



Sanja Bach

FISKALNI ODBORI U EUROPSKOJ UNIJI

Transparentnost i odgovornost
u upravljanju javnim financijama



Cilj uvođenja pravila i odbora

- kao važan odgovor na financijske krize – eksploziju deficita i javnih dugova diljem svijeta – porasla je važnost primjene i raširenost FP i FO
- ograničiti tekuće fiskalne politike, smanjiti deficite i dugove te poboljšati stanje javnih financija i fiskalnu disciplinu
- institucionalno ograničiti diskrecijske odluke političara
- pokazati pravo stanje javnih financija
- FP i FO sveukupni je cilj povećanje transparentnosti i odgovornosti (političara u izvršnoj vlasti) u upravljanju javnim financijama!

Djelokrug i dizajn odbora

- pratiti poštivanje FP
- savjetodavna uloga u aktiviranju mehanizma korekcije i opće klauzule o odstupanju od FP
- neovisne analize, pregledi i nadzor državnih fiskalnih politika, planova i izvedbi
- osigurati da se proračunski planovi temelje na nepristranim makroekonomskim projekcijama
- formuliranje prosudbi politika i preporuka
- dopuna FP
- promoviraju fiskalnu transparentnost, zdravu fiskalnu politiku i održive javne financije!



FO i deficit

- prepuštene same sebi, demokratske vlade sklone pristranosti deficitu i „procikličnosti“ u upravljanju javnim financijama
- FO mogu pomoći u ublažavanju informativne nesimetrije u korijenu sklonosti deficitu osiguranjem objektivnih analiza fiskalne izvedbe - povećati svijest javnosti o fiskalnoj politici
- FO mogu pomoći biračima procjenom jesu li vidljivi rezultati - u smislu dostave javnih dobara – rezultat samo puke sreće ili kompetentnog upravljanja fiskalnom politikom, te omogućiti biračima izbor kompetentnih kreatora politika

1. 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 zakašnjeni 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	•		•	•				•					•		•		•	•

Primjena FP i djelovanje FO

- GFK testirala je okvir fiskalnog upravljanja EU i povećala zabrinutost u vezi njegove učinkovitosti
- nema pravila bez nedostataka – može li SGP donijeti fiskalnu održivost?
- učinkovitost?
- slabo poštivanje SGP-a
- FP ne mogu izbjeći politiku
- popuštanjem FP do podrške birača
- određena obilježja FO povezana sa snažnijom fiskalnom učinkovitošću, ali čisto postojanje odbora nije
- FP i FO najbolje djeluju zajedno!

FO – transparentnost i odgovornost

- jačanje vladine predanosti fiskalnoj odgovornosti koja je u EU ugrađena u FP
- odbori obavljaju aktivnosti koje povećavaju troškove kršenja FP
- odbori su jedinstveno pozicionirani kako bi ojačali transparentnost i odgovornost te izazvali reputacijski učinak
- za razliku od drugih institucija koje komentiraju fiskalnu politiku, mandat da pridonese **javnoj raspravi** i proračunskom procesu povećava reputacijski utjecaj procjena i analiza odbora!

FO i utjecaj putem medija

- pojavljuju se češće u medijima kako bi utjecali na javnu raspravu o fiskalnoj politici
- odbori smatrani neovisnima imaju u prosjeku veću ocjenu medijske prisutnosti od ostalih
- oni koji djeluju u zemljama u kojima su dizajnirana obvezujuća FP nastoje biti više prisutni u medijima (Debrun et al., 2012)
- nastoje biti bučniji u medijima kada se odvijaju značajni fiskalni događaji – veliki neuspjesi ili najavljene promjene fiskalne politike – i u vezi najvažnijih koraka u proračunskom procesu (Debrun, Gérard i Harris, 2012)

KOMUNIKACIJA S JAVNOŠĆU

u odnosu na transparentnost i odgovornost

???

- ▶ koliko aktivnosti fiskalnih odbora u zemljama EU pomažu u promicanju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim financijama?
- ▶ kako bi fiskalni odbori mogli povećati učinak tih aktivnosti?

Ispitano 18 od 25 FO u EU (72%)

- anonimnan upitnik putem e-maila, 26 pitanja

- 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
- Ujedinjeno Kraljevstvo - Ured za proračunsku odgovornost (OBR)

Komunikacija s javnošću

Tablica 1: 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	Σ	
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

Kada se komunicira

1. 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	•	•	•	•		•							•		•		•	•

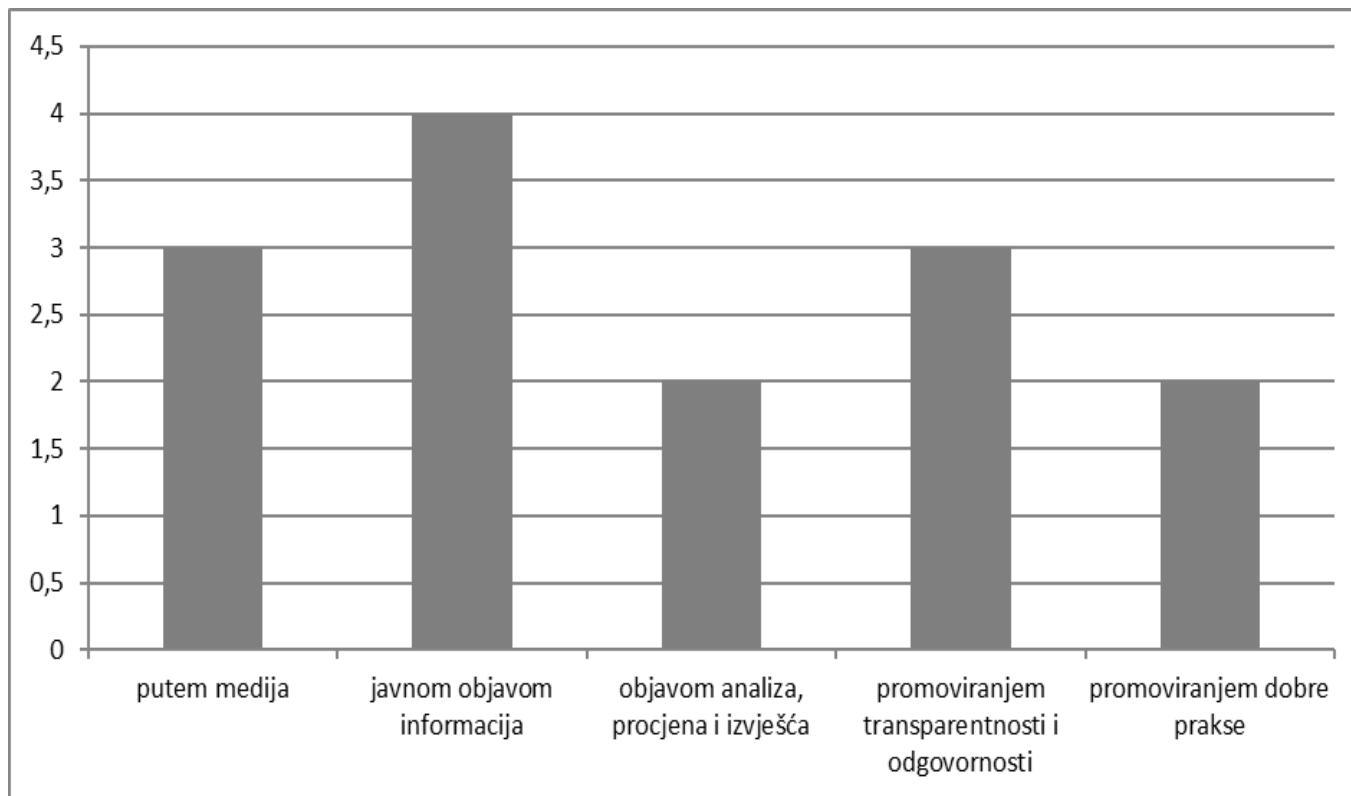
Medijske objave

1. 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																•		

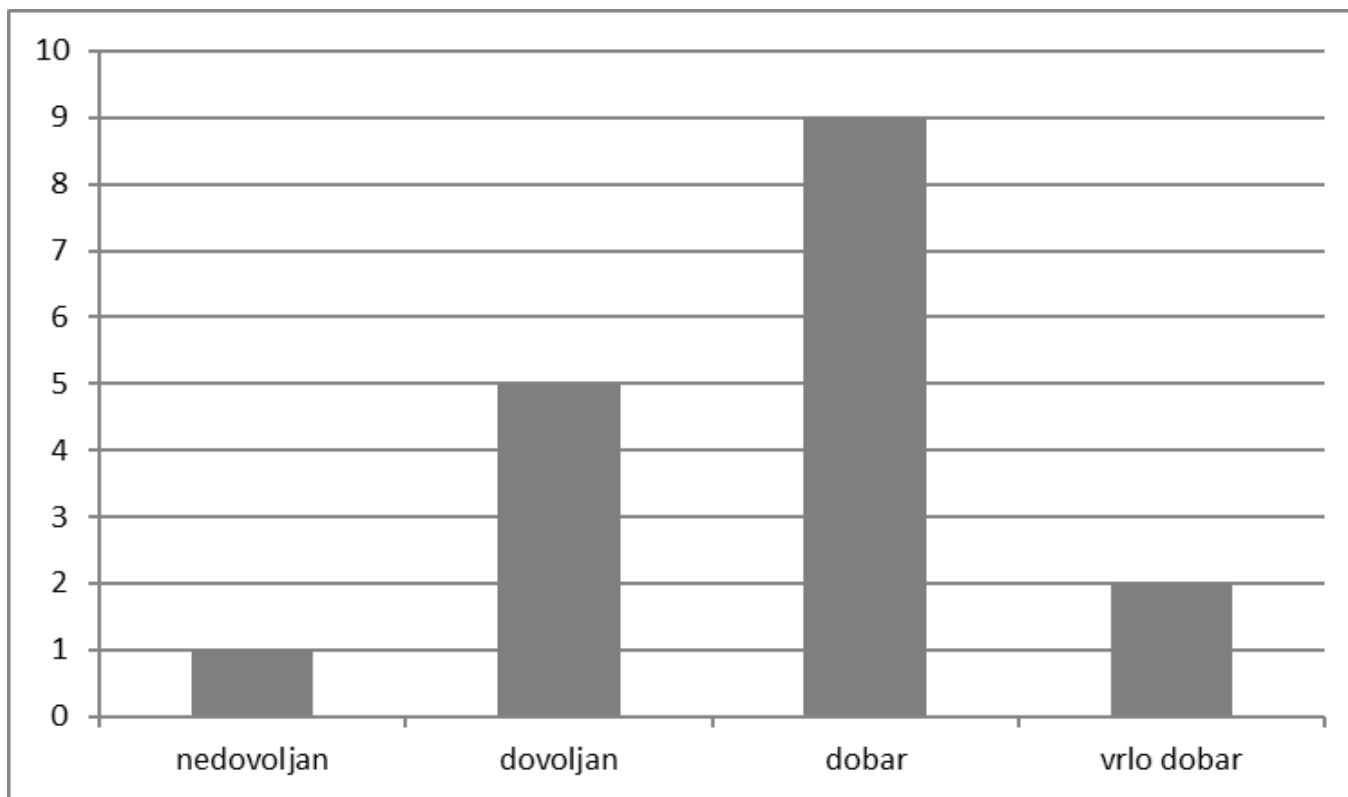
Usporedba tri najčešća povoda (tema) koje komuniciraju odbori, upozorenja i tema medijskih objava

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

Frekvencija odgovora na pitanje „ Na koji način FP i FO utječu na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu (PP)?“



Frekvencija odgovora na pitanje „Kakav je dosadašnji utjecaj vašeg FO na učinkovito informiranje javnosti o stanju javnih financija te na povećanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti (političara) u PP?“



Medijska vidljivost poštivanja FP

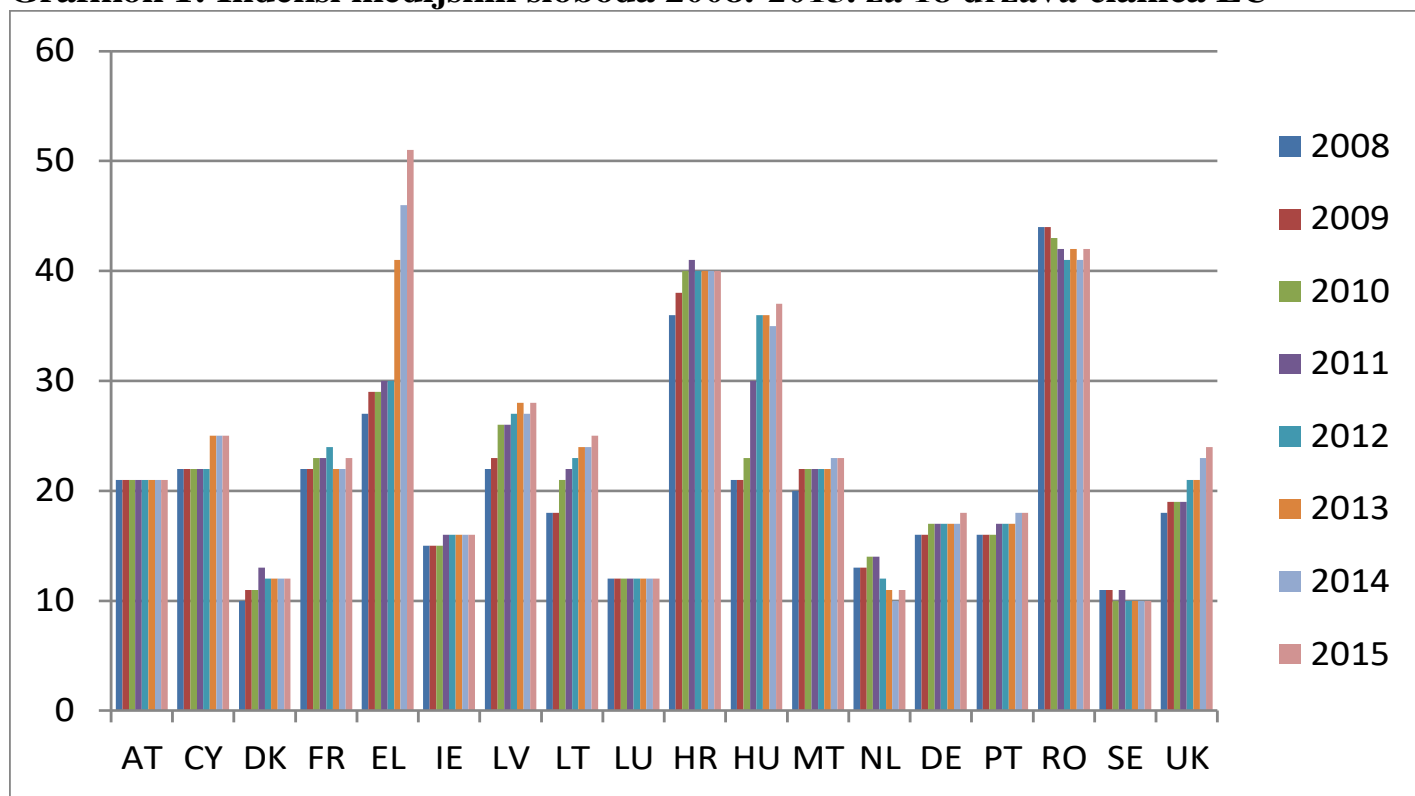
1. Kakva je medijska vidljivost poštivanja FP?																		
	AT	CY	DK	FR	EL	LV	LT	LU	HR	IE	HU	MT	NL	DE	PT	RO	SE	UK
informaciju prenose/objavljaju najvažniji mediji, javna rasprava			•		•					•	•			•	•		•	•
informaciju prenose/objavljaju najvažniji mediji, nema javne rasprave	•	•				•	•	•	•		•					•		
informaciju prenose/objavljaju neki mediji				•								•						
nema ili su vrlo rijetke informacije u medijima																•		
ostalo													•					

Medijska vidljivost nepoštivanja FP

1. 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/objavljaju najvažniji mediji, javna rasprava		•	•		•					•	•			•	•		•	•
informaciju prenose/objavljaju najvažniji mediji, nema javne rasprave	•					•	•	•	•									
informaciju prenose/objavljaju neki mediji												•						
nema ili su vrlo rijetke informacije u medijima				•												•		
ostalo													•					

Medijske slobode

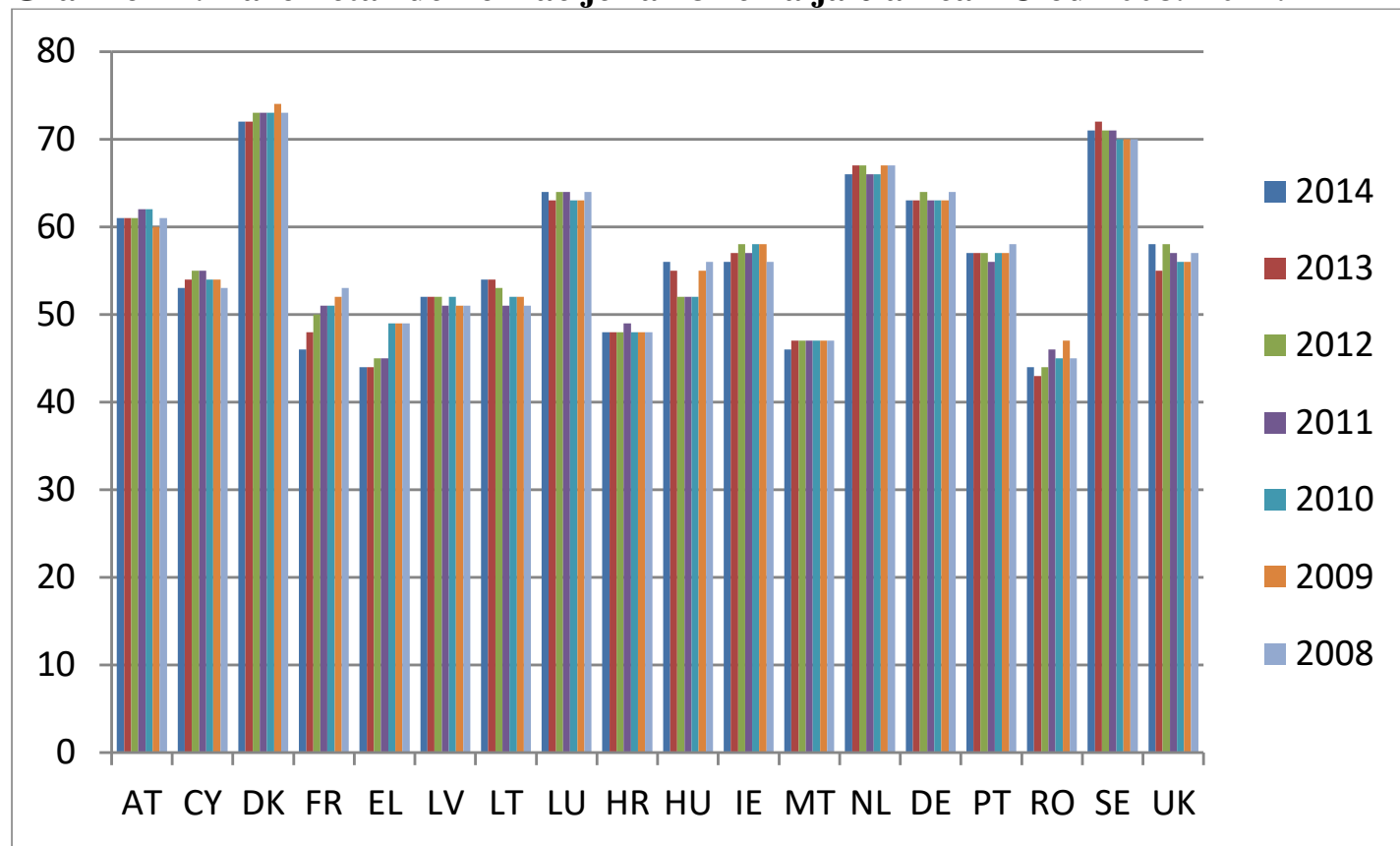
Grafikon 1: Indeksi medijskih sloboda 2008.-2015. za 18 država članica EU



Izvor: autorica na temelju podataka Freedom House. Dostupno na: www.freedomhouse.org/

Demokracija

Grafikon 1: Barometar demokracije za 18 zemalja članica EU od 2008.-2014.



Izvor: autorica na temelju podataka Barometra demokracije,

Analiza primjera FO

- Hrvatska - Povjerenstvo za fiskalnu politiku (PFP) – www.sabor.hr
 - Irska - Irsko fiskalno savjetodavno vijeće <https://www.fiscalcouncil.ie/>
 - Mađarska – Fiskalno vijeće <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/in-english>
 - Nizozemska – Nizozemski ured za analizu ekonomske politike <https://www.cpb.nl/en/about-cpb>
 - Švedska – Švedsko vijeće za fiskalnu politiku <https://www.fpr.se/>
 - Ujedinjeno Kraljevstvo – Ured za proračunsku odgovornost <https://obr.uk/>
-
- glavni alat FO u utjecaju na transparentnost i odgovornost (političara) u proračunskom procesu su: javna izvješća o poštivanju FP, analize i procjene stanja fiskalne politike s medijskim utjecajem koje potiču javnu raspravu i vlade na objašnjenje te transparentnije i odgovornije upravljanje javnim financijama

PFP - transparentnost i komunikacija s javnošću

- određeni su ZFO-om
- komunicira s javnošću kvartalno, i to samo putem mrežne stranice. U vezi značajnijih fiskalnih događanja i objavom informacija o (ne)poštivanju fiskalnih pravila.
- najviše objava o aktivnostima prenosi se u tiskanim i elektronskim medijima
- 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
- informacije o (ne)poštivanju fiskalnih pravila i priopćenja javno su dostupni putem poveznice na mrežnu stranicu Povjerenstva, u sklopu mrežne stranice Sabora
- informacije o (ne)poštivanju pravila prenose/objavljaju najvažniji mediji, ali nema javne rasprave
- Vlada uvažava njegove stavove i postaje transparentnija i odgovornija, te objašnjava razloge stanja u fiskalnoj politici

PFP - transparentnost i komunikacija s javnošću

- utječe na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu promoviranjem fiskalne transparentnosti i odgovornosti, te nadzorom fiskalne održivosti
- informiranost građana o svojem postojanju i aktivnostima ocjenjuje nedovoljnom, a dosadašnji utjecaj na informiranje javnosti o javnim financijama te na povećanje transparentnosti i odgovornosti dobrim
- procjenjuje da fiskalna pravila i fiskalni odbori utječu na transparentnost i odgovornost u proračunskom procesu javnom objavom informacija o (ne) poštivanju pravila i komunikacijom s javnošću
- 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

Rezultat

- FP i FO mogu nadzorom poštivanja pravila, zakonodavnom regulativom i komunikacijom s javnošću utjecati na transparentnost i odgovornost
- javna objava informacija o poštivanju FP i pojačana komunikacija FO s medijima najbolji su načini utjecaja na transparentnost i odgovornost
- medijska pokrivenost je snažno povezana s reakcijom javnosti na saznanja u medijima o netransparentnosti i neodgovornosti
- reakciju vlade teže je izazvati samo 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!!!

Da li medijska vidljivost FP čini učinkovitijima?

- medijska vidljivost pravila nastoji se povećati:
- (i) u zemljama s dobro dizajniranim pravilima i institucijama
- (ii) u vrijeme loše ekonomske situacije
- i (iii) blizu vremenu objave vijesti EK o ključnoj fiskalnoj politici
- medijska vidljivost može ojačati poštivanje EU FP, posebice kroz pokrivanje FO (Mohl et al.,2021)

Kako povećati utjecaj FO?

1. 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				•						•			•		•	•	•	

Logika medijskog utjecaja FO

Tri sastavna dijela logike medijskog utjecaja fiskalnih odbora

Logika fiskalnih odbora

Aspekti transparentnosti

Pritisak na transparentnost (političara) u proračunskom procesu putem medija

Aspekti odgovornosti

Pritisak na odgovornost (političara) u proračunskom procesu putem medija

Politički aspekti

Depolitizacija odluka fiskalne politike medijskim objavama neovisnih analiza i izvješća, te upozorenjima javnosti

Izvor: autorica

FO i pandemija COVID-19

- prva kriza s kojom su se suočili FO utemeljeni u posljednjem desetljeću
- privremeno odstupanje od pravila!!!
- reagirali su brzo na pojavu krize, osiguravajući osnovne analize za svoje dionike
- FO koji su objavili priopćenja o krizi jednoglasno su ocijenili da su fiskalni odgovori vlada na krizu bili odgovarajući
- upozorili da će države nakon završetka i ove krize morati osigurati povratak javnih financija na održivi put!!!

Aktivnosti FO tijekom COVID-19 krize

- analize utjecaja pandemije na gospodarstvo i/ili proračun
- praćenje aktivacije i provedbe opće klauzule o odstupanju dok se vlade preusmjeravaju na suspenziju fiskalnih pravila kako bi odgovorile na pandemiju
- hitni zakoni ili u službenom svojstvu, na zahtjev zakonodavaca ili kao samoinicijativni nadzor službenih podataka
- promoviranje transparentnosti i odgovornosti za hitne postupke koje su vlade i zakonodavstva uvele kako bi ubrzale odgovore na krizu
- važna je dobra komunikacija s javnošću!!!

FO nakon pandemije COVID-19?

- u fokusu kreatora fiskalne politike bit će opet fiskalna održivosti
- javne financije trebat će se vratiti u normalu, kao i nakon svih dosadašnjih kriza
- donositelji odluka o politikama opet će se boriti s ostavštinom visokih javnih dugova i deficita
- upravljanje javnim financijama prema FP, a FO će opet postati fiskalni „psi čuvari“
- **Transparentnost i dobro razrađena komunikacijska strategija presudni za savladavanje tih izazova!!!**

Hvala na pozornosti!