdf
Pojašnjenja skraćenica:
FO - fiskalni odbor
FP - fiskalno pravilo
NFI - neovisna fiskalna institucija, odnosno fiskalni odbor
PP - proračunski proces

Prilog 2 – Upitnik

Sanja Bach

PhD candidate

Postgraduate doctoral study programme of "Political Science" – field of study "International Relations"

Faculty of Political Science of Zagreb University

Zagreb, Lepušičeva 6

Croatia

Zagreb, 24 October 2016

Title of the Research (PhD Thesis):

Independent Fiscal Institutions as Strong Communication Tools

The goal of this questionnaire is to explore the way in which independent fiscal institutions influence fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process.

The research focuses on possibilities and efficiency of communication with the publicity of independent fiscal institutions[666] (IFIs) in the European Union member states, i.e., channels of influence and media influence[667] of their analyses and reports on the fiscal transparency and

[666] Also called fiscal councils

[667] "As fiscal councils do not directly impact fiscal policy, their influence hinges importantly on the reputational and electoral impact of their analysis for policymakers. The results indicate that countries where the fiscal councils have a higher media impact tend to exhibit better fiscal outcomes." Debrun, X., Kinda, T., 2014," Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset." IMF Working Paper WP/14/58. p.21 www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf

(politicians') accountability in the budget process, as well as media visibility of the compliance with fiscal rules.

The impetus to this research, which represents the backbone oy my PhD thesis in the field of political economy of public finance, is a growing influence of media (both the traditional and digital ones) on the Croatian politicians' reputation, but also on the reputation of politicians throughout the world. In addition, according to **the recommendations of the OECD Council[668] on the principles for IFIs, item 8 refers to the communication and it states:" 8.1. „*IFIs should develop effective communication channels from the outset, especially with the media, civil society, and other stakeholders.*** Therefore, this research tries to verify if IFIs, as communication tools and by better informing the public via media, can influence the fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process and, consequently, the reduction of deficit and public debts of states.

Questionnaire

1. **How does your fiscal council communicate with the public? (multiple replies possible)**

- via web page
- via press releases
- via briefings
- via press conferences
- via social groups (YouTube, Twitter, Facebook,…)
- via interviews
- via PR or marketing agency
- other, please specify

2. **How often does your fiscal council communicate with the public?**

- ... a week

[668] More details at: www.oecd.org/Instruments/

- ... a month
- quarterly
- semiannually
- ... a year
- once a year

- other, please specify

3. When does your fiscal council usually communicate with the public? (multiple replies possible)

- when there are significant fiscal events (planning the state budget, presenting the draft state budget, the debate on the state budget in Parliament, the execution of the state budget)
- when announcing changes in fiscal policy
- when tax-policy is out of the set framework
- in the time of the release of the compliance/incompliance with fiscal rules
- ahead of parliamentary elections and during the election campaign in order for the voters to be fairly informed about fiscal policy
- in case of major failures in the conduction of fiscal policy
- other, please specify

4. What is the average annual media coverage of the activities of your fiscal council?

- more than 10 releases in the media
- more than 20 releases in the media
- more than 50 releases in the media
- more than 100 releases in the media
- more than 150 releases in the media
- other, please specify

5. Which media issues the most releases on the work of your fiscal council?

- print media (dailies, weeklies, monthlies, ...)
- electronic media (radio, television, ...)
- digital media (social groups, Facebook, Twitter, YouTube, ...)
- online media (news portals, ..)

Additional information

6. Which area do the most of the media reports address? (multiple replies possible)

- activities of the Council
- analysis, assessments and reports of the Council
- criticism of the government's fiscal policy
- trends in deficit and public debt
- transparency and accountability in the budget process
- other, please specify

7. What international media does your fiscal council use to send a message about the government's fiscal policy to the world public? (multiple replies possible)

- news agencies (Reuters, Bloomberg, ...)
- The Financial Times and the like.
- The Economist and the like.
- International television channels (CNN, CNBC, etc.)
- they do not use any international media
- other, please specify

8. How much funding was allocated from the budget of your fiscal council for marketing and public relations in 2015 and 2016?

Amount in EUR

- In 2015
- In 2016

- no data on the funding

9. Is the monitoring of the compliance with fiscal rules publicly available? (multiple replies possible)

- on the web site of the Council
- via press releases
- via briefing with journalist
- via press conferences
- presented in the Parliament
- other, please specify

10. How do you assess the media visibility of the compliance with fiscal rules?

- The information about that are published/broadcast in all major media, followed by a public debate
- The information about that are published/broadcast in all major media, no public debate
- The information about that are published/broadcast only in some media
- There are no or not enough information about that in the media
- Other, please specify

11. How do you assess the media visibility of the noncompliance with fiscal rules?

- The information about that are published/broadcast in all major media, followed by a public debate
- The information about that are published/broadcast in all major media, no public debate
- The information about that are published/broadcast only in some media
- There are no or not enough information about that in the media
- Other, please specify

12. Please describe the reaction of the government in relation to the assessment of the noncompliance with national fiscal rules

- reacts extremely negative to the fiscal institution
- explains why it does not comply
- publicly announces taking corrective steps
- publicly explains why it does not take corrective steps
- generally does not react publicly
- other, please specify

13. How can IFIs contribute to the increase in the (politicians') accountability for not complying with fiscal rules? (multiple replies possible)

- by better informing the public through the media about the importance of the compliance with the rules and the consequences of the noncompliance
- by educating politicians
- by educating the public
- by the influence of IFIs through the media on the politicians' reputation
- other, please specify

14. How to increase the media visibility of the compliance with the rules?

- by more efficient communication with the public
- by creating a communication strategy with the public
- by determining the funds for marketing
- by increasing the funds for marketing
- by selecting individuals having communication skills at the head of the institution
- other, please specify

15. Please describe the reaction of the government on critical views of your fiscal council on fiscal policy published in the media?

- The government generally respects the criticism, becoming more transparent and accountable.
- The government generally respects the criticism, but does not become more transparent and accountable.
- The government explains the reasons for the state of fiscal policy.
- The government rarely appreciates criticism.
- The government threatens with the reduction of budgetary resources for the work of fiscal institutions.
- The government reacts extremely negatively.
- The government generally does not react.
- Other, please specify

16. How does your fiscal council affect the fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process? (multiple replies possible)

- by promoting fiscal transparency and accountability
- by analysing fiscal transparency
- by supervising fiscal sustainability
- by preparing public reports that have significant media impact
- by promoting sound fiscal policy
- other, please specify

17. What do you see as the main cause of the growth of deficit and public debt in your countries in the period from 2008 to 2015? (multiple replies possible)

- excessive government spending in (good) times before the crisis
- poor risk management before the crisis
- inadequate and belated government response to the global financial crisis
- fiscal irresponsibility and no transparency
- politicians were disoriented during the crisis
- absence of fiscal rules
- noncompliance with fiscal rules

- non-existence of independent fiscal institutions
- introduction of flexible rules
- susceptibility to political discretion
- political misuse of state finances
- bad and irresponsible policies of EU member states
- increased spending before the elections and transfer of costs to the future generations
- insufficient and biased information to the public about the state of public finances
- there is no problem with deficit and public debt, and the public finances were stable
- other, please specify

18. Does the higher media visibility of the compliance with rules and more effective communication of IFIs contribute to transparency and (politicians') accountability in the budget process?

- Yes, please specify how
- No, please specify reasons

19. How to increase the impact of IFIs on fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process?

- by strengthening the power of IFIs through changing national legislation
- by strengthening the power of IFIs through changing the European legislation (Growth and Stability Pact)
- by more efficient communication with the public
- by increasing the number of public debates on fiscal policy in the media
- other, please specify

20. What are the obstacles to the increase in the impact of your fiscal council on fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process? (multiple replies possible)

- insufficient staffing of Council
- lack of a communication strategy with the public

- Council is not independent in the performance of its work
- government ignores Council media views on the state of fiscal policy
- media views and public discussions do not contribute to the better state of public finances
- low level of democracy in a society, which is why the impact of public has weakened
- low level of press freedom, which is why the media do not publish critical views on the government's fiscal policy
- other, please specify

21. How does the public respond to the information in the media about the lack of transparency and (politicians') irresponsibility in the budget process?

- by public debates and pressing (politicians) on more transparent and more responsible behaviour in the budget process
- by public discussions, but without pressing (politicians) on more transparent and more responsible behaviour in the budget process
- by constantly pressing (politicians) on more transparent and more responsible behaviour in the budget process
- has evidence of the lack of transparency and (politicians') irresponsibility in the budget process, but is not responding
- has no knowledge and shows no interest in the state of public finances

Additional information

22. How do you estimate the level of your citizens being informed about the existence and activities of your fiscal council?

- Insufficient
- Barely sufficient
- Good
- Very good
- Exceptionally well-informed

Additional information

23. What has so far been the impact of your fiscal council on effectively informing the public about the state of public finances and on the increase in fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process?

- insufficient
- sufficient
- good
- very good
- excellent

Additional information

24. How do fiscal rules and IFIs influence the transparency and (politicians') accountability in the budget process?

- by informing the public through media, and the public then influences the politicians' reputation and rating at the elections
- by public disclosure of information about the compliance with fiscal rules and increased communication with the media
- by enhanced communication analysis, evaluation and reporting of independent fiscal institutions
- by promoting fiscal transparency and accountability
- by transparency of the work of an independent fiscal institution as an example of good practice
- Other, please specify

25. When does your fiscal council especially warn about the state of public finances? (multiple replies possible)

- in the event of a conflict between the proposed budget with the goals set out
- in the case of overoptimistic forecasts

- in the event of excessive government spending
- in the case of unsustainable tax policy
- in the case of worse fiscal performance than anticipated
- to indicate the actual state of fiscal policy
- to raise public awareness on the importance of sound public finances
- other, please specify

26. Do you think that fiscal rules and IFIs can be powerful communication tools in order to increase fiscal transparency and (politicians') accountability in the budget process?

- Yes, please specify how
- No, please specify reasons

Thank you very much for completing the questionnaire.

Yours sincerely,

Sanja Bach

O autorici

Sanja Bach je cijelu svoju poslovnu karijeru vezana uz medije, domaće i međunarodne financije, politiku i odnose s javnošću. U posljednjih nekoliko godina pokazuje iznimno zanimanje za područje političke-ekonomije (javnih financija). Specijalizirana je za odnose s javnošću u području gospodarstva i javnih financija (glasnogovornica Ministarstva gospodarstva od 2001. i Ministarstva financija od 2004.), te je promotorica važnosti brandinga Hrvatske. Završila je poslijediplomski specijalistički studij "Vanjska politika i diplomacija" na Fakultetu političkih znanosti (završni rad "Utjecaj globalne financijske krize na imidže država - važnost "soft powera"). Prethodno je završila Diplomatsku akademiju Ministarstva vanjskih i europskih poslova (završni rad "Branding Hrvatske – važnost promidžbe i diplomacije"), gdje je dugogodišnja predavačica. Uz to, napisala je mnogobrojne članke i uredila posebna izdanja o brandiranju država, predavala o tome na domaćim i međunarodnim konferencijama, te sudjelovala u raspravama na okruglim stolovima o imidžu Hrvatske u svijetu. Bila je dugogodišnja novinarka i urednica na Hrvatskoj radio televiziji (HRT) specijalizirana za gospodarstvo, domaća i strana financijska tržišta. Uređivala je i vodila prvu edukacijsko-informativnu emisiju za dioničare u Hrvatskoj - „Klub d.d." na HRT-u. Nagrađena je za poseban doprinos razvoju Zagrebačke burze.

Objavljeni radovi:

Bach, Sanja (2015). Ecological issues – green and blue – as a niche for Croatia. *Međunarodne studije : časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, XV(4)*, 29-41.

Bach, Sanja (2014). Fiskalna pravila kao ključni odgovor na fiskalnu krizu. *Međunarodne studije : časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, 14(1)*, 23-40.

Bach, Sanja (2014). Financijska kriza i kreditni rejtinzi država. *Međunarodne studije : časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, 14(3/4)*, 10-28.

Bach, Sanja, Kardum, Željko (2014). „Pouke globalnog sloma 1929. i globalne krize 2007. *Praktični management*, Vol. V., br.1., 2014., str. 108-112.