

UDK: 336.225.1

Bibliid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 49–50, стр. 258–272

Изворни научни рад

доц. др Предраг МИРКОВИЋ¹

др Марко КОЊИКУШИЋ²

УЛОГА ФИСКАЛНОГ САВЕТА И ОСТВАРИВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТИ У РАДУ

ABSTRACT

A Fiscal Council could be an institutional response to the fiscal crisis. In the outgoing fight for the reduction of the budget deficit, spending resources control and achieving fiscal discipline, governments have used fiscal rules as a mechanism for the implementation of appropriate fiscal policy. However, in the last few years it has been recognized that the problems that exist in the area of fiscal policy can be solved only by fiscal rules, because it is proved that the same rules are not well adapted to the needs of the system or the practice has shown that the rules are very often violated. The answer to the growing government debt, indiscipline in fiscal policy, increasing budget deficit the experts have found in creating a fiscal institution to deal with these problems. The idea is to apply the problems that existed in the area of monetary policy and the solutions in this segment in the fiscal policy. The institutional solution is manifested in the establishment of a Fiscal Council as agency that could in the future become an independent fiscal institution, counterpart to the central bank in the monetary sphere. The potential role, objectives and targets of the Fiscal Council are being pointed to in the paper. Nevertheless, the subject of the analysis is achieving work independence of this council as well as policy implications that are linked with the process. In writing this paper mainly foreign data source were used because this subject is not much discussed in our scientific community.

Key words: fiscal policy, Fiscal Council, budget deficit, financial crisis.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду.

² “Премии траде” ДОО. Нови Сад, Е-маил: markozr1979@yahoo.com.

I) УВОД

Фискални савет је предложен као институционални метод којим ће се одвијати борба против буџетског дефицита у оквиру фискалне политике. Предмет овог научног рада је да се изврши теоријска анализа у контексту улоге и задатака фискалног савета који би исти могли да имају. Поред тога, предмет разматрање је и проблематика остваривања независности у раду фискалног савета, који представља предуслов за ефикасан и стручан рад. У раду ће бити и анализирана корелација између рада фискалног савета и политичких импликација које су повезане са тим процесом. Друштвена оправданост изабране теме се огледа у чињеници да је евидентан дубоки системски поремећај у домену јавних финансија, па се стога овим радом жели указати на одређене предности оснивања фискалних савета, њихове примарне задатке у контексту остваривања циљева фискалне политике, као и њихова комплементарност са фискалним правилима. Научна оправданост рада се огледа у чињеници да ова врста теоријског анализирања улоге фискалног савета, као и потенцијални проблеми у имплементирању његове независности, није била предмет научних и стручних разматрања, нарочито на овим просторима. Рад је конципиран, заједно са уводним разматрањем и закључком у три дела. Први део се бави питањима од значаја која се тичу улоге фискалног савета. Други део рада је базиран на теоријском истраживања у контексту потенцијалних задатака које би савет могао да обавља, док се у трећем делу указује на суштинско питање независности у раду овог савета и одређене политичке импликације које прате овај процес.

II) УЛОГА ФИСКАЛНОГ САВЕТА КАО САВЕТОДАВНОГ ТЕЛА

Међународна финансијска криза која је почела у јесен 2008. године, постепено се променила у фискалну кризу у многим земљама. Иако ово само делимично рефлектује утицај на ресецију, постоји бојазан да ово исто може да представља назнаку повратка ранији негативних трендова у домену економске политике.³ До скоро се сматрало да фискална правила која су била

³ Ово се нарочито односи на период из 70 година прошлог века, који је трајао све до почетка 90 година, и чија је основна карактеристика била рапидно повећања државног дуга, нарочито у земљама ОЕЦД-а. Та су почела прва размишљања у контексту утицаја фискалне политике на дефицит државног буџета. У том смислу, дискрециона политика се показала као недовољна, па су стога уведена фискална правила, чија основна функција је била да дисциплинују носиоце одлучивања у домену фискалне политике.

имплементира, била довољна да се њиховом применом омогући спровођење адекватне и конзистентне фискалне политике. Ипак, дужничка криза у земљама еврозоне и евроконтинента (Грчка, Мађарска, Португал, Италија, Шпанија) у суштини рефлектује да фискална правила су недовољна или неадекватна за борбу са тренутним стањем у јавним финансијама. Разлог овог стања лежи у више чињеница: прва је да фискална правила нису била контролисана од стране независних тела или институција; са друге стране постоје јасне индикације да када су прокламоване висине дефицита била поштована, фискални резултати су стајали веома близу фискалним правилима те да није постојао довољан простор за резервни фискални план. Ови фискални проблеми су довели до тога, да је било потребно тражити нове начине који ће осигурати фискалну дисциплину. Идеја која је произвела веома широку пажњу и дискусију је оснивање независних фискалних институција. Ова врста предлога је била и раније разматрана у оквирима научних кругова који се баве овом проблематиком, али је оно формално дошло путем предлога највећих светских економских организација.⁴ Велико интересовање за потребе оснивања независних фискалних институција је у оквирима научних кругова била веома актуелна теме већ с почетка 90 година. Суштина првобитних предлога је био да се усвоје позитивна искуства из домена функционисања независних монетарних институција, односно независне централне банке. Чак је и ЕУ, тачнији министри финансија чланица ЕУ, су се сагласили 2010. год. да почну да раде на европским стандардима који би се односили на фискалне савете, који би имали задатак да дају независне анализе, процене и прогнозе које би се односиле на стање у области фискалне политике сваке државе чланице. У већини земаља улога фискалног савета има исључиво улогу саветодавног тела, са различитим опсегом задатака од земље до земље. Са друге стране, постоје само одређени изузеци у појединим земљама где фискални савет има већу улогу од саветодавног тела, па у одређеној мери утиче на формално креирање фискалне политике. С обзиром да степен развоја друштвене свести о неопходности изградње институције фискалног типа, која би била по узору на институције из области монетарне сфере, није још достигао критичан ниво, у наставку рада акценат ће бити усмерена различите улоге које фискални савет може да има као саветодавно тело. Иако је ово питање тренутно веома актуелно, много раније су поједине земље изградиле одређене фискалне институције и тела, са већим или мањим овлашћењима,

⁴ ММФ, ОЕЦД, ЕЦВ.

у контексту задатака који се сада предлажу у овом домену.⁵ Прво питање које се овде намеће је, уколико је фискални савет само саветодавно тело, којим питањима ће се бавити, односно која ће бити његова улога. Опсег рада фискалног савета је различит од земље до земље. Међутим, у пракси постоји одређен број задатака који су имплементирани у готово свим фискалним саветима. Један од главних циљева који се постављају пред фискални савет се односи на предвиђања у контексту остваривања циљева фискалне политике. Уколико је рецимо влада једне земље претерано оптимистична у изради фискалних пројекција, онда би улога фискалног савета могла бити управо да она уместо владе буде тело које ће давати фискалне пројекције.⁶ Наиме, владе у својим пројекцијама неретко су склоне да креирају знатно оптимистичније прогнозе у односу на реалне параметре. То је и разумљиво, с обзиром да изабрана власт на сваки начин жели да се покаже као она која је способна да решава све проблеме квалитетније и боље до других политичких чиниоца. Међутим, за разлику од других друштвених сфера, фискална политика има најмање простора за било какву девијацију у прогнозама, па се неретко дешава да на основу нереалних показатеља се креира фискална политика за будући период, што се после може вратити као бумеранг када се предвиђања не остваре. Да би се избегао овај сценарио, потребно је да се фискална предвиђања дају у надлежност управо независног фискалног савета, који би био лишен било каквих спољних фактора, и на реалним основама направио фискалну пројекцију. Наравно да предвиђања, односно пројекције у домену фискалне политике могу бити спровођена и од стране невладиних тела, односно приватних субјеката који се баве овом проблематиком (одређени институти, невладине организације, међународне финансијске организације, итд.), али је увек потребно имати и званичне државне пројекције. Аутор рада се слаже са ставовима одређених стручњака из ове области који истичу да је потребно овај сегмент рада извршити власти (најчешће је у питању Министарство финансија) преbacити у надлежност фискалног савета, чиме

⁵ Земље које већ више деценија имају одређене фискалне институције овог типа су: Холандија, Данска, САД, Белгија, Мађарска, Шведска, Канада, Словенија. Масивнији тренд оснивања фискалних савета или других сличних тела је примећен у последњих пет година. Предходно наведене земље су основале ове институције много пре настанка светске економске кризе.

⁶ Пројекције фискалног савета се у многим земљама показују као релативно тачне и позудане, јер су лишене утицаја политике, и заснивају се искључиво на економским законима – Видети: Hagemann, R. (2010). 'Improving fiscal performance through fiscal councils', OECD ECO/WKP(2010), p. 85.

би смо добили квалитетније и прецизније владине пројекције у овоме домену. С обзиром да улога и задаци представљају релативно комплементарне појмове, у наставку рада акценат ће бити усмерен на конкретне задатке које би фискални савет могао да обавља.⁷

III) ЗАДАЦИ ФИСКАЛНОГ САВЕТА

У суштини без обзира на разлоге настанка буџетског дефицита, као и различите сфере проблема остваривања фискалне политике, задаци фискалног савета могу бити следећи:

- Ех post процена да ли је фискална политика у прошлости остварила зацртане циљеве;
- Ех-ante процена о томе да ли тренутна фискална политика ће у будућности остварити планиране пројекције;
- Анализа оптималне фискалне политике и њене дугорочне одрживости; и
- Анализа фискалне транспарентности.⁸

Када говоримо о фискалним циљевима, морамо истаћи да су исти условљени цикличним догађајима, што у суштини значи да постоји могућност различите интерпретације о томе да ли су зацртани фискални циљеви остварени или не. Када постоји оваква једна нејасноћа у погледу критеријама за оцењивање, оно производи већи степен могућности различитих политичких манипулација у контексту остварених циљева од стране владе. У том контексту, значај фискалног савета може бити веома битан, јер би један од задатака фискалног савета био да верификује остварене резултате у прошлости. Постојање ризика да касније могу бити предмет критике од стране званичног државног тела – фискалног савета, би у теорији требало да позитивно утиче на одржавање фискалне дисциплине од стране формалних доносиоца одлука из домена фискалне политике. Чак шта више, уколико фискални савет има и ех-анте задатак у надлежности, у контексту процене да ли ће актуелна фискална политика остварити зацртане циљеве, онда је улога и значај фискалног савета знатно наглашенији. Са друге стране, када је у питању задатак фискалног савета у контексту анализе оптималне фискалне политике и њене дугорочне одрживости, можемо истаћи да би било

⁷ Alt, J.E. and D.D. Lassen (2006). 'Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries', *European Economic Review*, 50, pp. 1403–39.

⁸ Calmfors, L. (2010b). 'The role of independent fiscal institutions', Report to the Prime Minister's Office in Finland, Helsinki. Also as CESifo Working Paper No. 3367.

веома пожељно да фискални савет има задатак да даје такве анализе. Ово је у суштини можда и најважнији задатак, с обзиром да управо недостатак обзирности за будуће последице актуелне фискалне политике, су и довеле до суштине проблема данашњег буџетског дефицита.⁹ Буџетски дефицит данас није последица само лоше фискалне политике у ближој прошлости, већ у највећој мери последица континуирано лоше вођене политике дуги низ година, која није узимала у обзир средњорочне и дугорочне аспекте такве политике. Управо разлоге настанак буџетског дефицита и његов рапидни пораст данас, можемо пронаћи у недостатку једног тела које би у садашњости јасно представљао глас шта значе одређене одлуке у садашњости и како оне могу дугорочно имати импликације у контексту будућих фискалних кретања. Такође, фискални савет би требао и да се умногоме позабави транспарентношћу података који се односе на фискалну политику.¹⁰ Јавност би требала да зна шта се крије иза сваке одлуке у домену фискалне политике, и шта то мења у животима обичних грађана. Данас ми немамо такав вид транспарентности, што поново посредно може утицати на доношење неких одлука које могу имати веома битне последице у садашњости и будућности, а да шира јавност сем формалног упознавања са истим, се не упознаје са суштином и последицама таквих одлука. Свакако да ова четири задатка фискалног савета нису једини задаци које би фискални савет могао да обавља, али су свакако примарни. Њихова важност произилази из значају ових задатака. Ипак, свакако је да, од земље до земље би задаци фискалног савета могли бити различити, у зависности од фактора настанка буџетског дефицита, који су поново од земље до земље различити. Тиме би се фискални савет поред већ назначених задатака, бавио и специфичним задацима у оквирима различитих потреба једног економског система. Један од главних задатака фискалног савета, као саветодавног тела, би могло бити и коментарисање и анализа фискалних правила, као и остваривање средњорочних фискалних задатака и дугорочних циљева.¹¹ Фискални савет би требао да сагледава однос између средњорочних фискалних задатака и дугорочних главних циљева. Средњорочни фискални задаци се могу сагледавати као међу циљеви који су

⁹ Fabrizio, S. and A. Mody (2006). 'Can budget institutions counteract political indiscipline?' *Economic Policy*, 21, pp. 689–739.

¹⁰ Иако влада све своје одлуке доноси јавно и на увид, услед тога што ове одлуке у реалности су веома нејасне за ширу јавност, улога фискалног савета би требало да буде што јасније приказивање ових одлука.

¹¹ Debrun, X. and M.S. Kumar (2008), 'Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreen?', *Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop*, Rome, Banca d'Italia.

креирани да остваре знатно важније и дугорочније фискалне циљеве. Управо би фискални савет могао да врши процену поклапања средњорочних фискалних циљева са дугорочним фискалним задацима. Уколико би у својим анализама уочили било какав вид девијација са зартаног фискалног пута, фискални савет би требао имати афирмативну улогу у процесу сагледавања разлога девијације, и саветодавног мишљења у погледу могућих решења. Повезано са овим задатком, овде се поставља и питање да ли би фискални савет требао уопште да се бави макроекономским прогнозама. Ако би узимали у обзир аргументе који би позитивно сагледавали ову улогу савета, можемо истаћи да разлог за, би се огледао у чињеници да владине прогнозе су често биле злоупотребљавана у контексту циљева фискалне политике.¹² Са друге стране, уколико се и овај задатак стави у надлежност фискалног савета, онда постоји бојазан да ће обим послова бити дисперзован у много праваца, што се може негативно огледати у реализацији основних односно примарних задатака савета. Такође би се значајно увећали трошкови финансирања рада овог савета, с обзиром на изузетно повећан обим послова, који би захтевао додатне ресурсе, како финансијске тако и кадровске. Мишљења смо да би фискални савет, без обзира на поједина мишљења у стручној и научној јавности, требала остати ван домена маркоекономских прогноза. Један од проблема који посредно утичу на фискалну политику је и квалитет нормативне регулативе која уређује ову материју. Улога фискалног савета, као саветодавног тела, би могла узети у разматрање и ову област фискалне политике. Иако фискални савет мора, као свој примарни задатак, да анализира последице владине политике (*ex post*), амбициознији приступ би био, уколико би фискални савет давао одговоре на последице алтернативне фискалне политике. Тиме би узео у разматрање и владине предлоге, али и предлоге из других извора (стручне и научне јавности која није формално-право део извршне власти). Чак шта више, фискални савет би могао имати улогу институције која ће давати препоруке у погледу адекватне фискалне регулативе. Препоруке у области нормативе која се односи на фискалну политику би се могло показати као позитивно решење у креирању адекватног нормативног оквира. У појединим ставовима одређених стручњака¹³ поставља се питање, да ли би се опсег послова из домена саветодавне

¹² Maskin, E. and J. Tirole (2004). 'The politician and the judge: accountability in government', *American Economic Review*, 94, pp. 1034–54.

¹³ Mihály, D. (2010). 'The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary', Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.

надлежлежности фискалног савета могао проширити и на области које нису примарна и природна брига савета (питања из области запошљавања, привредног раста итд.). Као и у случају евентуалних макроекономских прогноза, и код овог задатка се као негативан аспект сматра чињеница да би овим дошло до значајног повећања обима предвиђених задатака, што би се негативно одразило на број потребних кадрова у фискалном савету и сам буџет фискалног савета, који би био значајно већи. Уколико би се савет бавио и овим питањима, као и питањима из области примарних задатака, мишљења смо да би онда фискални савет се бавио питањима тренутних трендова у области запошљавања, посебних анализа сваког појединачног решења из области пореза и других фискалних прихода. Овим би фискални савет дошао у позицију независног саветодавног тела које би у реалности веома често коментарисало и оцењивало ова питања, чиме би они дошли у први план а не креатори фискалне политике. У овом случају сматрамо да није ни добро да се фискални савет често оглашава, нарочито ако не подржава одређена владина решења из домена њених прокламованих задатака, јер на тај начин може ући у свакодневну комуникацију преко средстава информисања са владом, чиме би се њен кредибилитет могао довести у питање. Управо изградња кредибилитета фискалног савета би требало да буде једна од примарних брига чланова фискалног савета.

IV) НЕЗАВИСНОСТ ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Независност фискалног савета је изузетно неопходна, независно од тога да ли исто има саветодавну улогу или улогу креатора фискалне политике на један или други начин. Начине остваривања независности фискалног савета према извршној власти, можемо најлакше пронаћи у решењима која су имплементирана приликом изградње независне монетарне институције, као што је централна банка.¹⁴ Искуства и препреке из ове области свакако да могу бити од великог значаја приликом конципирања решења која би имала за циљ остваривање независности фискалног савета. Јер независност фискалног савета, у његовом раду, избору чланова, процесу доношења одлука, је од есенцијалног значаја за квалитетан рад и успех овог тела. Уколико постоји у овом процесу било какав већи политички утицај на рад овог савета, онда би квалитет решења које предлаже савет био веома дискутабилан. Кључни фактор за остваривање независности фискалног

¹⁴ Leith, C. and S. Wren-Lewis (2000). 'Interactions between monetary and fiscal policy rules', *Economic Journal*, 110, pp. 93–108.

савета је ткз. буџетска независност.¹⁵ Наиме, фискални савет би требао да има дугорочни буџет, чиме би онемогућио евентуалне изазове које постоје у оквирима извршне власти да врше утицај на рад фискалног савета кроз процес усвајања буџета.¹⁶ Тиме се омогућава неоматан рад овог тела. Независност фискалног савета такође може бити угрожена и уколико савет нема довољно предвиђених самосталних ресурса (мисли се углавном на новчане и кадровске ресурсе), па је у обавези да одређене ресурсе црпи из министарства финансија. На овај начин, министарство финансија као једно од министарстава унутар извршне власт, односно владе, може у одређеној мери утицати на независност у раду овог савет, тако што би им ограничавао одређени ниво ресурса који им је потребан. Управо зато је и неопходно адекватно и дугорочно испланирати потребан ниво буџета фискалног савета, да би се смањила могућности утицаја извршне власти на њену независност у раду. Друго питање које се поставља у контексту остваривања независности фискалног савета, је питање коме односно на кој начин фискални савет одговора као независно тело. С обзиром да је у природи посла савета да се неретко стручно конфронтира са владом, иста ће бити понекад у искушењу да ограничи независност савета или да им реформулише задатке које су у надлежности савета. У суштини, најбољи вид заштите би требало да представља решење по којем би се периодично вршила евалуација квалитета рада савета.¹⁷ Свакако да ову евалуацију не би смела ни могла да врши извршна власт, већ би за тај посао требала бити ангажована нека међународна финансијска организација (ММФ, ОЕЦД, Светска банка итд.). У том контексту, у радовима појединих стручњака постоје ставови и размишљања која иду у правцу креирања одређених међународних стандарда који би се односили на фискални савет, што би такође била добра смерница у правцу остваривања независности овог тела.¹⁸ Уколико би постојала одређена међународна правила тог типа, онда би и државе биле у обавези да их имплементирају, чиме би у ствари изградња независности фискалног савета била значајно лакша, нарочито у оним

¹⁵ Calmfors, L. (2003). 'Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU', *CESifo Economic Studies*, 49, pp. 319–53.

¹⁶ Најочигледнији утицај владе је управо у домену финансирања фискалног савета, па је стога потребно да фискални савет има вишегодишњи усвојени буџет, који неће бити под сталним утицајем актуелне власти.

¹⁷ Debrun, S., D. Hauner and M.S.Kumar (2009). 'Independent fiscal agencies', *Journal of Economic Surveys*, 23, pp. 44–81.

¹⁸ Ibid.

земљама у транзицији, које још немају довољне снажне и независне финансијске институције и тела. Тиме би се такође извршила и одређена усаглашеност између земаља у погледу нормативне регулатива на овом пољу.¹⁹ Још једно питање које се делимично намеће је и да ли фискални савет треба да буде тело које оснива парламент земље или влада једне земље. Уколико би фискални савет било тело које оснива парламент и који прати њен рад, онда би свакако утицај извршне власти на њен рад био знатно суженији. Међутим у већини земаља, фискални савет је независно тело које је основано од стране влада држава, и владама тих држава се подносе извештаји о раду. Ово свакако није решење које иде у правцу остваривања пуне независности фискалног савета, али постоје одређене назнаке да би се то у ближој будућности могло и променити. И на крају, у контексту остваривања независности у раду савета, поставља се питање ко би чинио савет. У суштини савет би требао да запошљава људе који долазе из академских кругова, стручњаке из области јавних финансија које запошљава државна администрација, стручњаке из сектора финансијске анализе и бивше политичаре.²⁰ Веома је важно да у раду овог тела буду запослени људи из академских кругова, јер њихова свест и перцепција проблема са једне стране, и њихова неповезаност са државном администрацијом и политиком уопште, представља гарант за независност у њиховом раду и процесу доношења одлука. Тиме не инпутирамо да остали чланови савета не би били независни у свом раду, већ само да је највећи степен независности услед природе свог окружења, могу да остваре стручњаци који долазе из академских кругова, нарочито ако узмемо у обзир висок ниво академске репутације који би они желели да задрже. Са друге стране, као питање које се намеће је и зашто би били инкорпорирани неки бивши политичари у рад овог тела. Одговор у суштини лежи у простој чињеници да иза овог тела мора постојати нека одређена бивша политичка личност, која би на неки начин давала одређени легитимитет фискалном савету, и у свакодневним активностима савет ове личности би представљале добар мост између фискалног савета са једне стране и извршне власти са друге стране. Наравно да је основни предуслов за пријем бивших

¹⁹ Прави пример у позитивном смеру представљаја и договор министара финансија ЕУ, који формулише препоруке у погледу оснивања фискалних савета у земљама чланицама уније.

²⁰ Mihály, D. (2010). 'The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary', Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.

политичара стручност истих, али и њихов дефинитивни разлаз са активним бављењем политиком. Утицај фискалног савета, поред његовог нормативно датог утицаја, се рефлектује и на политичке чиниоце на сцени. Из истог разлога због којег владе су осетљиве на било какву врсту контролу и надзора над њиховим радом, оне су истовремено веома осетљиве на различите ставове по одређеним питањима који долазе до њих од стране фискалног савета. Они те ставове неретко виде као критику владе, а не као други стручни поглед на одређену проблематику и саветодавну улогу коју жели фискални савет да оствари. Овај проблем је веома сличан са проблемом који је постојао у зачетку заснивања независности централних банака, и њихове улоге у монетарном систему. Проблем који је тад настао је, да одређена врста независности је пренешена из политичких центара моћи у руке стручне и независне монетарне институције, као што је централна банка. Овај начин дерогирања власти у одређеном сегменту државног управљања, са извршне власти на независну институцију, може да произведе веома негативне импликације на политичком плану. Међутим, управу смо на примеру стварања независне институције као што је централна банка, увидели да је то могуће, уколико постоји општи друштвени концензус, а нарочито сагледавање реалности од стране политичких чиниоца. Настанак овог проблема се веома лако може уочити у следећој илустрацији. Наиме, неретко фискални савети се оснивају на предлог опозиционих странака које представљају критику сваке актуелне власти. Уколико се постигне концензус и иста та опозиција у наредном периоду буде део извршне власти, све оно за шта су се залагали приликом оснивања фискалног савета, може им представљати препреку у остваривању њихових партикуларних политичких интереса. Тако долазимо и до ситуације, да неко ко се залагао за оснивање фискалног савета, може бити управо у будућности кочничар у њиховом раду, јер ће савет представљати независно тело на које не би требало да има утицај ниједна власт. Да би се независност остварила, у предходном делу рада смо истакли и шта је неопходно у том контексту. Са друге стране, уколико фискални савет се не оснује на предлог опозиције, већ сама влада увиди потребу за оснивањем једног таквог тела, проблем неретко настаје приликом следеће промене власти. Наиме, власт која је основала и изабрала ово тело више није део извршне власти, па стога нова власт може заузети веома различит став према овом телу. Може прихватити све његове позитивне аспекте који утичу на боље функционисање финансијског система, али може се догодити и да дође до конфликтних ситуација између извршне власти и фискалног савета, а све под плаштом чињенице да новоизбрана власт није утицала на

оснивање и избор чланова фискалног савета.²¹ Да би избегла ове политичке конотације у вези са својим постојањем и радом, фискални савет мора одмах по избору чланова истог да искључиво ради професионално, и да ради на подизању репутације савета као независног тела, чиме би у суштини одузела могућност носиоцима политичке власти да врше утицај на њен рад, јер би се то онда негативно одразило у јавности. Такође, као што смо већ и навеле, било би добро да се на међународном плану изградe правила везана за оснивање, рад и независност фискалног савета, што би значајно помогло у њиховој евентуалној борби са политичким чиниоцима на власти.

V) ИЗВОРИ

- Agell, J., Calmfors, L., i Jonsson, G. (1996). Fiscal policy when monetary policy is tied to the mast, *European Economic Review*, 40, 1413–40.
- Alesina, A., Campante, F., i Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6, 1006–36.
- Alesina, A., i Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part 1: a single policy task. *American Economic Review*, 97, 169–79.
- Alt, J.E, i Lassen, D.D. (2006). Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50, 1403–39.
- Auerbach, A.J. (2008). Long-term objectives for government debt. *Studier i finanspolitik*, 1, Swedish Fiscal Policy Council.
- Calmfors, L. (2003). Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU. *CESifo Economic Studies*, 49, 319–53.
- Calmfors, L. (2007). Comment on Charles Wyplosz: Fiscal policy councils – unlovable or just unloved?, at Economic Council in Sweden conference on ‘Fiscal Rules and Institutions’, 22 October, Stockholm, *Swedish Economic Policy Review*, 14.
- Calmfors, L. (2010a). The Swedish Fiscal Policy Council – experiences and lessons, paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

²¹ Ово јасно можемо уочити у тренутној затегнутој кореспонденцији између Владе Р. Србије са једне стране, и фискалног савета са друге. Проблем је управо настао на начин како је у раду презентовано. Предходна власт је основала фискални савет, али је у међувремену изгубила ту власт и сада исту чине други политички чиниоци. Садашња власт на критике у области фискалне политике, које долазе од стране фискалног савета, гледа са једном врстом резерве, па чак и негодовања. То је последица чињенице да садашња власт није утицала на избор чланова савета, па им се може ставити као замерка да су нека врста рецидива бивше власти.

- Calmfors, L. (2010b). The role of independent fiscal institutions, Report to the Prime Minister's Office in Finland, Helsinki. Also as CESifo Working Paper No. 3367.
- Castellani, F. i Debrun, X. (2005). 'Designing macroeconomic frameworks: a positive analysis of monetary and fiscal delegation, *International Finance*, 8, 87–117.
- Debrun, S., Hauner, D., i Kumar, M.S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23, 44–81.
- Debrun, X., i Kumar, M.S. (2008). Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreen. *Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop*, Rome, Banca d'Italia.
- European Commission (2010a). *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250, Brussels.
- European, Commission (2010b). *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM(2010) 367/2, Brussels.
- Fabrizio, S., i Mody, A. (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline. *Economic Policy*, 21, 689–739.
- Hagemann, R. (2010). Improving fiscal performance through fiscal councils. OECD ECO/WKP (2010) 85.
- Hallerberg, M., i Hagen, von J. (1999). Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union, in J. Poterba and Hagan, von J., (eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jonung, L., i Larch, M. (2006). Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy*, 21, 491–534.
- Leith, C., i Wren-Lewis, S. (2000). Interactions between monetary and fiscal policy rules. *Economic Journal*, 110, 93–108.
- Manasse, P. (2006). Procyclical fiscal policy: shocks, rules, and institutions: a view from MARS, IMF Working Paper No. 06/27.
- Maskin, E., i Tirole, J. (2004). The politician and the judge: accountability in government. *American Economic Review*, 94, 1034–54.
- Mihály, D. (2010). The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary. Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.
- Wren-Lewis, S. (2003). The compatibility between monetary and fiscal policies in EMU: a perspective from the fiscal theory of the price level, in M. Buti (ed.). *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wren-Lewis, S. (2010a). Macroeconomic policy in light of the credit crunch: the return of counter-cyclical fiscal policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 26, 71–86.

- Wren-Lewis, S. (2010b). Comparing the delegation of monetary and fiscal policy, paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

VI) ЗАКЉУЧАК

Заједничка карактеристика већине постојећих фискалних савета је да они играју само саветодавну улогу без могућности да имају моћ у одређивању величине буџетског дефицита, или креирању фискалне политике уопште. То одражава делимично недостатак концензуса, како у академским круговима, тако и међу политичарима о одговарајућим фискалним циљевима. Разноликост постојећих савета је упечатљива. Док неки имају мали досег који се фокусира на макроекономске и фискалне процене одрживости, други пружају процене фискалне природе, било појединачних пројеката (нпр. у САД и Канади) или друга питања, као што су политике запошљавања (нпр. у Данској, Шведској и Холандији). Неки производи прогнозе, а други не. Фискални савет има широк мандат. Надлежности фискалног савета су веома битне, јер уколико су оне претерано широке, фискални савет може да постане нефлексибилан. Стога је потребно тачно утврдити ниво надлежности фискалног савета, односно његове задатке који ће бити тачно прилагођени потребама фискалног система једне државе. Превелика овлашћења, која су праћена са изразито бројним задацима, могу утицати на неефикасност у раду фискалног савета, преоптерећеност и губљење фокуса у контексту остваривања примарних задатака. Са друге стране, постоји дебата да ли треба фискални савети да се посматрају као замена за фискална правила, или као допуна тих правила. У пракси, рад фискалних савета је у корелацији са фискалним правилима у готово свим случајевима. Они могу да помогну у процени да ли ће правила вероватно бити испуњени (на пример, у Великој Британији, пружајући фискалне прогнозе), да ли су правила довољно флексибилна (на пример, у Шведској, где се ФАА²² залагао за више фискалног стимуланса у време кризе), или да предлажу побољшања тих правила. Комплементарност између правила и задатака фискалног савета има смисла када се признаје да добра фискална правила ће бити знатно квалитетније имплементирана уз препоруке и мишљења фискалног савета. Фискални савети имају мандат да не даје политичке савете у већини случајева, али требају да дају анализе

²² Фискални савет или тело које је основано у Шведској. Видети: Calmfors, L. (2010a). 'The Swedish Fiscal Policy Council – experiences and lessons', paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

предности и мане алтернативних политика. Један важан закључак односи се на дугорочну одрживост фискалног савета. Иако владе имају снажне подстицаје да успоставе независне фискалне савете, постоје и каснија политичка искушења да ограничавају активности савета како би избегли критике. Опасност од политичког сукоба између савета и владе је јасна, као и недавног искуства у Канади, Шведској, Мађарској, па и Р. Србији као што смо то у раду илустровали. Иако такав конфликт може бити позитиван показатељ да савети буду ефикасни, исти су и даље подложни политичком и финансијском притиску. Када је у питању остваривање независности фискалног савета, постоје најмање три линије одбране у том погледу. Прва, фискални савет мора да гради репутацију добре и независне анализе, што повећава политичку цену уплитања других чиниоца са сфером њихових активностима. Када је то учињено, можда неће бити изражена потреба за формалне гаранције за независност. Али, градити репутацију захтева време, тако да и новоформирани савети могу бити под великим политичким ризицима у почетку свог постојања. Зато друга линија одбране је неопходна. Друга линија одбране потребна је за нове фискалне савета у виду формалних одредаба којима се гарантује независност. Такве одредбе би требале да буду по узору на одредбе које се примењују на централне банке, и да укључују дугорочни период финансирања, забрану отпуштања чланова савета, и начин оснивања и избора чланова савета. Такве формалне гаранције изгледа су најважније у земљама без јаких традиција отворене дебате и компензаторним овлашћења у креирању политике (на пример, земље у источној Европи, међу којима спада и Р. Србија). Трећа линија одбране може бити међународни надзор. Институције као што су ММФ, ОЕЦД, Светска банка, могу и требају да осмисле сет међународних стандарда у контексту остваривања независности фискалног савета (без обзира на разноврсност у задацима) и да прате стање од земље до земље. То би био начин којим би се ограничила могућност утицаја политичара у независност фискалних савета. Закључак аутора рада је да саветодавни фискални савети имају корисну улогу у ублажавању дефицита буџета, као и у адекватном информисању шире јавности у погледу значај одлука које доноси извршна власт. Ипак, успех фискалних савета умногоме зависи од изградње солидне репутације, нарочито у очима шире јавности. Верујемо да ћемо у релативно блиској будућности бити сведоци стварања потпуно независних фискалних тела, која ће имати формална овлашћења у креирању и спровођењу фискалне политике, на начин на који је то питање решено у домену монтерарне сфере.