

FISKALNI SIRENSKI ZOV

Vladimir Gligorov

Wiener Institut fuer Internationale Wirtschaftvergleiche

SAŽETAK

Tekst se bavi pitanjem svrhe postojanja fiskalnih saveta. Zašto oni postoje i čemu služe? Ideja teksta je da se fiskalna politika, koju vodi političko telo, što je moguće više približi idealu po kome je politika (*policy*) zasnovana na pravilima koja proističu iz obaveze da se ostvare propisani ciljevi. Vlasti i opozicija treba da se obavežu da će se pridržavati pravila, da to unesu u zakon, i da tim zakonom predvide postojanje nezavisnog stručnog tela koje će ih na tu obavezu redovno podsećati. Reč je, dakle, o samo-ograničavanju, sličnom zaštiti od „sirenskog zova“, gde stručno telo treba da podseća da ono što izgleda politički poželjnim zapravo nije dobro.

KLJUČNE REČI: Fiskalna politika, monetarna politika, samo-ograničenje, fiskalna pravila.

Čemu fiskalni saveti i odakle uopšte ideja o njihovom osnivanju? Sajmon Ren-Luis, sa Oksforda, na svojoj internet stranici odgovara na najčešće postavljana pitanja, nudeći analize i primere iz različitih zemalja.¹ Takođe, informativni su i radovi Džordža Kopiča, kao recimo: „Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament?“, IMF WP 01/145 iz 2001. godine. U vreme dok je radio u Međunarodnom monetarnom fondu, Kopič je mnogo doprineo popularizaciji ove ustanove, a postao je i prvi predsednik fiskalnog saveta Mađarske, da bi podneo ostavku kada je vlada promeniviši zakon praktično obesmisllila postojanje saveta. Ta epizoda je dobar, zapravo tipičan, primer tenzija između fiskalnih vlasti i fiskalnih saveta.

Ideja o fiskalnim savetima se možda najlakše može shvatiti na sledeći način. Zapitajmo se zašto je monetarna politika delegirana nezavisnoj ustanovi, centralnoj banci, a fiskalna politika nije? Nezavisnoj centralnoj banci zakon propisuje ciljeve, recimo nisku inflaciju (često po stopi do 2 posto, ili oko 2 posto godišnje), a rukovodstvo banke se onda stara o monetarnoj politici, dakle o tome kako da ostvari taj cilj. To je politika zasnovana na pravilima koja proističu iz obaveze da se ostvare propisani ciljevi.

1 <https://sites.google.com/site/sjqwrenlewis/fiscal-councils>. Pristupljeno 4. septembra 2013. god.

Kako bi taj pristup mogao da se primeni u fiskalnoj politici? Jasno je da neko stručno telo ne može da donosi budžet ili da propisuje poreze i realizuje rashode. Ali, opet, nije dobro ni da se fiskalna politika rukovodi trenutnim političkim interesima, dakle da bude potpuno diskreciona. Uzmimo da postoji politička saglasnost da bi bilo dobro da se fiskalna politika drži nekih pravila, ali da isto tako postoji saznanje da će se trenutne vlasti uvek odreći pravila ako im je to u interesu. Recimo, ako vlasti računaju da bi povećanom javnom potrošnjom obezbedile pobjedu na izborima, onda bi to moglo da bude u interesu i onih koji su trenutno na vlasti, a i opoziciji, da donesu zakon o fiskalnoj odgovornosti i da formiraju stručno telo koje će ocenjivati da li se pravila o fiskalnoj politici poštuju ili ne. Vlasti i opozicija treba da se obavežu da će se pridržavati pravila, pa da to unesu u zakon, i da tim zakonom predvide postojanje nezavisnog stručnog tela koje će ih na tu obavezu redovno podsećati. Reč je, dakle, o samoograničavanju, sličnom zaštiti od sirenskog zova, gde stručno telo treba da podseća da ono što izgleda politički poželjnim zapravo nije dobro. To je, uopšteno rečeno, razlog zašto postojanje fiskalnog saveta može da bude prihvatljivo za sve ili za veliku većinu političkih stranaka, pa i za političku javnost.

Za razliku od centralne banke, u čijoj je nadležnosti monetarna politika, fiskalni savet nema instrumente fiskalne politike, pa će njegova efikasnost zavisiti od toga da li će ljudima iz sveta politike biti više u interesu da poštuju pravila ili da ih krše. Fiskalni savet bi trebalo da ih stalno podseća da ne bi trebalo da popuste pred trenutnim interesima i da nije dobro ako ne poštuju fiskalna pravila propisana odgovarajućim zakonom. Fiskalni je savet dakle način da se političke stranke obavežu da neće popustiti pred sirenskim zovom fiskalne neodgovornosti, koliko god primamljiva ona ponekad bila. No, dok u slučaju monetarne politike vlada može da sluša privlačne zvuke mašine za štampanje para, nezavisna centralna banka može da joj onemogući pristup štampariji. U slučaju fiskalne politike, vlast bi trebalo da se disciplinuje političkom odgovornošću. Fiskalni savet bi mogao da utiče na nju svojim upozorenjima i analizama. No, on obično ne raspolaze sredstvima kojim bi obuzdao vladu da se ne odazove sirenskom zovu povećanja javne potrošnje koje je u neskladu sa fiskalnim pravilima. Teško je čak i centralnim bankama da vladi onemoguće pristup štampariji novca, zbog čega ima samo nekoliko stvarno nezavisnih centralnih banaka. Još je manji broj fiskalnih saveta sa potrebnim autoritetom u javnosti da mogu da naškode političkim interesima neodgovornih fiskalnih vlasti.

Fiskalna pravila na čije se poštovanje vlasti zakonom obavezuju su različita, ali su sva na neki način motivisana uverenjem da bi budžet trebalo da bude uravnotežen i da bi javni dugovi trebalo da se vraćaju. To praktično znači da javni dug ne može da raste beskonačno brže nego što se

povećava ukupna proizvodnja, jer bi to bilo neodrživo. Džejms Bjukenan, koji je dosta uticao na zagovornike fiskalne odgovornosti, smatrao je da je potrebno da ustavom bude propisana obaveza fiskalnih vlasti da svu tekuću potrošnju finansiraju iz tekućih prihoda – recimo u toku jedne fiskalne godine. Tako je u federalnim državama u Americi, jer one ne mogu da imaju fiskalne deficite i dužne su da uravnoteže svoje budžete iz godine u godinu, usled čega su dugovi federalnih država relativno mali, dok same federalne vlasti nemaju tu obavezu. U Evropskoj uniji je odnos upravo obrnut, jer zajednički budžet mora da bude uravnotežen, dok budžeti država članica ne moraju. Usled toga, u Americi značajnu ulogu ima Kongresni ured za budžet (Congressional Budget Office) koji je neka vrsta fiskalnog saveta, dok se u Evropskoj uniji preporučuje osnivanje fiskalnih saveta na nivou država članica.

Ideja da vlastima ne bi trebalo dozvoliti da se zadužuju ima mnogo dužu predistoriju, a posebno je bila popularna u doba prosvetiteljstva. Zagovornici trajnog mira, Kant pre svih, su verovali da bi sposobnost države da ratuje bila smanjena ukoliko ratni pohodi ne bi bili kreditirani. Isto, smatrali su ljudi kao Bjukenan, može da se primeni i na ostale državne projekte, koji su uglavnom politički motivisani ili im je cilj preraspodela, ili neopravdana preraspodela sredstava od jednih poreskih obveznika drugima (pogotovo između generacija, gde buduće generacije ne mogu da učestvuju u današnjim odlukama o povećanju javnog duga). Ukoliko fiskalne potrebe nije moguće finansirati zaduživanjem, te se mogućnosti smanjuju. Tako da nije reč samo o održivosti javnog duga, nego i o potrebi da se fiskalna politika rukovodi određenim načelima, nekom vrstom društvenog ugovora, odgovarajućom kombinacijom efikasnosti i pravičnosti, kako je isticao Džon Rols.

O svemu se tome može raspravljati, a ta rasprava zapravo i traje neprestano, posebno u kontekstu ideje, koju je naročito snažno istakao Dejvid Rikardo, da su zaduživanje i oporezivanje supstituti, te da može imati smisla da se vlasti zadužuju kako bi svoje obaveze finansirale danas, a poreze prikupile sutra. U tom slučaju, javni dug bi varirao od relativno visokih iznosa u rđava vremena do niskih u dobra vremena. Fiskalna bi pravila trebalo da budu sa time usklađena. Ako se smatra da javni dug ne bi trebalo da bude veći od 45 posto bruto domaćeg proizvoda (BDP), kao što je slučaj u Srbiji, to bi moglo da se tumači tako kao da bi njegova srednja vrednost u dužem vremenskom periodu trebalo da bude negde, recimo, oko 40 ili 35 posto, pa da se dopusti fiskalni deficit koji ne dovodi do povećanja javnog duga preko 45 posto u rđava vremena, a da u dobra vremena on može da se spusti, recimo, i na 30 posto bruto domaćeg proizvoda, ili niže. Tako bi se obezbedilo dovoljno fiskalnog prostora da se ne mora štedeti u rđava vremena, a da se opet ni ne troši preterano u dobra vremena.

Fiskalni bi savet trebalo da ukazuje na to da li je fiskalna politika takva da se zaista obezbeđuje održivost željenog nivoa javnog duga i sa tim usklađeni nivo dodatnog zaduživanja države, dakle fiskalni deficit. Savet, naravno, nema nikakvu političku snagu, već samo snagu argumenata. Sukobi između vlasti i fiskalnog saveta mogu da izbiju po tri osnovna, i svi poznati iz iskustva većine zemljama, a već su se ispoljili i u kratkoj istoriji srpskog fiskalnog saveta.

Prvo se može reći da je savet nestručan, jer ili pogrešno tumači fiskalne zakone i politiku ili greši u analizi tekućih kretanja u budžetskim prihodima ili rashodima. Ovo je, naravno, stvarni rizik koji fiskalni savet preuzima, jer fiskalna realizacija zavisi od mnogih činilaca, pa se sva predviđanja moraju neprestano korigovati. No, spor je obično u tome da li struka greši sistematski ili ne, a isto važi i za vlasti. Kako su ove druge pristrasne, trebalo bi očekivati da eventualni sporovi fiskalnog saveta i fiskalne vlasti budu oko toga da li se, recimo, fiskalni deficit potcenjuje ili precenjuje sistematski ili ne. U Srbiji je fiskalni savet uglavnom malo grešio, dok su fiskalne vlasti sistematski bile preterano optimistične. To je uobičajena konstelacija, usled koje je postojanje stručnih procena korisno, mada se stručne procene moraju usklađivati sa realnim kretanjima koja će u većoj ili manjoj meri odstupati od prognoza. U Srbiji su se fiskalne vlasti u svakom sporu pokazale pristrasnim, a njihove kritike ocena fiskalnog saveta kao pogrešne.

Druga uobičajena primedba je da fiskalni savet predlaže ono što svako zna, dakle štednju, kako se ne bi prekršila pravila ili kako rast javnog duga ne bi težio da postane neodrživ. Ova primedba, takođe, može imati smisla kada se određuje fiskalno pravilo, jer je nužno izbegavati štednju u recesiji ili u uslovima niske stope rasta i visoke stope nezaposlenosti. Problem nastaje, međutim, kada se, kao u slučaju Srbije, zakonom određeni gornji nivo javnog duga prebaci za najmanje 15 postotnih poena, ili za jednu trećinu, pri čemu je planirani fiskalni deficit za 2013. već praktično udvostručen, odnosno biće dvostruk na kraju godine ukoliko se ne smanji potrošnja ili ne povećaju prihodi. U tim okolnostima, fiskalni savet nema šta drugo da kaže nego da je zaista potrebno smanjiti potrošnju kako bi se zaduživanje države barem usporilo. To zaista može da ima recesione posledice, ali o tome vlada treba da misli u trenutku kada donosi budžet. Jer ako je budžet nerealan, pa mora da se koriguje već posle šest meseci, onda je pitanje samo da li je fiskalni savet na vreme upozoravao na to. A on to jeste činio. Zaista, svako zna da se mora štedeti ako zbog preterane potrošnje narastaju dugovi. Naravno, u slučaju da se smanjenjem javne potrošnje produbi recesija, može se povećati procenat javnog duga u odnosu na BDP, što znači da će primena preporuka fiskalnog saveta imati negativne posledice po kredibilitet samog saveta. U nekim okolnostima

može biti najbolje da se proglasi moratorijum na finasiranje javnih dugova i da se uđe u pregovore sa poveriocima, kao u nekom stečajnom postupku. To takođe obesmišljava ulogu fiskalnog saveta, budući da bi on trebalo da svojim blagovremenim upozorenjima i preporukama praktično obezbedi garanciju da do tog raspleta neće doći.

Ovde se može nešto reći o teorijskoj motivaciji fiskalnih pravila i uopšte politike koja se zasniva na pravilima, a ne na diskrecionom odlučivanju. Presudni uticaj u teorijskom razumevanju prednosti politike načela, da je tako nazovem, bar u makroekonomskom kontekstu, imao je članak Fina Kidlenda i Edvarda Preskota „Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans“, *Journal of Political Economy* 85 (1977): 473-492. Ako se donose, u ovom slučaju, budžeti za koje se očekuje da će biti podložni rebalansima, onda će neispunjavanje usvojenog budžeta biti očekivano, a očekivan će biti i njihov rebalans, jer u času kada će biti potrebno da se štedi, neće biti poželjno da se to zaista i čini. Kada fiskalni savet bude upozorio da je potrebna štednja, odgovor će biti da će to više biti štetno nego korisno, i da bi bilo bolje kada bi bile predložene mere za ubrzanje privrednog rasta što bi onemogućilo stvaranje deficita. Time se, naravno, taj fiskalni savet zapravo dezavuiše, jer je njegov zadatak upravo da omogući vladi da se pridržava pravila utvrđenih zakonom. On treba da donosi budžete, po mogućnosti na duži period, koje neće biti potrebno menjati između ostalog i zato što nedostaje poverenja u spremnost vlade da se tih fiskalnih obaveza pridržava. Problem je, teorijski posmatrano, u tome što je potrebno da se pretnjom da će vlasti sprovoditi suboptimalnu politiku predupredi ponašanje samih tih vlasti da ne dozvole da nastane takvo stanje stvari. Uzmimo kao primer neko veliko preduzeće koje je bankrotiralo. Optimalno bi bilo kad bi fiskalne vlasti odlučile da to preduzeće subvencionišu, kako bi se, recimo, izbegla recesija do koje bi moglo da dođe prestankom njegovog rada, ali i da bi se izbegli fiskalni troškovi zbog povećanja broja nezaposlenih. Fiskalni savet bi trebalo da podrži prethodnu pretnju vlasti da neće subvencionisati takva preduzeća, što bi trebalo da ih disciplinuje i da smanji verovatnoću da će bankrotirati. Time bi se obezbedilo da vlasti vode optimalnu politiku i da ne moraju da je reoptimizuju usled toga što ne postoji dovoljno kredibilna pretnja da neće odustati od pravila na koja su se obavezale.

Navedena nedoslednost je najčešći razlog zbog kojeg fiskalni saveti uglavnom ne funkcionišu, a pozitivnih primera je relativno malo. Dodatni prigovor – koji se takođe mogao čuti u Srbiji, a ranije je bio uzrok spora između mađarskog fiskalnog saveta i tadašnje nove mađarske vlade – jeste taj da je fiskalni savet politizovan, jer su njegova upozorenja odjednom postala dramatičnija, a predložene mere štednje oštrije. Ovo je posledica uobičajenog političkog ciklusa. Fiskalni savet može se naći u nezavidnom

položaju u periodu kada se menja vlast. Uzmimo, kao što je bio slučaj, da vlada pre izbora značajno poveća fiskalni deficit i optereti javni dug preko granice koju propisuje zakon. Fiskalni savet je, naravno, dužan da ukaže na opasnosti takve politike, što je savet u Srbiji i činio. No, ako vlasti ne mare za ta upozorenja, onda će se nove vlasti suočiti sa obavezom da značajnije povećaju fiskalnu štednju, a stanje u javnim finansijama postaće još bliže neodrživom. Upozorenja fiskalnog saveta biće dramatičnija onda kad stanje bude značajno lošije. Ta je situacija dobro opisana u političko-ekonomskoj literaturi. Vlasti koje očekuju poraz na izborima teže da ostave lošiju fiskalnu situaciju novoj vladi, kako bi ona, primorana da uvodi nepopularne mere štednje ili da povećava poreze, brzo izgubila podršku.

Novе vlasti mogu da pribegnu kritici fiskalnog saveta jer će u toj novoj situaciji njegova upozorenja zvučati dramatičnije, a predlozi mera biti restriktivniji. Stoga slede optužbe za pristrasnost i politizaciju, mada je u stvari reč samo o znatno pogoršanom stanju. Fiskalnom savetu nije jednostavno da izbegne ulogu kolateralne štete političkih sporova ili naprosto konkurencije. U retkim slučajevima, u nekim zemljama su političke stranke i javnost svesni problema i ne prebacuju odgovornost na fiskalni savet onda kada je tamo nema.

Svi ovi problemi proističu iz činjenice da fiskalni saveti nemaju načina da obavežu vlasti da se pridržavaju pravila, dakle da se odupru sirenskom zovu političke dobiti. Da bi fiskalni saveti privoleli vlasti da se obavežu na pravila i da ih poštuju, potrebno je da ih nepridržavanje pravila košta – u javnosti i kod glasača. No kako su često, pogotovo u recesiji, interesi javnosti, a često i glasača, usklađeni sa vlastima kada je reč o tome da se odloži štednja, ili da se ona prebaci na samo pojedine grupe ili slojeve, obično je privlačnost sirenskog zova fiskalne neodgovornosti neodoljiva.

SUMMARY

The paper looks into the idea of fiscal councils. Why do they exist and what purpose do they serve? Their major purpose is to bring fiscal policy closer to the ideal of policy based on rules rather than on voluntary discretion. Government and opposition should accept a nonpolitical body that will control the execution of fiscal policy. Fiscal councils are, therefore, a kind of self-constraining institutions that is similar to the protection of the song of the sirens.

KEY WORDS: fiscal policy, monetary policy, self-constraint, fiscal rules.