

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

VLOGA NEODVISNIH FISKALNIH ORGANOV V EVROPSKI UNIJI

Ljubljana, avgust 2016

ANDREJA ROVAN

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Andreja Rovan, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Vloga neodvisnih fiskalnih organov v Evropski uniji, pripravljene v sodelovanju s svetovalko izr. prof. dr. Tjašo Redek

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 4. avgusta 2016

Podpis študentke:

KAZALO

UVOD	1
1 VPLIV KRIZE NA MAKROEKONOMSKI POLOŽAJ EVROPSKE UNIJE	4
1.1 Nastanek in posledice krize	4
1.2 Odziv na krizo.....	9
1.2.1 Predlog za dokončanje projekta evropske ekonomske in monetarne unije ...	19
1.3 Makroekonomski položaj Evropske unije	23
1.3.1 Pregled makroekonomskih neravnovesij v Evropski uniji	24
2 FISKALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE.....	28
2.1 Pomen fiskalnega okvira.....	28
2.1.1 Vloga fiskalnih okvirov v preteklosti in vpliv na proračunski položaj.....	28
2.2 Fiskalno upravljanje.....	29
2.2.1 Cilji fiskalnega upravljanja.....	29
2.2.2 Elementi fiskalnega upravljanja.....	30
2.3 Numerična fiskalna pravila.....	30
2.3.1 Opredelitev in cilji numeričnih fiskalnih pravil.....	30
2.3.2 Ključni elementi oblikovanja fiskalnih pravil	31
2.3.3 Vrste fiskalnih pravil	33
2.4 Srednjeročni proračunski okviri	38
3 NEODVISNI FISKALNI ORGANI	42
3.1 Razlog za nastanek neodvisnih fiskalnih organov	42
3.2 Opredelitev in načela delovanja neodvisnih fiskalnih institucij	45
3.3 Razvoj neodvisnih fiskalnih institucij	51
3.3.1 Pregled neodvisnih fiskalnih institucij v izbranih državah	51
3.3.2 Mreža neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije.....	57
3.3.3 Evropski fiskalni odbor.....	60
4 NEODVISNI FISKALNI ORGAN V SLOVENIJI	65
4.1 Pregled dogajanja in delovanje v preteklosti	65
4.2 Pregled zakonodajne ureditve in zahtev Evropske unije	66
4.2.1 Sprememba Ustave	67
4.2.2 Zakon o fiskalnem pravilu	67
5 RAZPRAVA	70
5.1 Zaključne ugotovitve in analiza raziskovalnih vprašanj.....	70
5.2 Priporočila.....	73
5.3 Prispevek magistrskega dela k znanosti	74
5.4 Priporočila za nadaljnje raziskovanje	75
SKLEP	75
LITERATURA IN VIRI	77

KAZALO SLIK

Slika 1: Stopnje rasti bruto domačega proizvoda Slovenije in območja evra v obdobju 2005-2017 (v %)	5
Slika 2: Primerjava dolga sektorja države Slovenije, območja evra in Evropske unije	7
Slika 3: Odziv Evropske unije na finančno in gospodarsko krizo	11
Slika 4: Glavne značilnosti ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja	16
Slika 5: Prva faza načrta ukrepov za dokončanje projekta ekonomske in monetarne unije	21
Slika 6: Dokončanje strukture ekonomske in monetarne unije	23
Slika 7: Rezultati evropskega semestra v letu 2016	27
Slika 8: Ključni elementi oblikovanja fiskalnih pravil	32
Slika 9: Povezava med strategijo in proračunom	40
Slika 10: Glavni stebri ekonomske in socialne politike Evropske unije	41
Slika 11: Fiskalni sveti v Evropski uniji konec leta 2014	51
Slika 12: Delovanje prenovljenega evropskega semestra	63

KAZALO TABEL

Tabela 1: Državne pomoči evropskemu finančnemu sektorju v obdobju 2008-2011	6
Tabela 2: Mehanizmi finančne podpore na ravni Evropske unije in medvladni ravni	12
Tabela 3: Klasifikacija fiskalnih pravil	34
Tabela 4: Lastnosti posameznih vrst fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji	34
Tabela 5: Fiskalna pravila po fiskalnem dogovoru v državah območja evra	37
Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij	46
Tabela 7: Seznam proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji	52
Tabela 8: Naloge proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji	53
Tabela 9: Neodvisnost proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji	55
Tabela 10: Velikost in sestava proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji	56

UVOD

Kriza, ki je pljusnila čez ocean, se je v Evropski uniji leta 2007 začela v bančnem sektorju in nato razširila še na druga področja. Negativno je vplivala na vzdržnost državnega dolga, stabilnost evra, gospodarsko rast in javno zaupanje. Za izhod iz krize so bili potrebni nujni in izredni ukrepi na ravni Evropske unije in njenih držav članic. Potrebne so bile tudi reforme za dolgoročno prestrukturiranje okvirov finančnega, gospodarskega in političnega upravljanja Evropske unije (Evropsko računsko sodišče, 2014).

Evropa premaguje najhujšo finančno in gospodarsko krizo v zadnjih sedmih desetletjih in njene posledice. Zaradi nepričakovanih izzivov, s katerimi so se morale spopasti države članice in evropske institucije v preteklih letih, so bili številni ukrepi sprejeti v naglici (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi, & Schulz, 2015b). Stabilizirati so morale svoja gospodarstva in zavarovati vse dosežke različnih faz včasih izjemno napornega procesa evropskega povezovanja. Države članice so zaradi reševanja posledic krize močno povečale proračunske primanjkljaje, in sicer znatno nad dovoljeno vrednost. Javni dolg v državah območja skupne evropske valute je s petinšestdeset odstotkov leta 2007 zrasel na rekordnih petindevetdeset odstotkov bruto domačega proizvoda leta 2014 (Evropska komisija, 2015d).

Krize v večini držav območja evra ni povzročil visok javni dolg, vendar pa sedanje visoke stopnje javnega dolga ogrožajo dolgoročni razvoj. Ker je raven dolga hkrati visoka v javnem in zasebnem sektorju, je razdolževanje še težje. Po napovedih naj bi se javni dolg območja evra po vrhu leta 2014 postopoma zniževal in leta 2017 dosegel enaindevetdeset odstotkov bruto domačega proizvoda. Nizka gospodarska rast in zelo nizka inflacija v manjšem obsegu prispevata k zmanjševanju dolga. Zaradi zgodovinsko nizkih obrestnih mer je financiranje stroškov javnega dolga nizko, kar naj bi omogočilo lažje razdolževanje (Evropska komisija, 2016a).

Poročilo petih predsednikov (Juncker et al., 2015b) v prvi fazi predlaga izvedbo kratkoročnih ukrepov za »poglabljanje z izvajanjem«. V tej fazi bi tako do sredine leta 2017 skupne evropske institucije in članice območja evra gradile na obstoječih instrumentih in čim boljje izkoristile možnosti za povečanje konkurenčnosti in strukturne konvergence, dokončanje finančne unije, razvijanje in ohranjanje odgovornih fiskalnih politik na ravni držav članic in območja evra ter za krepitev demokratične odgovornosti. Takojšnji ukrepi na področju ekonomske unije obsegajo vzpostavitev sistema organov za konkurenčnost v območju evra, okrepljeno izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji, večjo osredotočenost na zaposlenost in socialne razmere ter temeljitejše usklajevanje gospodarskih politik v okviru prenovljenega evropskega semestra.

Pravočasne odločitve o potrebnih strukturnih reformah na področjih, katerih obveznosti bodo dolgoročno vplivale na javnofinančno sliko (pokojnine, zdravstveno varstvo in

dolgotrajna oskrba), so potrebne za izboljšanje javnofinančne slike in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ (Evropska komisija, 2016a).

Tako delovanje je v nacionalnih okvirih mnogokrat težko zagotoviti. Kriza je ponovno pokazala, da posledice težav posameznih držav v združeni Evropi presegajo nacionalne okvire, zaradi česar je bilo treba odločneje ukrepati na ravni Evropske unije (Juncker et al., 2015b). Leta 2012 je Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju (fiskalni dogovor) uvedla »pravilo, po katerem strukturni primanjkljaj proračuna ne sme preseči srednjeročnega cilja«, v nasprotnem primeru se samodejno sproži nacionalni popravljalni mehanizem. Države članice so to pravilo prenesle v ustave ali zakone. Določeno je bilo tudi, da morajo nacionalni fiskalni sveti spremljati njegovo upoštevanje. To je okrepilo pomen in vlogo neodvisnih fiskalnih institucij ter izboljšalo možnosti za vzpostavitev stabilnosti in zagotavljanje blaginje na dolgi rok.

Na področju fiskalne unije je bil leta 2016 ustanovljen neodvisni svetovalni Evropski fiskalni odbor. Mreža neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije meni, da je Odbor ključni element izvajanja predlogov za poglobitev ekonomske in monetarne unije. Imenovanje zelo uglednih članov odbora in zagotavljanje dostopa do ustrezne analitične podpore bosta bistvenega pomena za zagotovitev njegove dejanske neodvisnosti pri delu (EU Independent Fiscal Institutions, 2015). Premiki na področju demokratične odgovornosti, legitimnosti in krepitve institucij bodo okrepili sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, prenovitev evropskega semestra in parlamentarni nadzor v okviru evropskega semestra.

Osnovna naloga fiskalnih svetov je nadzirati izvajanje fiskalnih pravil – torej zagotavljati proračunsko disciplino. Mnogi avtorji potrjujejo tezo, da se fiskalna pravila in fiskalni sveti dopolnjujejo (Debrun, Hauner, & Kumar, 2009). V državah z razvito javno razpravo o splošnih gospodarskih temah lahko fiskalni svet igra vlogo nadzornika in pomaga dvigovati raven in povečati strukturiranost razprave, kar je osnovni cilj demokracije. Naloge sveta so lahko opredeljene tudi širše. Izkušnje (Združeno kraljestvo) kažejo, da lahko prenos odgovornosti za pripravo makroekonomskih napovedi na neodvisen fiskalni svet dejansko zmanjša pristranskost napovedi. Razlogi v prid širše opredelitve nalog fiskalnega sveta, na primer na področju zaposlovanja, rasti, razdelitve dohodka in nadzora izvajanja politik vlade, so dopolnjevanje dela drugih institucij ter poznavanje povezav med fiskalno politiko in drugimi področji (Calmfors, 2012). Slabost takega pristopa pa je nevarnost, da se pozornost usmeri stran od pomembnih fiskalnih vprašanj.

Tudi Slovenija vzpostavlja neodvisni fiskalni svet, kar je zagotovo pomembno z vidika naših javnih financ. Javnofinančni položaj Slovenije je kriza znatno poslabšala. Šest zaporednih let (2009–2014) je primanjkljaj sektorja država presegal dovoljenega, največje poslabšanje pa je povzročilo financiranje sanacije bank, nefinančnih družb in prevzema dolga nekaterih

podjetij, ki je v obdobju od 2010 do 2014 doseglo okoli trinajst odstotkov bruto domačega proizvoda (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015; Statistični urad Republike Slovenije, 2016). Ponovna gospodarska rast in zmanjšanje primanjkljaja pod dovoljeno vrednost kažeta na pozitivne premike. Skrb pa povzroča rast dolga sektorja države, ki se je od začetka krize leta 2008 z dvaindvajset odstotkov povečal na triinosemdeset odstotkov bruto domačega proizvoda ob koncu leta 2015, ko je znašal dvaintrideset milijard evrov (Vlada Republike Slovenije, 2016b). Na strukturne pomanjkljivosti v slovenskih javnih financah opozarjajo tako domači strokovnjaki kot Evropska komisija, prav tako so dobro znani srednjeročni in dolgoročni izzivi povezani z zdravstveno in pokojninsko reformo. Vlada brez široke javne podpore ne more izpeljati korenitih sprememb. Svoj delež k zavedanju o potrebnosti reform in kakovostni javni razpravi lahko prispevajo Računsko sodišče, Državni zbor in Državni svet, pa tudi druge neodvisne institucije, na primer Fiskalni svet. Obstajajo številni razlogi za njegovo imenovanje.

Namen raziskave je analizirati vlogo neodvisnega fiskalnega organa v okviru zagotavljanja stabilnosti makroekonomskega okolja, kot predpogoja za gospodarsko rast, pri čemer se analiza osredotoča na Evropsko unijo in Slovenijo. Cilj raziskave je pokazati, da lahko neodvisen fiskalni organ pozitivno prispeva k učinkovitemu vodenju fiskalne politike in fiskalni stabilnosti. Na podlagi mednarodnih dobrih praks so oblikovane smernice za Slovenijo.

Pri delu odgovarjam na naslednja **raziskovalna vprašanja**:

1. Kakšno je stanje na področju javnih financ v Evropski uniji in kako lahko stabilne javne finance pripomorejo k makroekonomski stabilnosti?
2. Kako se je Evropska unija odzvala na krizo in kako so bili odzivi povezani z omejitvami, ki so izhajale iz stanja na področju javnih financ?
3. Zakaj se je na ravni Evropske unije oblikovala ideja neodvisnega fiskalnega organa in kako naj bi deloval?
4. Kateri so aktualni izzivi neodvisnih fiskalnih institucij?
5. Kakšno je stanje na področju javnih financ in neodvisnega fiskalnega organa v Sloveniji?

Magistrsko delo temelji na uporabi več metod, ki vključujejo pregled teoretičnih podlag, različnih dokumentov in podatkovno analizo. Ključne metode dela so deskripcija, analiza in sinteza. Z deskripcijo in analizo predvsem opisujem stanje na področju javnih financ in neodvisnega fiskalnega organa. Značilnosti najprej opišem in nato analiziram, prav tako analiziram tudi razlike med državami.

Na podlagi ugotovljenih značilnosti in primerjalne analize stanja javnih financ ter položaja in delovanja neodvisnega fiskalnega organa sintetiziram glavne značilnosti fiskalnih sistemov ter določim glavne prednosti in slabosti nove ureditve. Ugotovitve ponazorim z ustrežno empirično literaturo. Na podoben način podrobno analiziram tudi stanje v Sloveniji.

Na podlagi primerjalne analize in ugotovljenih značilnosti v državah Evropske unije (s poudarkom na neodvisnem fiskalnem organu) analiziram tudi stanje v Sloveniji in oblikujem priporočila.

Glavni podatkovni viri so Eurostat in ostali podatkovni viri Evropske unije (zlasti podatkovne baze Generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije), Mednarodni denarni sklad in Statistični urad Republike Slovenije.

Magistrsko delo je razdeljeno na pet poglavij. V prvem poglavju opisujem nastanek in posledice zadnje velike krize v Evropski uniji ter odziv na posamezne razsežnosti krize, ki je na koncu privedla do predloga za dokončanje ekonomske in monetarne unije. V drugem poglavju predstavljam značilnosti fiskalnega okvira Evropske unije, njegov razvoj ter poglobitveni namen, to je zagotavljanje makroekonomske stabilnosti, uspešnega razvoja in blaginje. Predstavljeni so tudi cilji fiskalnega upravljanja, vrste fiskalnih pravil in srednjeročni proračunski okviri. V tretjem poglavju opredeljujem značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij, njihovo vlogo, naloge in organiziranost v izbranih državah članicah, njihovo sodelovanje v okviru evropske mreže neodvisnih fiskalnih institucij ter vlogo Evropskega fiskalnega odbora. Četrto poglavje obravnava neodvisne fiskalne institucije v Sloveniji, njihov razvoj, zakonodajno ureditev in pričakovanja Evropske unije na tem področju. Temu sledi zadnje peto poglavje z razpravo, v kateri so opisani ključni izzivi, s katerimi se bo v prihodnosti spopadel fiskalni svet, in podane zaključne ugotovitve magistrske naloge, analiza raziskovalnih vprašanj ter priporočila v zvezi s fiskalnim svetom v Sloveniji.

1 VPLIV KRIZE NA MAKROEKONOMSKI POLOŽAJ EVROPSKE UNIJE

V prvem poglavju najprej opisujem vzroke za nastanek krize, vrste krize ter njene številne posledice za Evropsko unijo. V nadaljevanju predstavljam, kako so se na krizo odzvale evropske institucije in države članice območja evra ter opišem predlog petih predsednikov za dokončanje ekonomske in monetarne unije, pri čemer najprej predstavljam ukrepe, ki se že izvajajo, ter zaključujem s predlogi, ki naj bi vodili v dokončanje izgradnje ekonomske in monetarne unije. Na koncu poglavja podajam pregled makroekonomskega položaja držav članic Evropske unije, kjer se osredotočam na obstoj makroekonomskih neravnovesij in javnofinančnih neravnotežij.

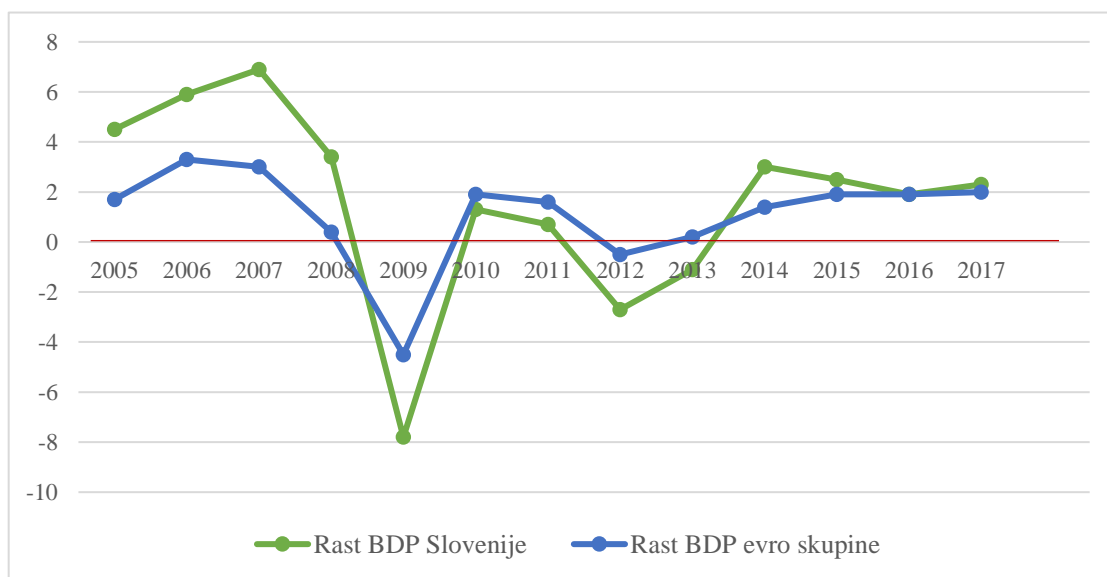
1.1 Nastanek in posledice krize

Evropska dolžniška kriza ima korenine v ameriškem bančnem sektorju. Ko zaradi nizke gospodarske rasti mnogi Američani več ne zmorejo odplačevati obrokov hipotekarnega posojila na svojo nepremičnino, začnejo banke, ki vlagajo v finančne produkte, povezane s

temi hipotekami, beležiti izgube (Marshall, 2009). Ti kompleksni finančni proizvodi, navkljub vključenemu zavarovanju in primerni oceni bonitetnih agencij, podučenim investitorjem ne zagotavljajo dejanskega varstva pred tveganjem izgube vrednosti njihovega vložka, česar ne preprečijo niti regulatorji kot neodvisni nadzorni organi (Lo, 2008; Riksrevisionen, 2010). Po propadu četrte največje ameriške naložbene banke – *Lehman Brothers* – druge banke in vlagatelji postanejo previdnejši, medbančno posojanje se zmanjša in banke, ki poslujejo na ta način, oslabijo (Baba & Packer, 2009; Verick, 2010).

Tudi številne evropske banke veliko vlagajo na ameriškem hipotekarnem trgu in se znajdejo v hudih težavah, zaradi česar se mnoge evropske vlade odločijo posredovati in reševati banke pred propadom. Za Nemčijo, Francijo, Združeno kraljestvo, Dansko, Nizozemsko, Belgijo in tudi za Slovenijo je tako posredovanje izredno drago. Irska ob tem skoraj bankrotira (Honohan, 2009; Regling & Watson, 2010; Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015; European Commission, 2015a). Evropa se tako leta 2008 znajde v recesiji (European Commission, 2015b, 2016a). Slika 1 prikazuje stopnje rasti bruto domačega proizvoda pred krizo in po njenem začetku. Upad gospodarske rasti območja evra in Slovenije je nenaden in velik, kar kaže strm padec obeh krivulj. Po začetku krize so v dveh obdobjih (najprej v letu 2009, nato v letih 2012 in 2013) celo zabeležene negativne stopnje rasti, kar močno poslabša tudi javnofinančno sliko držav članic Evropske unije. Opazimo lahko, da gospodarstvo Slovenije pred pričetkom krize raste po višjih stopnjah kot območje skupne evropske valute. Sama kriza slovensko rast prizadene močneje kot evropsko. Rast bruto domačega proizvoda Slovenije tako uspe ponovno prehiteti rast območja evra šele leta 2014.

Slika 1: Stopnje rasti bruto domačega proizvoda Slovenije in območja evra v obdobju 2005-2017 (v %)



Vir: European Commission, Statistical Annex of European Economy, Autumn 2015, 2015b, str. 182 in 185.

Posojilodajalci se na spremenjene razmere odzovejo tako, da začnejo z veliko večjo skrbnostjo kakor pred tem proučevati zdravje javnih financ držav, ki se želijo zadolževati. V mnogih državah javni dolg tudi zaradi pomoči bankam zelo naraste. Številne države v območju evra svoje proračune v daljšem obdobju pred gospodarsko krizo financirajo s posojili, kar še povečuje javni dolg. Ko grški javni dolg naraste na dvakratni obseg grškega gospodarstva, stroški zadolževanja na finančnem trgu vrtoglavo poskočijo (Blundell-Wignall, 2012).

Kasneje tudi Irska, Portugalska, Španija in Ciper ne morejo več najemati posojil po običajnih obrestnih merah. Trg jim ponuja izredno draga posojila, ki jih ne bi bili sposobni odplačevati. Mnoge države se ujamejo v začaran krog, iz katerega same ne najdejo izhoda (Pisani-Ferry & Sapir, 2010; European Commission, 2015a). V stiski za pomoč prosijo Evropsko unijo (European Stability Mechanism, 2012, 2013, 2014).

Cena preprečitve popolnega zloma evropskega bančnega sistema, ki jo evropske vlade namenijo za nujno pomoč svojim bankam, je neznansko visoka. Med letoma 2008 in 2011 Evropska komisija odobri več kot pet tisoč milijard evrov državne pomoči finančnemu sektorju, kar predstavlja več kot štirideset odstotkov bruto domačega proizvoda Evropske unije (European Commission, 2012b). Skoraj sedemdeset odstotkov te pomoči je odobrene v letu 2008 ter namenjene jamstvom za bančne obveznice in depozite. Po letu 2008 so državne pomoči predvsem usmerjene v dokapitalizacijo bank. Povečanje tržnih obrestnih mer za posojila Španiji in Italiji povzroči ponoven porast pomoči za jamstva.

Tabela 1: Državne pomoči evropskemu finančnemu sektorju v obdobju 2008-2011

Vrste državne pomoči po namenu	Znesek (v milijardah EUR)	Delež BDP (v %)
Jamstva	1.085	8,6
Dokapitalizacija bank	322	2,5
Oslabljena sredstva	120	0,9
Likvidnostni ukrepi	89	0,7
Skupaj	1.616	12,8

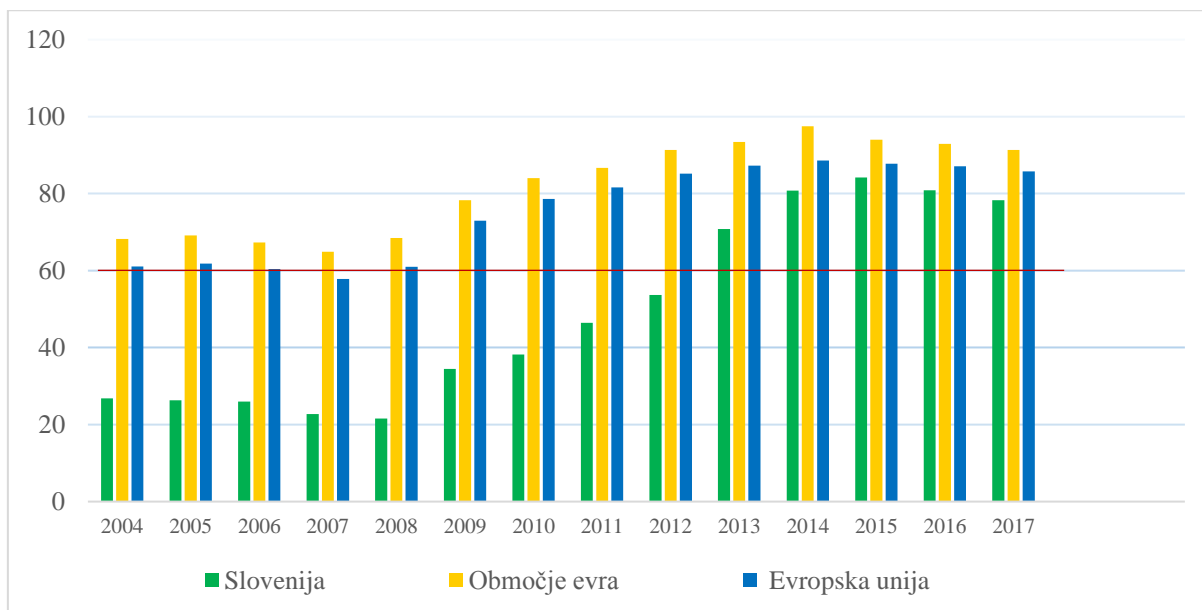
Vir: European Commission: State Aid Scoreboard, Report on state aid granted by the EU Member States – Autumn 2012 Update, 2012b, str. 9.

Od celotne odobrene vsote je za državne pomoči finančnemu sektorju dejansko porabljenih preko tisoč šeststo milijard evrov. Cena za evropske davkoplačevalce torej doseže skoraj trinajst odstotkov letnega evropskega bruto domačega proizvoda. V Tabeli 1 so prikazane

vrste državnih pomoči finančnemu sektorju in njihov obseg. Največji delež tega zneska predstavljajo jamstva, sledi dokapitalizacija bank, oslabljena sredstva in likvidnostni ukrepi.

Javnofinančni kazalci se zelo poslabšajo in kar nekaj let ter mnogo naporov na različnih ravneh je potrebno, da se trend obrne in razmere postanejo ugodnejše (European Commission, 2015e, 2016a; European Central Bank, 2010). Javni dolg v državah območja evra pred začetkom krize leta 2008 znaša petinšestdeset odstotkov bruto domačega proizvoda, leta 2014 pa se poveča na rekordnih petindevetdeset odstotkov bruto domačega proizvoda (European Commission, 2015b, 2015c, 2016a). Rast bruto domačega proizvoda v območju evra in Evropski uniji pade pod dolgoročno potencialno raven in je v letih 2009 in 2013 negativna (Evropsko računsko sodišče, 2014). Bruto domači proizvod območja evra je leta 2013 nižji kot pred začetkom krize leta 2007. Svet Evropske unije do januarja 2013 sprejme sklepe o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem kar za dvajset držav članic Evropske unije.

Slika 2: Primerjava dolga sektorja države Slovenije, območja evra in Evropske unije (v % BDP)



Vir: European Commission, Statistical Annex of European Economy – Autumn 2015, 2015b, str. 182, 185 in 196.

Slika 2 prikazuje višino dolga sektorja država Slovenije, območja evra ter celotne Evropske unije, izraženega v odstotku bruto domačega proizvoda. Opazimo lahko, da je dolg držav območja evra že pred začetkom krize visok, celo višji od zahtev Maastrichtskega sporazuma, ki merilo postavi pri šestdeset odstotkih bruto domačega proizvoda (merilo je na sliki označeno z rdečo črto). Maastrichtski sporazum je dejansko Pogodba o Evropski uniji, sprejeta in podpisana v Maastrichtu na Nizozemskem leta 1992. Pogodba začne veljati 1.

januarja 1993, ko začnejo veljati tudi pravila, dogovorjena ob ustanovitvi ekonomske in monetarne unije. Poleg pravila o javnem dolgu sporazum določi tudi pravila glede primanjkljaja, rasti cen, dolgoročne obrestne mere in tečaja – skupaj znana pod imenom pet maastrichtskih kriterijev za vstop v ekonomsko in monetarno unijo. Pravila kasneje vse prevečkrat niso spoštovana, grešniki pa ne kaznovani niti pretirano javno izpostavljeni. Ne glede na to lahko rečemo, da javni dolg vsaj za večino članic območja evra ni povzročil krize, so pa sedanje visoke stopnje zadolženosti držav postale grožnja trajnostnemu razvoju in bodoče breme za mlajše generacije. Ker je raven dolga hkrati visoka v javnem in zasebnem sektorju, je razdolževanje težje (European Commission, 2016a).

Evropska centralna banka kot primer države, ki je »v dobrih časih« uspešno izvedla strukturne reforme, navaja Nemčijo (European Central Bank, 2015). Tiste države, ki pred začetkom krize niso izvedle potrebnih gospodarskih reform, so izgubljale konkurenčnost ter postajale odvisne od najemanja dolgov za financiranje tekočih izdatkov (European Commission, 2010, 2015b, 2016a). Finančna nestabilnost je dušila gospodarsko rast, kar je zmanjševalo prihodke in povečevalo odhodke, na primer za pomoč brezposelnim. Posledično sta se povečevala proračunski primanjkljaj in javni dolg. Rast dolga je dvignila stroške financiranja obrestnih mer, kar je še dodatno povečalo finančno nestabilnost.

Vlade mnogih evropskih držav ne preprečijo nastanka gospodarskih neravnotežij, kot na primer nepremičninskih balonov (Steinbach, 2014). Članice območja evra tudi ne usklajujejo dosledno svojih ekonomskih politik z dogovorjeno skupno denarno politiko (Gros & Alcidi, 2015).

V takih razmerah se nekateri sprašujejo o primernosti institucionalne ureditve ekonomske in monetarne unije ter skupne valute (Gros & Alcidi, 2015; Mauro, 2014). Kriza razgali mnoge pomanjkljivosti sistema gospodarskega upravljanja Evropske unije, na katere opozori tudi Evropska komisija (European Commission, 2015a):

- **prevelika osredotočenost na merilo glede dovoljenega proračunskega primanjkljaja in zanemarjanje merila stopnje dolga.** Tudi države s proračunskim presežkom ali majhnim dovoljenim proračunskim primanjkljajem se v krizi soočijo z velikim bremenom državnega dolga;
- **pomanjkljiv nadzor nad gospodarsko konkurenčnostjo in makroekonomskimi neravnovesji.** Evropska komisija ne opozarja pravočasno na netrajnostne oblike razvoja gospodarstev in veliko rast posojil zasebnega sektorja. Velika zadolženost podjetij oslabi finančne institucije in povzroči velik dvig cen nepremičnin;
- **neuporaba sankcij proti članicam območja evra, ki ne upoštevajo dogovorjenih pravil.** Države članice območja evra se v primeru nespoštovanja pravil lahko zanašajo

na neizvrševanje sankcij. Verodostojnejši mehanizem sankcij bi moral prispevati k večji doslednosti pri uresničevanju pravil;

- **počasno odločanje institucij.** Mnoge odločitve povezane z zaskrbljujočim makroekonomskim položajem posameznih držav članic so prestavljene v prihodnost. Šibke evropske institucije ne opozarjajo na škodljivo prelivanje posledic makroekonomskih neravnovesij med nacionalnimi gospodarstvi po celotnem območju evra in ga ne preprečujejo;
- **financiranje v izrednih razmerah.** Ob začetku krize območje evra nima mehanizma, ki bi zagotovil finančno podporo svoji članici v nenadnih finančnih težavah. Tovrstna pomoč bi omilila težave posamezne članice in hkrati s postavitvijo nekakšnega »požarnega zidu« preprečila njihovo širjenje v druge ogrožene države članice.

1.2 Odziv na krizo

Evropska bančna kriza razmeroma hitro privede do krize državnega dolga, krize evra, gospodarske krize in na koncu tudi do krize zaupanja. V drugem delu tega podpoglavja opisujem, kako vse navedeno vpliva na spremembe razvoja ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja v Evropski uniji. Na začetku najprej na kratko povzemam odziv Evropske unije na posamezne razsežnosti krize in nadaljujem s podrobnejšo predstavitvijo odziva:

- bančna kriza kot odziv na vložena znatna sredstva davkoplačevalcev in centralno bančno zagotavljanje likvidnosti bankam spodbudi reformo bančnih in finančnih trgov, nove uredbe in večji nadzor;
- kriza državnega dolga zahteva hitro finančno podporo državam članicam in uvedbo mnogih instrumentov finančne podpore (Sklad za plačilnobilančno pomoč, medvladna posojila držav članic območja evra Grčiji, Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, Evropski instrument za finančno stabilnost, Evropski mehanizem za stabilnost);
- kriza evra spodbudi prizadevanja za večje gospodarsko usklajevanje med članicami (evropski semester in mehanizem opozarjanja na makroekonomska ravnovesja);
- gospodarska kriza zahteva hitrejše izvajanje Strategije Evropa 2020 in strateških naložb v večletnem finančnem okviru;
- kriza zaupanja na koncu privede do reform na področju odgovornosti.

Na izzive krize se počasi, a sčasoma odzovejo vse skupne evropske institucije, vsaka v okviru svojih pristojnosti. Evropsko računsko sodišče v panoramskem pregledu odgovornosti in javnega revidiranja v Evropski uniji opozori na mnoge vrzeli in prekrivanja takratnega sistema (Evropsko računsko sodišče, 2014).

Po mnenju Sodišča tudi »Evropa dveh hitrosti«, zaradi katere pri posameznih politikah ne sodelujejo vse države članice Evropske unije, prispeva k veliko kompleksnejši ureditvi upravljanja. Primer take zapletene politične strukture in upravljanja je tudi samo območje evra (European Central Bank, 2010; Evropsko računsko sodišče, 2014).

Sodišče v splošnih zaključkih predstavi izzive, s katerimi je mogoče povečati odgovornost posameznih deležnikov in povrniti zaupanje, zlasti preko sistema nadzora z večjo stopnjo sodelovanja med Evropsko unijo in državami članicami, z bolj usklajenim in celovitejšim sklopom ureditev za različne politike, instrumente in sredstva Evropske unije, ter z boljšimi sistemi upravljanja in kontrole (Evropsko računsko sodišče, 2014).

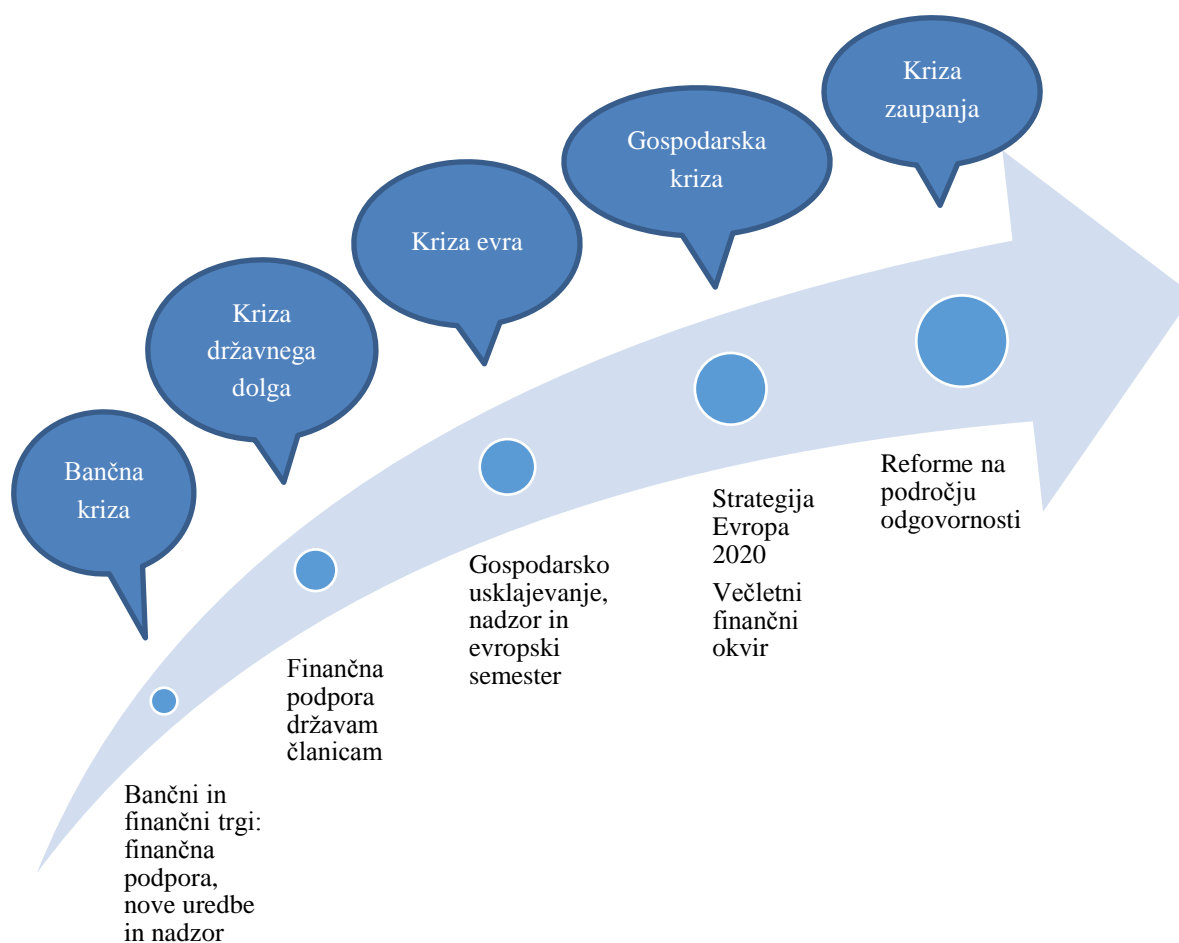
Slika 3 prikazuje odziv Evropske unije na številne razsežnosti finančne in gospodarske krize. Rešitve po posameznih segmentih izhajajo iz vzrokov za nastanek krize in razlogov za njeno naglo širjenje ter poskušajo preprečiti, da bi nas še kdaj v prihodnje doletele težave tako velikih razsežnosti.

Podobno kot pred tem v Ameriki tudi v Evropi bančna kriza privede do večje regulacije in nadzora nad bančnim in finančnim sektorjem (Lo, 2008), saj je treba preprečiti širjenje težav posamezne banke na druge banke, bančne vloge, naložbe in celotno gospodarstvo (Kotte, 2010; Riksrevisionen, 2010; European Commission, 2015a).

V zameno za večji nadzor banke dobijo dodatna sredstva za posojanje gospodinjstvom in podjetjem, vloge državljanov postanejo zaščitene, odločitve o usodi bank v težavah naj bi zmanjšale stroške za davkoplačevalce.

Evropska unija oblikuje Evropski sistem finančnega nadzora, ki začne delovati 1. januarja 2011 in opravlja dve funkciji. Makro bonitetni nadzor je v pristojnosti Evropskega odbora za sistemska tveganja, ki ga sestavljajo guvernerji centralnih bank in predstavniki nacionalnih nadzornih organov. Mikro bonitetni nadzor na nacionalni ravni ostaja v pristojnosti nacionalnih nadzornih organov, na evropski ravni pa so leta 2011 ustanovljeni trije neodvisni evropski nadzorni organi, ki skrbijo za pravilno, učinkovito in usklajeno delovanje skupnega notranjega trga finančnih storitev ter znižujejo s tem povezana tveganja. Evropski bančni organ pripravi bonitetna pravila za nadzor bank in njihovo dokapitalizacijo, Evropski organ za vrednostne papirje in trge začne nadzorovati bonitetne agencije, Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine začne skrbeti za pravilno delovanje zavarovalnic (Evropsko računsko sodišče, 2014).

Slika 3: Odziv Evropske unije na finančno in gospodarsko krizo



Vir: Evropsko računsko sodišče, *Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled odgovornosti in javnega revidiranja v EU, 2014, str. 54.*

Evropska centralna banka s posojanjem po nizkih obrestnih merah bankam omogoči izpolnjevati tekoče finančne obveznosti, državam v hudi finančni stiski pa v zameno za izvajanje potrebnih gospodarskih reform pomaga s posojili po razumnih obrestnih merah in tako omili dolžniško krizo ter prispeva k ponovni krepitvi zaupanja finančnih trgov (European Commission, 2010, 2015b, 2016a). Nekatere vlade z javnimi sredstvi rešujejo več bank v finančnih težavah in nekatere banke so zelo izpostavljene državnemu dolgu. Povezava med bankami in državnim dolgom vpliva na fiskalno uspešnost držav članic (Evropsko računsko sodišče, 2014).

Da bi preprečila grozeče nevarno spiralno poslabšanje razmer, mora Evropska unija nemudoma posredovati. Vzpostavi mehanizme makro finančne stabilnosti, v okviru katerih je skupaj na voljo za osemsto devetdeset milijard evrov posojil. V to vsoto so všteti skupna posojilna zmogljivost Sklada za plačilnobilančno pomoč, instrumenta finančne podpore za Grčijo, Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo ter skupne zgornje meje

Evropskega instrumenta za finančno stabilnost in Evropskega mehanizma za stabilnost. Od skupne vsote osemsto devetdeset milijard evrov je do sredine leta 2013 porabljenih tristo trinajst milijard evrov (Evropsko računsko sodišče, 2014, 2015). V Tabeli 2 so podrobno predstavljeni vsi mehanizmi finančne podpore državam članicam, o katerih se uspejo dogovoriti vse države članice Evropske unije ali le države podpisnice mednarodne pogodbe. Za vsakega so navedeni njegova pravna oblika, kapitalska struktura, posojilna zmogljivost, višina posojil in države prejemnice, razpoložljivi instrumenti in njihovo trajanje, organi odločanja, pravna podlaga za financiranje ter odgovornost.

Tabela 2: Mehanizmi finančne podpore na ravni Evropske unije in medvladni ravni

	Sklad za plačilno-bilančno pomoč	Medvladna posojila držav članic območja evra Grčiji	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF)	Evropski mehanizem za stabilnost (ESM)
Pravna/institucionalna oblika	mehanizem Evropske unije	medvladni sporazum	mehanizem Evropske unije	zasebno podjetje v lasti držav članic območja evra	medvladna organizacija
Kapitalska struktura	jamstvo proračuna Evropske unije (vse države članice)	brez, dvostranska posojila, ki jih zbere Evropska komisija	jamstvo proračuna Evropske unije (vse države članice)	jamstva in dodatna jamstva držav članic območja evra	80 milijard EUR vplačanega kapitala in 620 milijard EUR kapitala na vpoklic
Posojilna zmogljivost	50 milijard EUR	80 milijard EUR	60 milijard EUR	440 milijard EUR	500 milijard EUR
Višina posojil in države prejemnice	13,4 milijarde EUR (Latvija, Madžarska in Romunija)	52,9 milijard EUR (Grčija)	43,8 milijarde EUR (Irska in Portugalska)	166,1 milijarde EUR (Grčija, Irska in Portugalska)	44,3 milijarde EUR (Španija in Ciper)
Instrumenti	posojila, kreditne linije	posojila	posojila, kreditne linije	posojila, nakup obveznic na primarnih in sekundarnih trgih	posojila, nakup obveznic na primarnih in sekundarnih trgih
Trajanje	stalen mehanizem	Posojila je treba odplačati v sedmih letih in pol v 22 enakih četrtletnih zneskih.	Do konca junija 2013. Mehanizem bo deloval dokler ne bodo poravnane vse obveznosti.	Do konca junija 2013. Instrument bo deloval dokler ne bodo poravnane vse obveznosti.	stalen mehanizem od oktobra leta 2012
Glavni organi odločanja	sklep Sveta, sprejet s kvalificirano večino na predlog Komisije	evro-skupina	sklep Sveta, sprejet s kvalificirano večino na predlog Komisije	evro-skupina/ upravni odbor EFSF	evro-skupina/ svet guvernerjev ESM

se nadaljuje

Tabela 2: Mehanizmi finančne podpore na ravni Evropske unije in medvladni ravni (nad.)

	Sklad za plačilno-bilančno pomoč	Medvladna posojila državam članic območja evra Grčiji	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF)	Evropski mehanizem za stabilnost (ESM)
Pravna podlaga za financiranje	člen 143 Pogodbe o delovanju Evropske unije	medvladni sklep in člen 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije	člen 122 Pogodbe o delovanju Evropske unije (kadar državo članico doletijo izjemne okoliščine, nad katerimi nima nikakršnega nadzora)	medvladni sklep	medvladna pogodba, povezana s spremenjenim členom 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Odgovornost	v okviru postopka Evropske unije za podelitev razrešnice	Za instrument ne velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice.	v okviru postopka Evropske unije za podelitev razrešnice	Za instrument ne velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice. Razrešnico za računovodske izkaze podeljuje letna generalna skupščina delničarjev. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice.	Za instrument ne velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice. Razrešnico podeljuje svet guvernerjev. Za dejavnosti Komisije v podporo mehanizmu velja postopek Evropske unije za podelitev razrešnice.
Javna revizija	revizija Evropskega računskega sodišča	ni predvidena	revizija Evropskega računskega sodišča	Določena je bila zasebna revizijska družba.	Revizijo opravi svet petih revizorjev, eden je član Evropskega računskega sodišča. Predvidena je tudi uporaba zasebne revizijske družbe.

Vir: Evropsko računsko sodišče, Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled odgovornosti in javnega revidiranja v EU, 2014, tabela 4, str. 59.

Za premostitev krize državnega dolga sta kot začasni ukrep ustanovljena Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo in Evropski instrument za finančno stabilnost. Sredstva zberejo evropske države in Evropska komisija. Kot je razvidno iz Tabele 2, bi skupaj lahko zagotovila petsto milijard evrov posojil. Države članice območja evra leta 2012 kot

naslednika prej omenjenih mehanizmov ustanovijo Evropski mehanizem za stabilnost, ki deluje kot dolgoročni evropski zaščitni finančni instrument in prispeva k stabilnosti območja evra (Evropsko računsko sodišče, 2014).

Evropski mehanizem za stabilnost upravlja z največjim skladom za finančno pomoč na svetu, ki ima v maju 2016 na voljo še preko tristo sedemdeset milijard evrov prostih pravic za prevzem obveznosti (European Stability Mechanism, 2016). Da bi povečali odgovornost držav prejemnic posojil, so ta solidarno zbrana sredstva na voljo pod skrbnim nadzorom, skladno z določbami Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki začne veljati januarja 2013. Tri institucije skupaj – Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad in Evropska centralna banka – sodelujejo pri oblikovanju programov pomoči za stabilizacijo krhkega gospodarstva in odpravo zakoreninjenih vzrokov gospodarskih težav držav v finančnih težavah ter pri nadzoru nad izvrševanjem njihovih v sporazumih o finančni pomoči zapisanih obveznostih (European Commission, 2015a).

Posojila držav članic območja evra Grčiji temeljijo na medvladnem sporazumu. Posojilna zmogljivost prvega programa dosega osemdeset milijard evrov. Posojila so dvostranska, zbere jih Evropska komisija. Do sredine leta 2013 Grčija iz tega naslova prejme triinpetdeset milijard posojil, ki jih mora odplačati v sedmih letih in pol v dvaindvajsetih enakih četrtletnih zneskih (Evropsko računsko sodišče, 2014). Pri prvem programu iz aprila 2010 sodeluje tudi Mednarodni denarni sklad s tridesetimi milijardami evrov. Kasneje sta dosežena še dva dogovora o programu za Grčijo. Zadnji sporazum je dogovorjen avgusta 2015. Gre za tretji sporazum o finančni pomoči, ki zagotavlja posojila v obdobju 2015–2018 (European Commission, 2016d). Grške oblasti za izvajanje tega sporazuma podpišejo dogovor o finančni pomoči z Evropskim mehanizmom za stabilnost, v katerem so opredeljeni finančni pogoji črpanja posojila. Sama izplačila so v skladu z memorandumom o sodelovanju vezana na izpolnjevanje programa strukturnih reform, s katerimi naj bi se Grčija v prihodnosti le vrnila na pot trajne rasti, ki bo temeljila na vzdržnih javnih financah, večji konkurenčnosti, visoki zaposlenosti in finančni stabilnosti. Izpolnjevanje teh pogojev spremljata Mednarodni denarni sklad in Generalni direktorat evropske komisije za ekonomske in finančne zadeve. Po podatkih Evropskega mehanizma za stabilnost je do konca februarja 2015 Grčiji skupno izplačanih sto enaintrideset milijard evrov dvostranskih posojil držav članic evra (European Stability Mechanism, 2015).

Za članice Evropske unije zunaj območja evra, ki težko pridejo do mednarodnih posojil, ima Sklad za plačilnobilanco pomoč na voljo petdeset milijard evrov v zameno za trdna zagotovila o izvajanju potrebnih gospodarskih reform (European Commission, 2015a; Evropsko računsko sodišče, 2014, 2015).

Sredstva Evropske unije za oživitev gospodarstva pomagajo ohraniti delovna mesta in socialno zaščito delavcev (European Commission, 2015a). Pridejo v pravem trenutku, saj

oslabljene banke ne podpirajo vlaganj v gospodarstvo. Ohranitev vrednosti evra evropskemu gospodarstvu tudi zagotovi stabilno okolje za trgovanje in naložbe ter članice evra zaščiti pred morebitnimi še hujšimi učinki krize.

Ustanovljena je tudi bančna unija. Evropska centralna banka prevzame vlogo enotnega mehanizma nadzora, kar pomeni, da od začetka novembra 2014 neposredno nadzira vse pomembne banke v območju skupne valute. Enotni mehanizem za reševanje in nova pravila zdaj zagotavljajo okvir za urejeno reševanje težav bank in porazdelitev bremena med delničarje in upnike. Zaradi tega se zmanjšajo škodljive povezave med državami in bankami ter skupaj z usklajenimi nacionalnimi sistemi jamstev za vloge zaščitijo vlagatelji (European Commission, 2015a).

Skupna evropska valuta ponuja državam članicam valutnega območja mnogo potencialnih koristi ob pogoju, da njene članice ohranjajo zdrave gospodarske politike (Gros & Alcidi, 2015). Da bi razumeli spremembe pravnega okvira, ki sledijo zadnji krizi, se je dobro ozreti nazaj in pogledati razvoj ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja v Evropski uniji, ki ga prikazuje Slika 4.

Že Maastrichtska pogodba ob ustanovitvi ekonomske in monetarne unije od leta 1993 dalje zahteva usklajevanje ekonomskih politik držav članic in zavezo, da bodo zagotavljale finančno in proračunsko disciplino, se izogibale čezmernim proračunskim primanjkljajem ter ohranjale vzdržne ravni javnega dolga. Za ustrezno delovanje ekonomske in monetarne unije je treba uvesti mehanizem za zmanjšanje negativnih posledic prelivanja iz držav članic z neustreznimi fiskalnimi politikami. Namen prvega dela mehanizma je zagotoviti trdne proračunske politike na srednji rok in preprečiti čezmerne primanjkljaje torej položaj v katerem javnofinančni primanjkljaj ali javnofinančni dolg ali celo oba hkrati presegata referenčne vrednosti, postavljene pri treh oziroma šestdesetih odstotkih bruto domačega proizvoda. Ta prvi del mehanizma za zmanjšanje posledic prelivanja se imenuje preventivni del. Drugi del tega mehanizma, ki se imenuje popravljalni ali korektivni del, je bolj znan pod imenom »postopek presežnega primanjkljaja«. Izvajati se prične za tiste članice, ki presegajo prej navedene mejne oziroma referenčne vrednosti (Evropsko računsko sodišče, 2016).

Pakt za stabilnost in rast omogoči okvir za spremljanje zavez glede zdravih fiskalnih politik in opredeli okoliščine, v katerih je treba pričeti postopek čezmernega primanjkljaja. Za članice območja evra predvidi tudi sankcije v obliki brezobrestnega depozita. V letu 2005 pride do reforme Pakta za stabilnost in rast, ki med drugim opredeli dovoljena odstopanja od srednjeročnih ciljev, pojma »resni upad gospodarske rasti« in »drugi pomembni dejavniki«, ter podaljša roke za zmanjševanje čezernih primanjkljajev (Evropsko računsko sodišče, 2016). Tudi naslednje reforme pravil v letih 2011, 2012 in 2013 so uvedene z namenom prispevati k boljšemu izvajanju pravil ekonomske in monetarne unije, tako da se okrepi zahteve za poročanje in sankcije (Evropsko računsko sodišče, 2016).

Slika 4: Glavne značilnosti ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja v Evropski uniji od leta 1992 dalje



se nadaljuje

Slika 4: Glavne značilnosti ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja v Evropski uniji od leta 1992 dalje (nad.)



Vir: Povzeto in prirejeno po Evropsko računsko sodišče, Za zagotovitev uspešnega izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so potrebna dodatna izboljšanja, 2016, str. 15;

Opomba: Naloge nacionalnih fiskalnih svetov so obarvane rdeče.

Uvedena so strožja pravila za boljši nadzor nad državnim dolgom in primanjkljajem, da države ne bi zapravljale več, kot si lahko privoščijo, in da ne bi ogrožale ostalih evropskih gospodarstev. Veljati začne tudi nov fiskalni dogovor, ki uvede fiskalno pravilo, po katerem strukturni primanjkljaj ne sme preseči srednjeročnega cilja, kot je določen za vsako državo posebej. Osnovni cilj je zagotoviti, da bodo nacionalni proračuni srednjeročno uravnoteženi ali v presežku, kar pomeni da mora ostati njihov letni strukturni primanjkljaj na ravni pol odstotka bruto domačega proizvoda ali nižje.

Strukturni primanjkljaj je opredeljen kot splošni primanjkljaj, zmanjšan za vpliv gospodarskega cikla na odhodke in prihodke sektorja država (na primer višje odhodke za nadomestila brezposelnim v obdobju recesije) ter morebitne enkratne odhodke (na primer za dokapitalizacijo bank) (Evropsko računsko sodišče, 2016).

Vlade morajo vzpostaviti popravljalni mehanizem, ki se samodejno sproži pri vsakem odklonu od pravila o uravnoteženem proračunu. Začasno neupoštevanje pravila o uravnoteženem proračunu je mogoče v izjemnih okoliščinah, kot je resen gospodarski upad. Fiskalni dogovor ali Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji je medvladna pogodba, ki jo podpiše petindvajset držav članic Evropske unije. Fiskalno pravilo je treba prenesti v nacionalne ustave, njegovo upoštevanje pa morajo spremljati neodvisne nacionalne fiskalne institucije – fiskalni sveti.

Skladno z zahtevami tako imenovanega »dvojčka« morajo vlade Evropski komisiji in drugim državam območja evra v pregled pošiljati osnutke domačih proračunov, ki so jih pred tem obvezno pregledali in ocenili nacionalni fiskalni sveti. Vzpostavljeni so strogi nadzorni mehanizmi za preverjanje, ali bodo države dejansko izpolnile proračunske cilje, h katerim so se zavezale kot države članice območja evra.

Uspešnost enotnega gospodarskega prostora ni odvisna le od zdravja javnih financ, temveč tudi od sprejemanja gospodarskih politik, ki zagotavljajo konkurenčnost, spodbujajo gospodarsko rast in ustvarjajo nova delovna mesta. Novi okvir za nadzor in pravočasno odpravo makroekonomskih neravnovesij bi moral zaznati tvegan razvoj dogodkov, še preden bi ta začel ogrožati stabilnost zadevne države članice Evropske unije, območje evra in Unijo v celoti (European Commission, 2015a).

Evropska komisija redno spremlja stanje v gospodarstvih članic Evropske unije in ugotavlja, kako se razvijajo stroški dela, cene nepremičnin ali brezposelnost. Če ugotovi zaskrbljujoče trende, države podrobneje analizira. Ko pa ugotovi neravnovesje, od države zahteva sprejetje ukrepov za preprečitev poslabšanja razmer. Če je neravnovesje prekomerno, mora država sprejeti ukrepe za odpravo takega stanja. Uveljavljanje teh pravil je za države območja evra podkrepjeno z mehanizmom sankcij (European Commission, 2015a).

Gospodarsko krizo je mogoče omiliti s primernimi ukrepi za spodbujanje gospodarske rasti. Evropska unija leta 2010 začne izvajati strategijo za rast in delovna mesta, imenovano Evropa 2020. Namen te strategije ni samo spopad s posledicami krize in pospešitev okrevanja gospodarstva temveč poskuša tudi odpraviti pomanjkljivosti evropskega modela gospodarske rasti. Njen cilj je doseči, da bi Evropska unija v bližnji prihodnosti pomagala zagotoviti visoko stopnjo zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije vsem svojim regijam in članicam preko izpolnjevanja treh med seboj prepletenih prednostnih nalog: postati tehnološko pametno, trajnostno naravnano in vključujoče gospodarstvo. Vse članice Unije same oblikujejo svoje nacionalne cilje za vsako od teh prednostnih nalog, ki naj bi jih izpolnile do leta 2020. Nacionalne strategije dopolnjujejo projekti strukturnih skladov in ukrepi na ravni Evropske unije. Napredek pri doseganju ciljev se zasleduje na področjih mladine, izobraževanja, zaposlovanja, inovacij, digitalnega gospodarstva, socialne vključenosti in energetske učinkovitosti. Spremljanje izvajanja strategije Evropa 2020 poteka v okviru evropskega semestra, letnega ciklusa usklajevanja nacionalnih gospodarskih in proračunskih politik na ravni Unije, v katerem Evropska komisija podrobno analizira načrte držav članic za proračunske, makroekonomske in strukturne reforme ter jim izda priporočila. Evropski semester prispeva k usklajevanju ekonomskih politik, vendar sčasoma njegova kompleksnost, prej opisane številne spremembe in različne zahteve po poročanju zmanjšujejo njegovo učinkovitost, zato je potrebno ukrepati.

1.2.1 Predlog za dokončanje projekta evropske ekonomske in monetarne unije

Na začetku prvega poglavja opisujem, kako huda gospodarska in finančna kriza razgali pomanjkljivosti evropske ekonomske in monetarne unije. Evropske institucije nekatere nujne ukrepe pripravijo v naglici. Države, ki nujne spremembe podpirajo, ukrepe sprejmejo praktično čez noč. V odločilnih trenutkih krize morajo države stabilizirati svoja gospodarstva in skupaj s skupnimi evropskimi institucijami zavarovati dosežke prejšnjih faz mnogokrat izjemno napornega procesa evropskega povezovanja. Predsednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker junija 2015 v tesnem sodelovanju s predsednikom vrha držav območja evra Donaldom Tuskom, predsednikom evro-skupine Jeroenom Dijsselbloemom, predsednikom Evropske centralne banke Mariom Draghijem in predsednikom Evropskega parlamenta Martinom Schulzem predstavi poročilo z naslovom »Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije« (Juncker et al., 2015b). Za uresničitev dolgoročne vizije je treba nemudoma okrepiti temelje evropske hiše in pripraviti vse potrebno za njeno dokončanje. Ta ambiciozni načrt začnejo izvajati 1. julija 2015 in naj bi privedel do dokončanja ekonomske in monetarne unije najpozneje do leta 2025. Predlog predvideva, da celotni proces poteka v dveh fazah.

Od začetka julija 2015 do konca junija 2017 poteka prva faza, ki se imenuje »poglobljanje z dejanskim izvajanjem«. Skupne evropske institucije in države članice območja evra morajo z uporabo obstoječih instrumentov in veljavnih pogodb povečati konkurenčnost in

strukturno konvergenco, razvijati odgovorne fiskalne politike na nacionalni ravni in na ravni območja evra, dokončati finančno unijo ter krepiti demokratično odgovornost. Spomladi leta 2017 bo za pripravo prehoda iz prve v drugo fazo Evropska komisija pripravila belo knjigo, v kateri bo na osnovi pravnih, ekonomskih in političnih pogojev predlagala potrebne nadaljnje korake za drugo fazo (Evropska komisija, 2015c). Predvideni način delovanja je podoben tlakovanju poti za pripravo pravne podlage evropskemu enotnemu trgu, ki se leta 1985 začne z belo knjigo Jacquesa Delorsa, z vrsto ukrepov in časovnim razporedom za njihovo izvedbo. Druga faza, ki bo pripeljala do »dokončanja ekonomske in monetarne unije«, zahteva sprejetje konkretnih dolgoročnih ukrepov za dokončno vzpostavitev ekonomske in institucionalne strukture unije. Zaradi pravnega statusa dogovorjenih skupnih meril za konvergenco bi sam proces konvergence postal zavezujoč, v mehanizmu za odzivanje na pretrese v območju evra pa bi lahko sodelovale le tiste članice, ki bi dosegle napredek pri izvajanju dogovorjenih standardov in jih kasneje tudi spoštovale. Druga faza med drugim vključuje tudi ustanovitev finančne uprave območja evra (Juncker et al., 2015b).

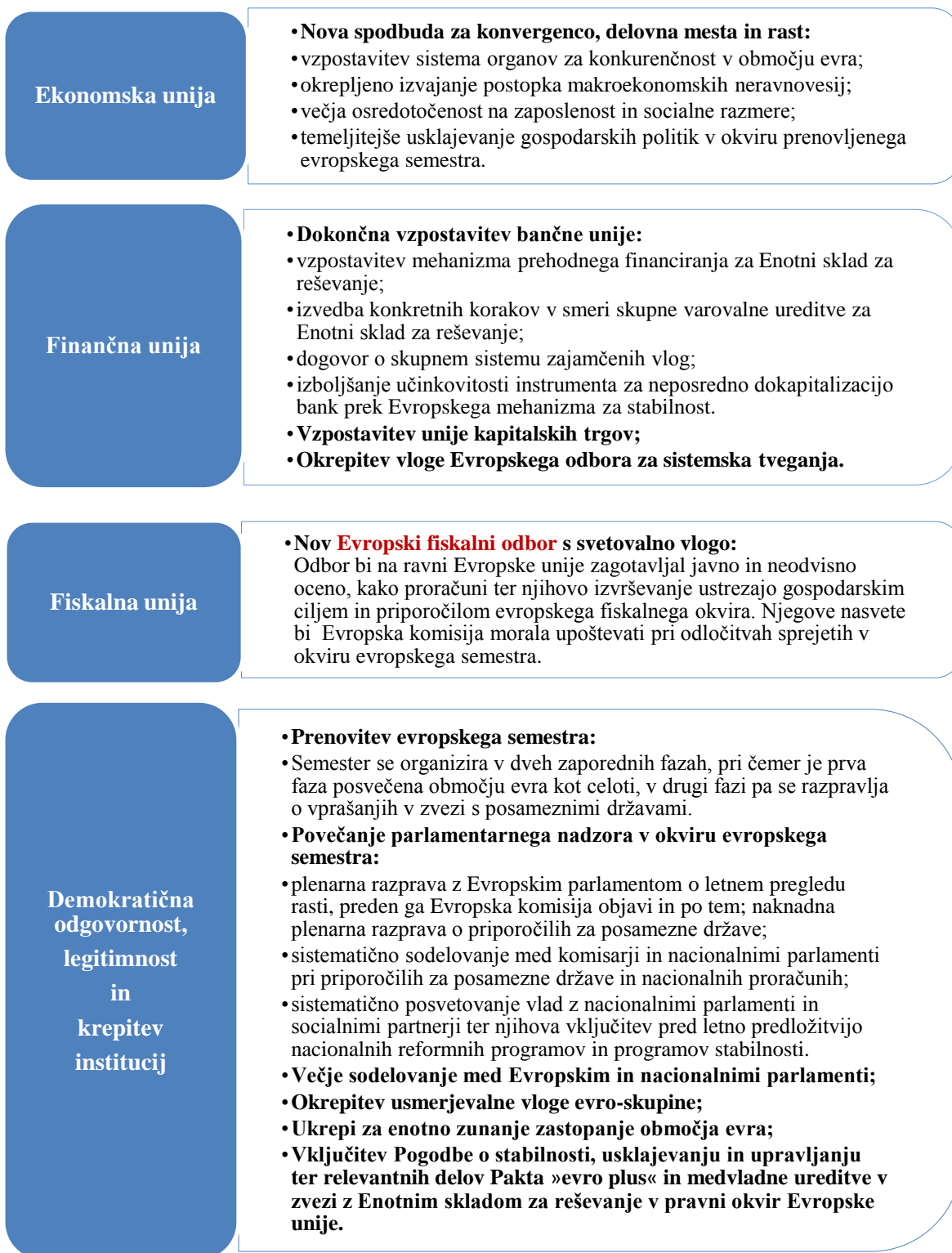
Zadnja faza po izvedbi vseh potrebnih korakov bi bila končana najkasneje do leta 2025, »ko bi poglobljena in prava EMU postala območje stabilnosti in priložnosti za vse državljane držav članic EU, ki uporabljajo enotno valuto, privlačna pa bi bila tudi za druge države članice EU, ki bi se ji lahko pridružile, ko bodo pripravljene« (Juncker et al., 2015b, str. 5). Skladno z vizijo petih predsednikov bi bilo potrebno prenesti težišče s pravil na institucije, da bi tako zagotovili povsem trdno in pregledno arhitekturo ekonomske in monetarne unije, ki bi bila tudi socialno pravičnejša.

Predlog petih predsednikov za poglobitev ekonomske in monetarne unije poudarja potrebo po sočasnem napredku na naslednjih štirih področjih: ekonomske unije, finančne unije, fiskalne unije in politične unije. Najprej je treba dokončati pravo ekonomsko unijo, v kateri ima vsako gospodarstvo ustrezne strukturne značilnosti, da je lahko uspešno tudi v denarni uniji. Vzpostavitev finančne unije bo zagotavljala integriteto enotne valute povsod v monetarni uniji. Pri omejevanju tveganj za finančno stabilnost bo prišlo do delitve tveganj, tako da bo močnejše vključen tudi zasebni sektor. Vzpostavljena fiskalna unija bo skrbela za fiskalno vzdržnost in fiskalno stabilizacijo. Potrebna je tudi politična unija, ki bo sposobna zagotoviti temelje za vsa tri prej navedena področja. Tako bi izkazali resnično demokratično odgovornost, legitimnost in krepitev institucij (Evropska komisija, 2015c). V naslednjem delu podrobneje predstavljam navedene predloge petih predsednikov, pri čemer opis pričujem s tistimi ukrepi, ki so že v polnem teku.

1.2.1.1 Prva faza predloga za dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije

Slika 5 prikazuje predlagano prvo fazo predloga za dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, v kateri so navedeni ukrepi, ki so se začeli izvajati v začetku druge polovice leta 2015 in naj bi bili v skladu z načrtom izvedeni do konca prve polovice leta 2017.

Slika 5: Prva faza načrta ukrepov za dokončanje projekta ekonomske in monetarne unije



Vir: J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, & M. Schulz, *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*, 2015b, priloga 1, str. 20.

Opombi: 1 – Pri Paktu evro plus gre za usklajevanje ekonomskih politik, konkurenčnost, zaposlenost in konvergenco, kjer sodeluje tudi šest držav zunaj območja evra. 2 – Evropski fiskalni odbor je obarvan rdeče.

Sveženj ukrepov vsebuje prenovitev evropskega semestra, izboljššan nabor orodij za ekonomsko upravljanje, vključno z uvedbo sistema nacionalnih organov za konkurenčnost in svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora, enotnejše zastopanje območja evra v mednarodnih finančnih organizacijah, zlasti v Mednarodnem denarnem skladu, in korake za doseganje finančne unije, predvsem preko evropskega sistema zajamčenih vlog, dokončanja bančne unije, vzpostavitve unije kapitalskih trgov ter okrepitve Evropskega odbora za sistemska tveganja.

Predstavljene ukrepe dopolnjujejo odločitve, ki so bile skupaj z Evropskim parlamentom sprejete za izboljšanje demokratične odgovornosti evropskega sistema ekonomskega upravljanja. Na njihovi osnovi se bosta povečala sodelovanje med Evropskim in nacionalnimi parlamenti ter parlamentarni nadzor v okviru evropskega semestra (Evropska komisija, 2015c). Pri povečanju demokratične odgovornosti, legitimnosti in krepitvi institucij bo močno usmerjevalno vlogo odigrala tudi evro-skupina.

Novo ustanovljeni Evropski fiskalni odbor bo na evropski ravni zagotavljal javno in neodvisno oceno ustreznosti nacionalnih proračunov, njihovega izvrševanja in njihovi skladnosti s skupnimi gospodarskimi cilji in priporočili evropskega fiskalnega okvira. Evropska komisija bo morala pri svojih odločitvah, sprejetih v okviru evropskega semestra, upoštevati njegova priporočila (Juncker et al., 2015b). Evropski fiskalni odbor mora začeti z delom najkasneje v sredini leta 2016 (Evropska komisija, 2015c, 2015d).

1.2.1.2 Druga faza predloga za dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije

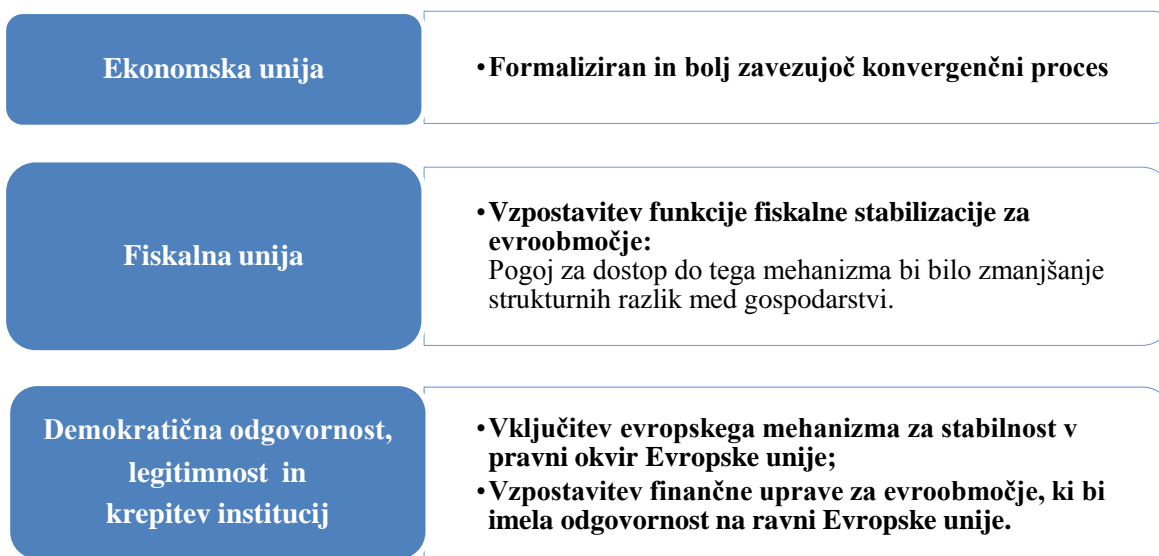
Izvedba pobud prve faze tlakuje pot do druge faze, ki se bo začela leta 2017. Takrat bi morali doseči soglasje o temeljnih korakih za naprej, ki bodo opredelili večjo delitev suverenosti in solidarnost, ter okrepljen demokratični nadzor (Evropska komisija, 2015c).

V letu 2016 Evropska komisija po vsej Evropi organizira posvetovanja, saj želi omogočiti, da bi državljani, socialni partnerji, Evropski parlament, nacionalni parlamenti, države članice in lokalni organi imeli priložnost izraziti stališča o predstavljenih predlogih. Za pripravo bele knjige je pomembno, da se vse evropske institucije in države članice dogovorijo o predlogih petih predsednikov ter ustrezno ukrepajo (Evropska komisija, 2015c).

V drugi fazi naj bi bila izgradnja strukture evropske ekonomske in monetarne unije dokončana najkasneje do leta 2025. Takrat bi v ekonomski uniji za članice veljal bolj formaliziran in zavezujoč konvergenčni proces.

Glavne poudarke po posameznih področjih – ekonomske unije, fiskalne unije ter področju demokratične odgovornosti, legitimnosti in krepitve institucij – prikazujem na Sliki 6.

Slika 6: Dokončanje strukture ekonomske in monetarne unije



Vir: J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, & M. Schulz, *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*, 2015, priloga 1, str. 21.

V okviru fiskalne unije je predvidena vzpostavitev funkcije fiskalne stabilizacije za območje evra le za tiste članice, ki bi bile kos dogovorjenim standardom. Druga faza predvideva tudi ustanovitev finančne uprave območja evra, kar pa ne bi pomenilo centralizacije celotnih prihodkov in odhodkov. Države članice območja evra bi še vedno same razporejale proračunske izdatke in odločale o obdavčitvi skladno s preferencami domače politike. Tiste odločitve, ki se nanašajo na pravo fiskalno unijo, terjajo več skupnega odločanja in zagotavljanja demokratične odgovornosti in legitimnosti. To pa bi bilo zagotovljeno v prihodnji finančni upravi območja evra (Juncker et al., 2015b).

1.3 Makroekonomski položaj Evropske unije

Kriza spremeni tudi okolje, v katerem delujejo računski sodišča, ter vpliva na njihovo medsebojno povezovanje in iskanje novih poti za spremenjeno delovanje in vlogo v drugačnih makroekonomskih razmerah. Švedsko računsko sodišče v sodelovanju z računskimi sodišči Cipra, Estonije, Japonske, Kanade, Koreje, Savdske Arabije, Venezuele, Združenega kraljestva, Združenih držav Amerike in Evropskega računskega sodišča leta 2010 izda zanimivo poročilo o vzrokih globalne krize in njihovih posledicah za delo računskih sodišč (Riksrevisionen, 2010). To poročilo pravi, da sprva mnogi – med drugim tudi Evropska komisija – ne verjamejo, da bi ameriška kriza lahko prizadela tudi Evropo. Komisija spomladi leta 2008 napove podobno gospodarsko rast za naslednje leto kakor v tekočem letu, čeprav se že v drugem četrtletju leta 2008 rast zniža in se gospodarske naložbe

ter potrošnja gospodinjstev zmanjša, kar povzroči blago recesijo. Finančna kriza Evropo močno prizadene v sredini septembra 2008, ko se začnejo težave z dostopom do kapitala, pride do bančne negotovosti, padca borznih vrednosti in padca izvoza, znižanje zaupanja potrošnikov pa še dodatno znižuje domačo potrošnjo.

Poročilo švedskega računskega sodišča analizira tudi vzroke, zaradi katerih so posamezna gospodarstva tako različno reagirala na krizo. Med vzroki izpostavlja predvsem finančne povezave in izvajanje makroekonomskih politik v obdobju pred krizo. Združeno kraljestvo prizadene velika izpostavljenost finančnim trgov. Države, ki nakopičijo velika neravnovesja v času prosperitete, utrpijo škodo, ko se razmere na trgih spremenijo. V to skupino sodijo na primer baltske države in Irska. Težave se začnejo tudi za države, ki so zelo odvisne od izvoza, ali pa tiste, ki začnejo pospešeno graditi stanovanja. S tem najprej prispevajo k hitri rasti njihovih cen, zatem pa se znajdejo v razmerah, ko povpraševanje po stanovanjih usahne (Riksrevisionen, 2010). Da bi v bodoče preprečili podobna neželena stanja, je uveden postopek, ki ga predstavljam v nadaljevanju.

1.3.1 Pregled makroekonomskih neravnovesij v Evropski uniji

V februarju leta 2012 evropski komisar za ekonomske in monetarne zadeve ter evro predstavi prvo poročilo Komisije o mehanizmu opozarjanja na makroekonomska neravnovesja, katerega namen je odkrivati in popravljati tvegan gospodarski razvoj ter na ta način okrepiti gospodarsko upravljanje Evropske unije. Leto poprej sprejeta pravila v okviru tako imenovanega »šesterčka« ukrepov podrobneje opredelijo fiskalni in makroekonomski nadzor. S prvim letnim poročilom o mehanizmu opozarjanja Evropska komisija določi dvanajst držav članic Evropske unije, katerih makroekonomski položaj želi podrobneje analizirati: Belgijo, Bolgarijo, Ciper, Dansko, Finsko, Francijo, Italijo, Madžarsko, Slovenijo, Španijo, Švedsko in Združeno kraljestvo (European Commission, 2012a). Takrat Evropska komisija na osnovi desetih makroekonomskih kazalnikov, kot so stroški dela, padeč konkurenčnosti, visoka raven zadolženosti zasebnega in državnega sektorja in cene nepremičnin, oceni ali v gospodarstvih obstajajo neravnovesja in ali so škodljiva za zadevno članico in posledično tudi druge članice območja evra. Evropska komisija mora državam z ugotovljenimi neravnovesji izdati priporočilo naj sprejmejo ustrezne ukrepe, da bi preprečile nadaljnji obstoj neravnovesij. Tako postopek v zvezi z makroekonomskim neravnovesjem pogloblja dialog med Evropsko unijo in državami članicami in vpliva na oblikovanje njihove gospodarske politike.

Slovenija je za podrobno analizo izbrana zaradi hitrega kopičenja notranjih neravnovesij, kot posledice velikega povečanja stroškov dela, posojil zasebnemu sektorju in cen nepremičnin. Evropska komisija za slovenski bančni sektor zapiše, da se spopada z resnimi težavami zaradi finančnega vzvoda, torej razmerja med dolgom in lastnim kapitalom, ki se s težavo zmanjšuje (European Commission, 2012a; Evropska komisija, 2012).

Prvo poročilo ugotovi, da za enajst držav (Avstrijo, Češko, Estonijo, Latvijo, Litvo, Luksemburg, Malto, Nemčijo, Nizozemsko, Poljsko in Slovaško) nadaljnji podrobni pregledi niso potrebni. V okviru evropskega semestra so tudi za te države pripravljena priporočila o fiskalni in makroekonomski politiki.

Za skupino štirih držav, ki pod strogimi pogoji prejema finančno pomoč iz programa Evropske unije in Mednarodnega denarnega sklada in nad katero se že izvaja okrepljen ekonomski nadzor, poglobljeni pregledi niso potrebni. V tej skupini so Grčija, Irska, Portugalska in Romunija (European Commission, 2012a).

Podpredsednik prejšnje Evropske komisije in takratni komisar za ekonomske in monetarne zadeve ter evro, Olli Rehn, ob predstavitvi prvega poročila o mehanizmu opozarjanja izjavi: »Krizo je opozorila na tveganja, ki jih makroekonomska neravnovesja predstavljajo za finančno stabilnost, gospodarske možnosti ter dobrobit države, njenih državljanov in celotne Evropske unije. Danes začinjamo s podrobnim preverjanjem makroekonomskega položaja držav, kar predstavlja prvi korak. Če se bo izkazalo, da neravnovesja obstajajo in da so škodljiva, je ta novi instrument pomemben nadaljnji korak pri odpravljanju neravnovesij, ki so nastala v teku let. Preudarne fiskalne politike ter zgodnje odkrivanje in odpravljanje tveganih gospodarskih neravnovesij so nujno potrebni za vrnitev k trajnostni rasti in zaposlovanju.« (Evropska komisija, 2012, str. 1).

Od prvega pregleda obstoja makroekonomskih neravnovesij so minila štiri leta in lahko preverimo, ali je v letu 2012 uveden mehanizem upravičil pričakovanja, izražena ob njegovi uvedbi. Evropski semester za leto 2016 se začne z letnim pregledom rasti novembra predhodnega leta. Poročilo navaja, da je gospodarstvo Evropske unije na poti zmernega okrevanja, pri čemer naj bi se gospodarske dejavnosti postopoma krepile, kar spodbujajo nizke cene nafte, šibek evro in naravnost monetarne politike. Zaznani so tudi prvi pozitivni učinki reform zadnjih let. Brezposelnost je še vedno zgodovinsko visoka, vendar se znižuje. Varnostne spremembe, največji val beguncev v predhodnem letu in gospodarski obeti držav v vzponu predstavljajo posebne izzive. Socialne razmere in izvajanje reform v članicah Evropske unije so še vedno neenaki, s tem pa tudi njihova gospodarska uspešnost. Visoka raven zadolženosti tako javnega kot zasebnega sektorja ovira naložbe. Nadaljnji obstoj nekaterih makroekonomskih neravnovesij ovira rast in ustvarjanje delovnih mest (Evropska komisija, 2015b, 2015f).

Letni pregled rasti za leto 2016 spodbuja nacionalne politike, naj si prizadevajo za okrevanje gospodarstva in pospeševanje konvergence v smeri držav, ki so najbolj uspešne, in izkoristijo sedanje ugodne dejavnike za izvedbo pravih reform ter načrtovanje in izvajanje odgovornih fiskalnih politik. Z večjo gospodarsko in socialno konvergenco naj bi prišlo tudi do zmanjševanja ekonomskih in socialnih razlik med državami in regijami v Evropski uniji (Evropska komisija, 2015d).

Letni pregled rasti za leto 2016 temelji na makroekonomskih napovedih, ki so na voljo novembra 2015. Zadnje spomladanske napovedi Evropske komisije ocenjujejo, da bo območja evra v letu 2016 beležilo 1,6-odstotno rast in Evropska unija 1,8-odstotno. Gospodarska rast bo ostala zmerna tudi v obdobju 2015–2017, ker se upočasnjuje rast bruto domačega proizvoda glavnih trgovinskih partneric. Dobro je, da so najnovejše – torej spomladanske napovedi Evropske komisije (European Commission, 2016c) – za leti 2015 in 2016 nekoliko bolj obetavne od predhodnih napovedi. Zadnje napovedi kažejo, naj bi se javni dolg območja evra postopoma zniževal in leta 2017 dosegel enaindevetdeset odstotkov bruto domačega proizvoda.

V letu 2015 težko pričakovana ponovna gospodarska rast in zgodovinsko nizke obrestne mere omogočijo zmanjševanje dolga v primerjavi z bruto domačim proizvodom. Napovedi do leta 2017, torej do konca obdobja za katerega so ocene pripravljene, za območje evra kažejo zniževanje tako državnega dolga kot proračunskega primanjkljaja. Toda slika se precej razlikuje po posameznih državah.

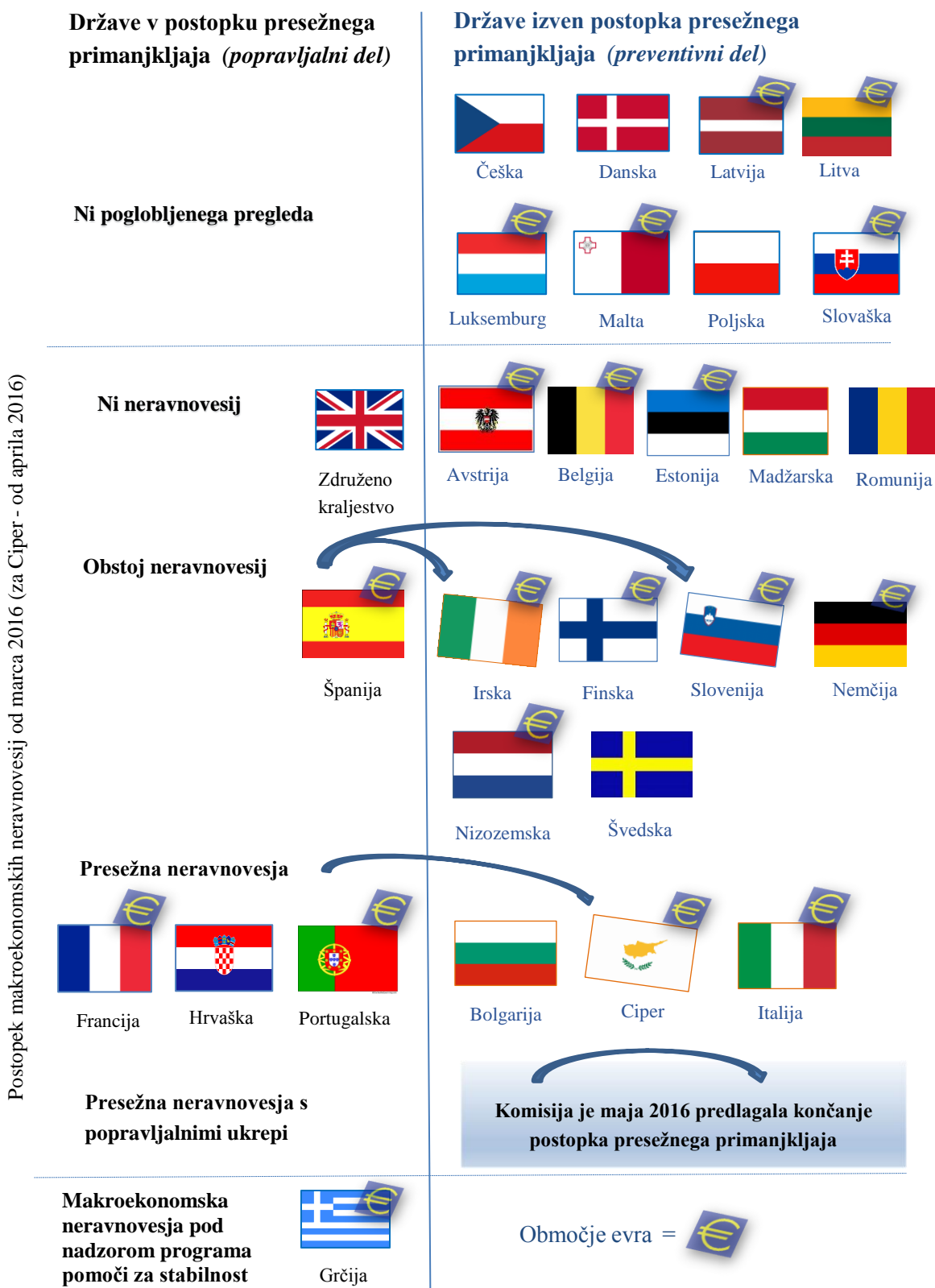
V štirih letih od začetka ugotavljanja obstoja makroekonomskih neravnovesij v Evropski uniji se gospodarski in javnofinančni položaj mnogih članic izboljšata, postopki dialoga pa postanejo preglednejši in časovno primernejši. Maja 2016 Evropska komisija v okviru evropskega semestra objavi rezultate pregleda postopkov makroekonomskih neravnovesij držav članic Evropske unije in izpolnjevanja njihovih obveznosti, ki izhajajo iz Pakta stabilnosti in rasti (European Commission, 2016e). Njihova razvrstitev je nazorno prikazana na Sliki 7.

V skupino prvokategornic, katerih dobre makroekonomske razmere ne zahtevajo poglobljenega pregleda Evropske komisije, so se uvrstile: Češka, Danska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska in Slovaška (European Commission, 2016e).

Brez makroekonomskih neravnovesij in v preventivnem delu postopka presežnega primanjkljaja so Avstrija, Belgija, Estonija, Madžarska in Romunija. Združeno kraljestvo ne beleži makroekonomskih neravnovesij, a je obravnavano v popravljalnem delu postopka presežnega primanjkljaja (Evropska komisija, 2016c).

Ker Slovenija, Irska in Ciper leta 2015 v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast znižajo javnofinančni primanjkljaj pod zahtevano mejo treh odstotkov bruto domačega proizvoda, Komisija Evropskemu svetu za te tri države predlaga končanje postopkov presežnega primanjkljaja (Evropska komisija, 2016a, 2016b, 2016c). Vse tri, skupaj s Finsko, Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko, se morajo truditi za odpravo makroekonomskih neravnovesij, čeprav ta niso presežna. Španiji, ki se tudi spopada z makroekonomskimi neravnovesji, ne uspe izboljšati javnofinančne slike, zato ostaja v popravljalnem delu postopka presežnega primanjkljaja proračuna.

Slika 7: Rezultati evropskega semestra v letu 2016



Vir: European Commission, European semester 2016 – Situation under the Macroeconomic Imbalances Procedure and the Stability and Growth Pact, 2016e, str. 1.

Z velikimi gospodarskimi neravnovesji in presežnim primanjkljajem proračuna se spopadajo še Francija, Hrvaška in Portugalska.

Cipru navkljub velikemu neravnovesju v gospodarstvu uspe znižati proračunski primanjkljaj pod tri odstotke bruto domačega proizvoda, s čimer se pridruži Bolgariji in Italiji v preventivnem delu postopka presežnega primanjkljaja.

Grčija je trenutno edina država, ki prejema finančno pomoč Evropskega mehanizma za stabilnost. Pomoč je oblika solidarnosti, odvisna od izpolnjevanja pogojev programa. Evropska komisija njihovo izvajanje strogo nadzoruje v ločenem postopku, kakor navajam tudi v podpoglavju 1.2.

2 FISKALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE

Zadnja gospodarska in finančna kriza zahteva ogromna fiskalna prizadevanja za preprečitev deflacijske spirale. Kakor predstavljam v prejšnjem delu, to privede do velikih strukturnih primanjkljajev in naraščajočega državnega dolga v Evropski uniji, kar ponekod ogrozi tudi fiskalno vzdržnost. Potreba po fiskalni konsolidaciji zahteva pripravo dobro zasnovanih fiskalnih politik, ki bi se morale pričeti izvajati ob ponovni oživitvi gospodarstva. Hkrati pa bi morale olajševati izstop iz krize in prispevati k nadaljevanju proračunske konsolidacije (European Commission, 2010). V ta namen je treba okrepiti nacionalne fiskalne okvire in jih glede na izkušnje iz krize prilagoditi.

2.1 Pomen fiskalnega okvira

Fiskalna strategija izhoda iz krize, ki jo Svet Evropske unije sprejme že leta 2009, poudari pomen okrepljenega nacionalnega proračunskega okvira za konsolidacijo in dolgoročno vzdržnost javnih financ. Za doseg slednjega je najprej treba vzpostaviti ustrezen fiskalni okvir, dejavno opravljati fiskalno upravljanje in oblikovati ter spoštovati fiskalna pravila. Vse naštetu opisujem v tem poglavju. Na začetku predstavljam pretekle izkušnje o vplivu fiskalnih okvirov na stanje javnih financ.

2.1.1 Vloga fiskalnih okvirov v preteklosti in vpliv na proračunski položaj

Že več kot dve desetletji in pol mnogi strokovnjaki proučujejo dejavnike uspešne konsolidacije javnih financ. Prvi val teh analiz – od konca 1980-ih let in sredine 1990-ih let – se osredotoča predvsem na sestavo in prilagoditev vloge političnega in institucionalnega okvira (npr. koalicijske ali enostrankarske vlade v večinskem volilnem sistemu). Na podlagi teh raziskav je ugotovljeno, da so uspešne fiskalne konsolidacije pretežno na strani odhodkov, pri katerih še zlasti zmanjšujejo tekoče izdatke za plače v javnem sektorju in socialne transferje (European Commission, 2010). Rezultati fiskalnih prilagoditev, ki sledijo

opisani strategiji, so na splošno dolgoročnejsi kot pri prilagoditvah, zasnovanih na višanju davkov in zmanjšanju naložb (Alesina & Perotti, 1999).

Novejše študije Evropske komisije, ki proučujejo izkušnje držav pri približevanju merilom ekonomske in monetarne unije, potrjujejo prej navedene ugotovitve, pri čemer poudarjajo pomen povečanja prihodkov kot nepogrešljivega dela uspešne kombinacije ukrepov za konsolidacijo (European Commission, 2007). V teh ugotovitvah se verjetno zrcalijo posebne razmere v fazi priprave na ekonomsko in monetarno unijo, ki spodbujajo zmanjševanje velikosti vlad in javno finančnih izdatkov. V mnogih državah hkrati tudi zvišajo davke. Uspešnost javnofinančne konsolidacije je v takih okoliščinah odvisna od sposobnosti politikov za vzdrževanje tako zmanjšanja odhodkov kot tudi povečanja prihodkov v daljšem časovnem obdobju. Ti rezultati so še posebej pomembni v sedanjih razmerah, ko smo priča velikim fiskalnim naporom za obnovitev proračunske discipline. Zgodovina nas uči, da jih je mogoče doseči s kombinacijo ukrepov.

Raziskava Evropske komisije iz leta 2007 (European Commission, 2007) pokaže pomembno vlogo posameznih elementov nacionalnih fiskalnih okvirov pri fiskalni konsolidaciji od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. Nekatere raziskave pripisujejo trajno izboljšanje fiskalne discipline v številnih državah prav spoštovanju fiskalnih pravil (Larch & Turrini, 2008), medtem ko drugi avtorji poudarjajo pomen dobro zasnovanega proračunskega postopka in zagotavljanje centralizacije oblikovanja proračuna (von Hagen, Hallett, & Strauch, 2002). Debrun skupaj s soavtorji analizira učinek posameznih značilnosti fiskalnih okvirov na proračunske rezultate in ugotovi, da države, ki izvajajo strožja pravila za velik delež javnih izdatkov, dosegajo boljše proračunske rezultate (Debrun et al., 2009). Pri tem je učinkovito srednjeročno proračunsko načrtovanje ključnega pomena za izpolnjevanje proračunskih načrtov (European Commission, 2007). Kakovost nacionalnih proračunskih postopkov tudi prispeva k boljšim proračunskim rezultatom (Fabrizio & Mody, 2006). Nierlich in Reuter (2013) analizirata različne značilnosti nacionalnih numeričnih fiskalnih pravil v kombinaciji s fiskalnimi sveti in srednjeročnimi proračunskimi okviri. Na osnovi podatkov o nacionalnih fiskalnih okvirih in fiskalnih politikah vseh takratnih sedemindvajsetih držav članic Evropske unije za obdobje 1990–2012 ugotovita, da numerična fiskalna pravila predstavljajo močno podporo za izboljšanje primarnega salda in se vpliv na proračun v posamezni državi lahko še poveča, če sta izpolnjena dva pogoja, in sicer: obstoj neodvisnega fiskalnega organa in učinkovitega srednjeročnega proračunskega okvira.

2.2 Fiskalno upravljanje

2.2.1 Cilji fiskalnega upravljanja

Evropska komisija (European Commission, 2010) med najpomembnejše cilje fiskalnega upravljanja šteje:

- doseganje zdravega proračunskega položaja, zlasti s preprečevanjem nevzdržnih fiskalnih politik, ki bi povečevale proračunski primanjkljaj in javni dolg;
- proti-ciklično delovanje fiskalne politike in
- povečanje učinkovitosti javne porabe.

Nadzor nad rastjo proračunskega primanjkljaja in proti-ciklično politiko je mogoče doseči z omejevanjem možnosti za izbiro političnih odločitev in spodbujanjem dolgoročnejshe usmerjenega fiskalnega planiranja. Tako bi se izognili kratkoročnemu pristopu, ki je značilen za politične cikle in povečuje izdatke za naložbe v času pred volitvami. Dobro fiskalno upravljanje tudi izboljšuje usklajevanje med različnimi ravnmi upravljanja, še zlasti v močno decentraliziranih državah. Ne nazadnje lahko fiskalno upravljanje podpira učinkovito rabo javnih virov preko nadzora nad učinkovitostjo javnofinančnih programov in dodeljevanjem virov uspešnim programom (European Commission, 2010).

2.2.2 Elementi fiskalnega upravljanja

Nacionalno fiskalno upravljanje ali domači fiskalni okvir je skupek pravil, uredb in postopkov, ki vplivajo na planiranje proračunske politike, sprejem proračuna, njegovo izvajanje in nadzor nad njim.

Evropska komisija (European Commission, 2010) kot osnovne gradnike fiskalnega upravljanja opredeljuje:

- nacionalna numerična fiskalna pravila,
- srednjeročne proračunske okvire in
- neodvisne fiskalne institucije.

V naslednjih podpoglavjih podrobneje predstavljam zlasti fiskalna pravila in srednjeročne proračunske okvire, medtem ko je neodvisnim fiskalnim institucijam namenjeno samostojno poglavje. Ne glede na njihovo ločeno obravnavo se moramo zavedati, da se vsi ti elementi med seboj dopolnjujejo in skupaj tvorijo fiskalni okvir.

2.3 Numerična fiskalna pravila

2.3.1 Opredelitev in cilji numeričnih fiskalnih pravil

Fiskalna politika določa numerične cilje za posamezne proračunske agregate. Ta pravila fiskalno politiko omejujejo in povzročajo stalen pritisk na fiskalne kazalnike proračunskih

rezultatov, kot so javnofinančni položaj, raven dolga, prihodkov in odhodkov ter njihovo spreminjanje (Pogačar, 2006).

Glavni cilj fiskalnih pravil je izboljševanje proračunske discipline. Odvisno od njihovega institucionalnega zajetja lahko tudi pomembno izboljšujejo usklajevanje med različnimi ravnmi upravljanja v posamezni državi. Uporaba fiskalnih pravil prispeva tudi k zmanjševanju negotovosti o prihodnjem razvoju fiskalne politike (Budina, Kinda, Schaechter, & Weber, 2013).

Vse našteje pozitivne učinke fiskalnih pravil lahko dosežemo, če obstajajo institucije za spremljanje pravil in nadzor nad njimi ter mehanizmi za izvrševanje pravil, ki jih podpira močna politična zavezanost. Pogačar meni, da je delovanje fiskalnih pravil v veliki meri odvisno od pripravljenosti politikov, da delujejo znotraj omejitev, čeprav so pri tem prisiljeni sprejeti neprijetne ukrepe. »Če manjka politične volje, kar je pogost pojav, bo spoštovanje pravil skoraj vedno šibko. Pri tem pridemo do dileme: če fiskalna pravila delujejo le, kadar tako želijo politiki, zakaj jih potem sploh rabimo in, če je politična volja zagotovljena, potem so pravila nepotrebna.« (Pogačar, 2006, str. 13). V to dilemo se na tem mestu ne spuščam. Zadošča naj zavedanje, da »fiskalna pravila služijo tistim politikom, ki se želijo in zmorejo spoprijeti s težkimi proračunskimi odločitvami.« (Pogačar, 2006, str. 13).

Tudi Debrun in Kinda (2014) prideta do zaključka, da imajo fiskalna pravila pogosto tri vrste bolezni: pomanjkanje politične volje, neustrezno oblikovanje in šibek mehanizem uveljavljanja. V naslednjem delu zato predstavljam, kateri so ključni elementi oblikovanja fiskalnih pravil.

2.3.2 Ključni elementi oblikovanja fiskalnih pravil

Da bi lahko dosegle zelene javnofinančne cilje, morajo biti države zelo preudarne pri oblikovanju domačih fiskalnih pravil. Prestroga in nerealna fiskalna pravila, ki jih nihče ne upošteva, bodo namreč lahko še dodatno poslabšala domači fiskalni položaj, namesto da bi prispevala k njegovemu izboljševanju. Učinkovitost fiskalnih pravil se lahko poveča, če se upošteva ključne elemente za njihovo oblikovanje.

Evropska komisija predstavi priporočila, ki so prikazana na Sliki 8 in podrobno predstavljena v nadaljevanju (European Commission, 2010).

Zakonska podlaga: Najustrezneje bi bilo pravila zapisati v zakon, saj moč pravnih določb izkazuje pomen, ki ga vlade pripisujejo fiskalni konsolidaciji (na primer zakon o fiskalni odgovornosti). Zakon mora jasno opredeliti zahteve, ki so potrebne za spremembo pravil, s čimer bi se okrepila verodostojnost. Opredeliti mora tudi mehanizme spremljanja in vnaprej določiti postopke, ki se izvedejo v primeru neizpolnjevanja pravil.

Večletni značaj: Pravila, vključena v srednjeročni proračunski okvir, kot del celovite fiskalne strategije, se lahko bolje prilagodijo gospodarskim razmeram in posebnostim posameznih držav ter omogočijo internalizacijo proračunskih učinkov tekočih politik v srednjeročnem obdobju. Večletni časovni okvir lahko omeji morebitno izogibanje pravilom z odložitvijo knjiženja izdatkov ali izvajanjem strukturnih prilagoditev.

Slika 8: Ključni elementi oblikovanja fiskalnih pravil



Vir: Povzeto in prirejeno po European Commission, Public finances in EMU, 2010, str. 101.

Računovodstvo: Uporaba metodologije Evropskega sistema nacionalnih računov iz leta 2010 (v nadaljevanju ESR 2010) je skladna s fiskalnim nadzorom Evropske unije, a so podatki na podlagi denarnega toka na voljo hitreje. Potreba po pravočasnem spremljanju narekuje dvojni pristop: pravilo se lahko opredeli po načelu denarnega toka in prevedba podatkov po metodologiji ESR 2010 se opravi vsako četrletje.

Poročilo štirih predsednikov (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, & Draghi, 2015a) med večje spremembe, ki so posledica krize, prišteva povečanje pristojnosti Eurostata v zvezi s podatki, na osnovi katerih se ugotavlja obstoj presežnega primanjkljaja. Od leta 2011 dalje lahko Eurostat preverja računovodske podatke držav članic in po potrebi opravi inšpekcijske preglede v zadevnih državah članicah (Juncker et al., 2015a). Poročilo Eurostata o kakovosti fiskalnih podatkov držav članic za leto 2015 navaja, da so vse članice pravočasno sporočile svoje podatke (Evropska komisija, 2016a). Zaradi posodobitev izvornih podatkov in metodoloških sprememb so bili narejeni mnogi popravki, ki so spremenili primanjkljaj proračuna. Vse države razen sedmih so poročale o različnih oblikah posredovanja države zaradi finančne krize v obdobju 2007-2014. Eurostat priznava splošno izboljšanje skladnosti

in popolnosti sporočenih podatkov, za Slovenijo pa nima nobenega pridržka glede kakovosti ali zanesljivosti podatkov.

Spremljanje: Učinkovitost nadzora temelji na dveh elementih. Prvič, zaradi učinkovitega spremljanja skladnosti s pravili morajo biti na voljo posodobljeni in zanesljivi podatki. Če niso, se lahko spremljajo le s precejšnjimi zamudami. Drugič, neodvisen organ za spremljanje (na primer fiskalni svet) bo povečal verjetnost ugotovljenih potrebnih prilagoditev proračunskih gibanj.

Mehanizmi uveljavljanja: Oblikovanje popravljalnih in izvršilnih mehanizmov pomembno vpliva na zagotovitev pravilnega delovanja fiskalnih pravil. Ukrepe, ki se sprejmejo v primeru kršitve, je potrebno opredeliti vnaprej, da bi bila pravila verodostojna in pravno izvršljiva. V nasprotnem primeru bi stroški njihovega neupoštevanja prizadeli le ugled, kar v obdobju perečih fiskalnih težav in ob šibkih proračunskih institucijah ne bi zadoščalo. Izvajanje popravilnih ukrepov lahko zagotovi nepristranska institucija, ki ima polne pristojnosti. Spremljanje in izvrševanje popravljalnih ukrepov lahko opravi ista neodvisna institucija.

Sankcije: V primeru neskladnosti s pravili lahko vnaprej določene sankcije dopolnijo delovanje mehanizma izvrševanja. V razvitih državah sankcije za neustrezno izvajanje običajno veljajo za institucije, in so lahko v obliki glob, samodejnega zadržanja prenosov, omejitve zavarovanja dolga in podobno. V Španiji morajo pri prekoračitvi praga primanjkljaja nad tri odstotke bruto domačega proizvoda vse ravni uprave prispevati k plačilu globe sorazmerno z njihovim deležem v skupnem primanjkljaju. V državah v razvoju prevladujejo osebne sankcije, vključno z odpuščanjem, obveznostjo odstopa, globami in znižanjem plač.

Odstopne klavzule: Dobro opredeljene odstopne klavzule so ključni element dobrega fiskalnega pravila. Določajo okoliščine, v katerih je odstopanje od pravila dopustno: običajno vključujejo naravne nesreče, recesijo ali močno upočasnitev gospodarske rasti. Natančna določitev odstopnih klavzul lahko poveča verodostojnost, medtem ko zaradi njihove nejasnosti pravila postanejo neučinkovita. Na splošno opredelitev odstopne klavzule zahteva posebno pozornost: odstop od pravil bi moral biti dovoljen le v omejenem številu primerov (European Commission, 2010).

2.3.3 Vrste fiskalnih pravil

Fiskalna pravila lahko klasificiramo vsebinsko, časovno, glede na posamezno institucionalno raven, formalnopravno ureditev ali glede na mehanizem uveljavitve posameznega pravila (Pogačar, 2006). Klasifikacija fiskalnih pravil je navedena v Tabeli 3.

Tabela 3: Klasifikacija fiskalnih pravil

Vsebinska delitev	Časovna delitev	Delitev glede na institucionalni nivo	Delitev glede na formalnopravno ureditev	Delitev glede na mehanizem uveljavitve pravila
primanjkljaj	enoletna pravila	lokalna raven države	ustava	
dolg		regionalna raven države	zakonski in podzakonski akti	samodejni popravek
poraba/ izdatki	večletna pravila	centralna raven države	koalicijski sporazum	predvideni popravni ukrepi
prihodki/ prejemki		skladi socialnega zavarovanja	politična zaveza	brez predhodno predvidenih ukrepov
		sektor država		

Vir: B. Pogačar, *Fiskalna pravila in njihova uporaba*, 2006, tabela 1, str. 9.

Vsa pravila imajo prednosti in slabosti. Ker se uporabljajo v kombinaciji, je težje opravljati nadzor nad njihovim izvajanjem. S fiskalnim dogovorom so pravila postala bolj zavezujoča, a hkrati prožnejša. To pomeni, da so predvidene izjeme pri njihovem izvajanju, na primer ob nastopu enkratnih dogodkov. Budina s soavtorji naredi pregled prednosti in slabosti posameznih vrst fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji, ki so navedena v Tabeli 4 (Budina et al., 2013).

Tabela 4: Lastnosti posameznih vrst fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji*

Pravilo	Prednosti	Slabosti
Izravnano javnofinančno saldo	<p>jasna operativna usmeritev</p> <p>tesna povezanost s končnim ciljem (vzdržnost javnega dolga)</p> <p>enostavno sporočanje in nadzor</p>	<p>ne prispeva k stabilizaciji gospodarskega cikla (lahko deluje prociklično)</p> <p>na primanjkljaj lahko vplivajo dejavniki izven nadzora vlade (na primer slabši gospodarski položaj)</p>

se nadaljuje

Tabela 4: Lastnosti posameznih vrst fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji (nad.)*

Pravilo	Prednosti	Slabosti
Uravnotežen strukturni položaj	<p>relativno jasna operativna usmeritev</p> <p>tesna povezanost s končnim ciljem (omejevanje in doseganje vzdržnosti javnega dolga)</p> <p>stabilizacija gospodarskega cikla (upošteva gospodarske šoke)</p> <p>omogoča izločitev vpliva enkratnih in začasnih dejavnikov</p>	<p>zapletena identifikacija cikličnih elementov, ki so povezani s strukturnimi reformami</p> <p>zahteva vnaprejšnjo opredelitev enkratnih in začasnih dejavnikov, da se izognemo njihovi diskrecijski uporabi</p> <p>zapletenost izračuna otežuje nadzor nad izvajanjem in sporočanje</p> <p>spremenljivost izračunov potencialnega bruto domačega proizvoda zmanjšuje preglednost in zahteva previdnost pri interpretaciji</p>
Omejitev višine javnega dolga	<p>neposredna povezanost s končnim ciljem (omejevanje in doseganje vzdržnosti javnega dolga)</p> <p>enostavno sporočanje in nadzor</p>	<p>kratkoročno ni jasne operativne usmeritve (učinki politike na raven dolga niso takojšnji)</p> <p>ne prispeva k stabilizaciji (lahko deluje prociklično)</p> <p>pravilo je mogoče »izpolniti« s kreativnim računovodstvom</p> <p>na javni dolg lahko vplivajo dejavniki, na katere vlada nima vpliva</p>
Izdatkovno pravilo	<p>jasna operativna usmeritev</p> <p>možnost stabilizacije gospodarskega cikla</p> <p>omejuje rast izdatkov sektorja država</p>	<p>ni neposredno povezan s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga) ker ni omejitev na strani prihodkov</p>

se nadaljuje

Tabela 4: Lastnosti posameznih vrst fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji (nad.)*

Pravilo	Prednosti	Slabosti
Izdatkovno pravilo	relativno preprost nadzor in komunikacija	lahko vodi v neželjeno spremembo strukture izdatkov in spodbujanje izdatkov za kategorije, ki so izvzete iz pravila
Prihodkovno pravilo	omejuje rast izdatkov sektorja država lahko izboljša upravljanje in politiko prihodkov lahko prepreči procikličnost izdatkov (pravilo omejuje uporabo nepričakovanih prihodkov)	ni neposredno povezan s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga) ker ni omejitev na strani izdatkov (razen za uporabo nepričakovanih prihodkov) ne prispeva k stabilizaciji (lahko deluje prociklično)

Viri: N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, & A. Weber, Numerical Fiscal Rules: International Trends, 2013, table 3.1, str. 113; UMAR, Javnofinančna gibanja in politika, 2015, tabela 3, str. 16–17.

*Opomba: *V tabeli so navedene značilnosti vseh vsebinskih vrst fiskalnih pravil, tudi pravila glede prihodkov, ki niso vključena v fiskalni dogovor.*

Dopolnitev tega pregleda prednosti in slabosti fiskalnih pravil v ekonomski in monetarni uniji pripravi Urad za makroekonomske analize in razvoj, ki na osnovi svojih analiz med pomanjkljivosti pravil glede uravnoveženega strukturnega položaja izpostavi spremenljivost izračunov potencialnega bruto domačega proizvoda (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

Po mnenju Urada je strukturni saldo primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega salda sektorja država, vendar ima pomembne pomanjkljivosti, ki so bolj značilne za manjše države članice Evropske unije. Zaradi razlik med ocenami pretekle gospodarske rasti in napovedi v zaključni fazi priprave proračuna in ob objavi prve ocene tega proračuna, se lahko zgodi, da je sprva proračun, ki je ob sprejetju skladen s fiskalnim pravilom, nato v nasprotju z njim. Do teh razlik lahko pride zaradi spremembe metodologije, ki povzroči tudi revizijo časovnih serij podatkov za pretekla leta, in zaradi sprememb v mednarodnem okolju – nič od naštetega pa ni v pristojnosti vlade. Taki, popolnoma zunanji dejavniki, lahko povzročijo sprejetje kratkoročnih interventnih ukrepov, ki niso vsebinsko utemeljeni in se lahko celo izkažejo za nepotrebne.

Tabela 5: Fiskalna pravila po fiskalnem dogovoru v državah območja evra

Država članica območja evra	Pravilo o uravnoteženem proračunu preneseno v nacionalno zakonodajo	Opredelitev fiskalnega pravila (strukturni primanjkljaj)	Pravilo glede izdatkov	Pravilo glede zniževanja javnega dolga (1/20 letno)
Avstrija	◇	-0,35 % BDP ¹	◇	◇
Belgija	◇	-0,5 % BDP	◇	
Ciper	◇	-0,5 % BDP	◇	◇
Estonija	◇	uravnotežen strukturni položaj ²		
Francija	◇	srednjeročni cilj javnih financ		
Finska	◇	srednjeročni cilj javnih financ		
Grčija	◇	-0,5 % BDP		
Irska	◇	srednjeročni cilj javnih financ		◇
Italija	◇	srednjeročni cilj javnih financ	◇	◇
Latvija	◇	-0,5 % BDP	◇	◇
Litva	◇	srednjeročni cilj javnih financ	◇	
Luksemburg	◇	srednjeročni cilj javnih financ	◇	◇
Malta	◇	srednjeročni cilj javnih financ		
Nemčija	◇	-0,5 % BDP		
Nizozemska	◇	uravnotežen strukturni položaj ²		
Portugalska	◇	srednjeročni cilj javnih financ		◇
Slovaška	◇	-0,5 % BDP		
Slovenija	◇	srednjeročni cilj javnih financ	◇	
Španija	◇	-0,4 % BDP	◇	◇

Vir: UMAR, Javnofinančna gibanja in politika, 2015, tabela 2, str. 12; Zakon o fiskalnem pravilu, Ur.l. RS št. 55/2015-ZFisP-1.

*Opombi:1 – Od leta 2017 je strukturni primanjkljaj za Avstrijo omejen na -0,45 % BDP.
2 – Fiskalno pravilo v Estoniji in na Nizozemskem ni natančno opredeljeno; v skladu s fiskalnim dogovorom se uravnotežen strukturni položaj lahko interpretira kot strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP.*

Še bolj problematično pa je, da kršitev tako spremenljivega pravila fiskalnega pakta o uravnoteženem proračunu na koncu lahko privede do uvedbe sankcij (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

V Tabeli 5 so predstavljena fiskalna pravila, ki so uporabljena v državah območja evra in temeljijo na fiskalnem dogovoru.

Vse države članice območja evra fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu že prenesejo v domačo zakonodajo, večinoma v fiskalni zakon. Štiri države, med njimi tudi Slovenija, to pravilo zapišejo v ustavo. Manj kot polovica članic območja evra v notranji pravni red prenese tudi pravilo glede izdatkov in/ali pravilo o zniževanju javnega dolga (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

Za Slovenijo Zakon o fiskalnem pravilu določa izvajanje srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračuna brez zadolževanja, ki je doseženo, če strukturni saldo sektorja država v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, določene v Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, v srednjeročnem obdobju pa je najmanj izravnana ali v presežku. Načrtovani obseg izdatkov se omeji navzgor na raven, s katero se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov zagotovi spoštovanje predhodno navedenega pravila o strukturnem primanjkljaju ali fiskalnem pravilu. Pravilo glede zniževanja javnega dolga v Zakonu o fiskalnem pravilu ni izrecno omenjeno.

Države članice poleg pravil iz fiskalnega dogovora uporabljajo še druge vrste pravil, največ glede širše opredeljenega uravnoteženega proračuna, manj pa glede višine dolga ali izdatkov.

Pogosto so pravila dolga opredeljena z zgornjo mejo, izraženo v deležu bruto domačega proizvoda, na lokalni ravni pa v povezavi s prihodki. Izdatki so lahko omejeni realno ali nominalno, včasih tudi s stopnjo realne rasti (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

2.4 Srednjeročni proračunski okviri

Da bi izboljšale upravljanje proračuna, vse države članice Evropske unije uvedejo nekakšen srednjeročni proračunski okvir za fiskalno oblikovanje politik, ki presega letni proračunski cikel (Sherwood, 2015).

Ti okviri se bistveno razlikujejo med državami glede politične zavezanosti, načrtovanja, obsega in ravni podrobnosti, opredelitve ciljev ter zavezujoče narave. Izkušnje zadnje krize

kažejo, da bi bilo morda potrebno omogočiti več prožnosti pri oblikovanju srednjeročnega proračunskega okvira. To morata spremljati večja preglednost prilagajanja proračunskih ciljev in večja vloga neodvisnega spremljanja vladnih fiskalnih načrtov in njihovega izvrševanja.

Avtorica pregleda srednjeročnih proračunskih okvirov v članicah Evropske unije Monica Sherwood v zaključku svoje nedavne analize kot izjemno pomemben dejavnik izpostavi politično zavezo nacionalnih parlamentov pri pripravi večletnih planskih dokumentov. Njihova vključenost v proces sprejemanja dokumentov je izjemno pomembna, saj s tem srednjeročni cilji pridobijo na teži. To bi okrepilo tudi povezavo med letnim proračunom in srednjeročnimi načrti. Parlamentarne razprave o srednjeročnih ciljih bi tudi povečale vidnost proračunskega procesa (Sherwood, 2015).

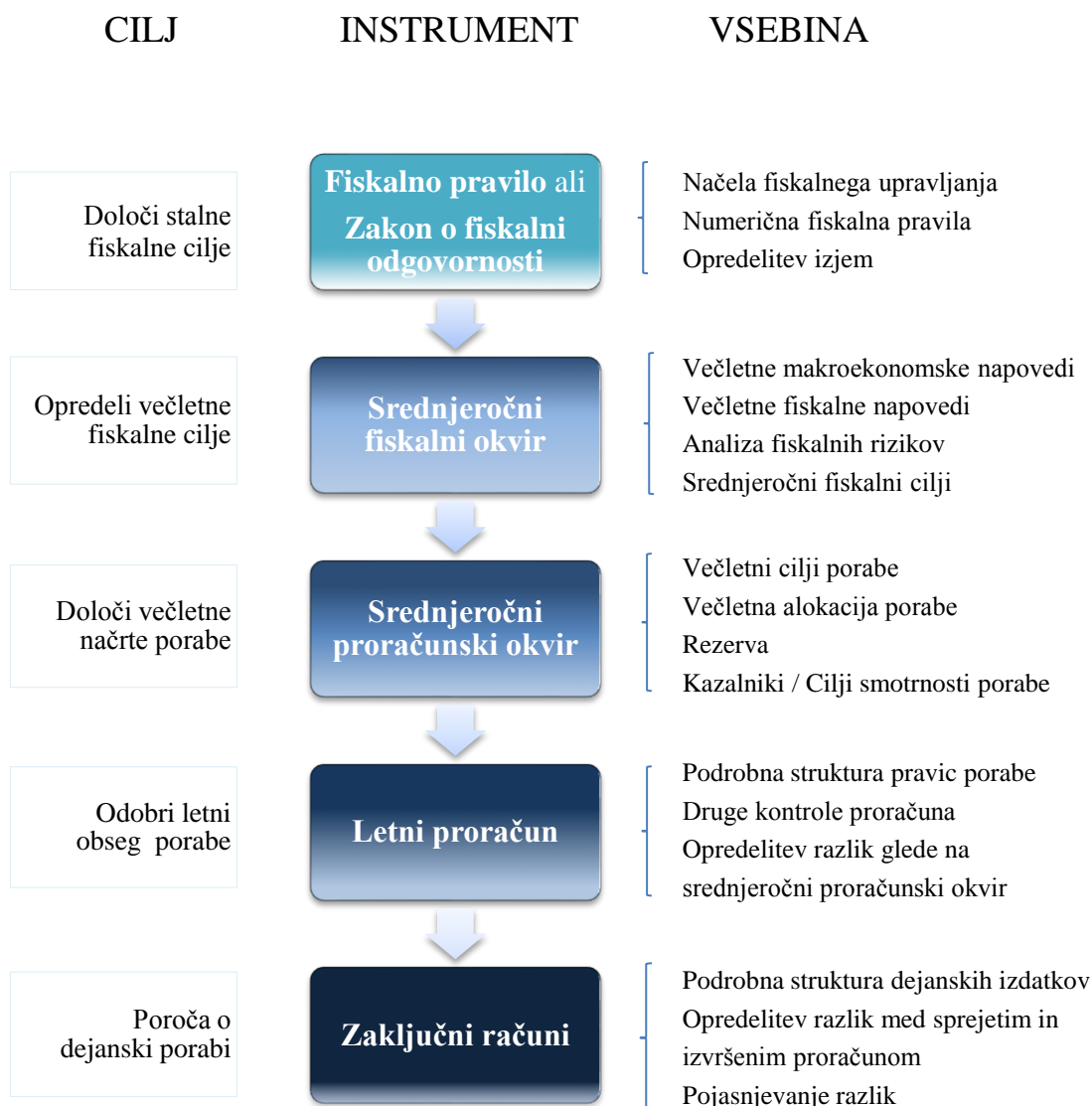
Zavezujoča narava srednjeročnega proračunskega okvira je verjetno največji izziv. Dolgo časa je veljalo, da imajo najbolj zavezujoči srednjeročni okviri največ zaslug za krepitev fiskalne discipline. Nedavna svetovna kriza razgali tudi težave, povezane s preveliko togostjo. Prej prevladujoče odločno zavzemanje za najbolj zavezujočo opredelitev srednjeročnih okvirov zamenja zahteva za večjo prožnost, ko to terjaja ekonomski položaj, hkrati pa mora biti postopek pregleden. Sherwood (2015) v tem smislu prožnost opredeljuje kot:

- proračunske postavke, ki so tesno vezane na gospodarski cikel, so omejene z zgornjo mejo, pri tem so sprejeta natančna pravila za njihovo vsakoletno prilagoditev v skladu z najnovejšimi makroekonomskimi napovedmi;
- ključna vidika sta predvidljivost takih prilagoditev in njihova preglednost. Pojasnilo o razlogih za prilagoditve okvira mora biti predloženo parlamentu in lahko dostopno javnosti (na primer preko svetovnega spleta). Vključevati bi morale podrobne primerjave med prvotnimi in prilagojenimi zneski ter pojasnilo, kako so bile spremembe izračunane;
- vloga nacionalnih fiskalnih svetov pri nadzoru tega procesa bi morala biti okrepljena, s čimer bi povečali stroške izgube ugleda vlade, če ta ne bi spoštovala pravil.

V tem poglavju so na začetku predstavljeni fiskalni okvir, numerična fiskalna pravila in srednjeročni proračunski okviri, ki so skupaj pomembni elementi fiskalnega upravljanja.

Medsebojne povezave med posameznimi elementi fiskalnega upravljanja, njihovimi cilji, instrumenti in vsebino, so predstavljene na Sliki 9.

Slika 9: Povezava med strategijo in proračunom



Vir: M. Cangiano, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture, Presentation, Overseas Development Institute, 2013, str. 15.*

Preden preidem na opis zadnjega elementa fiskalnega upravljanja, torej neodvisnih fiskalnih institucij, bom predstavila še prednostne naloge za leto 2016, ki kažejo splošne gospodarske in socialne prioritete Evropske unije ter politične smernice za države članice.

Slika 10 prikazuje, da so vse tri prednostne naloge Evropske unije med seboj povezane in se podpirajo.

Slika 10: Glavni stebri ekonomske in socialne politike Evropske unije



Vir: Evropska komisija, Letni pregled rasti za 2016: utrjevanje okrevanja in spodbujanje konvergence, 2015e, str. 4.

Gospodarske in socialne prednostne naloge iz leta 2015 so leta 2016 še vedno aktualne, treba jih je le okrepiti. V nadaljevanju so opisane vse tri predlagane prednostne naloge Evropske unije in podrobne usmeritve za vsako od njih (povzeto po Evropska komisija, 2015d, 2015f).

Ponoven zagon naložb:

- naložbeni načrt za Evropo je treba okrepiti z izboljšanjem naložbenega in regulativnega okolja na nacionalni in evropski ravni;
- bančno unijo je treba dokončati in pospešiti delo na področju unije kapitalskih trgov. Tako se bosta izboljšala finančna stabilnost območja evra in dostop podjetij do različnih virov financiranja. Hkrati je treba najti rešitve za nakopičene dolgove, ki zavirajo naložbe;
- prednostne naložbe morajo vključevati tudi človeški kapital in socialne naložbe ne le tradicionalne infrastrukture.

Nadaljevanje strukturnih reform za posodobitev gospodarstev:

- nacionalne reforme morajo biti usmerjene k večji produktivnosti in višjim standardom ter biti usklajene z drugimi državami članicami;
- vprašanja prožnosti in varnosti dela morajo biti uravnotežena, mladi in dolgotrajno brezposelni bi morali imeti prednostno obravnavo;
- inovacije in ustvarjanje novih delovnih mest bodo spodbudili bolj povezani in konkurenčni trgi proizvodov in storitev.

Odgovorne fiskalne politike:

- v številnih državah je še naprej treba podpirati socialno pravično in rasti prijazno fiskalno konsolidacijo;

- davčni sistemi morajo postati pravičnejši in učinkovitejši, davčne obremenitve je treba preusmeriti z dela na druga področja, kar bo povečalo zaposlenost in prilagodljivost trga dela. Države bi morale odpravljati agresivno davčno načrtovanje in okrepiti boj proti davčnim goljufijam in davčnim utajam;
- posodobiti bi bilo treba sisteme socialnega varstva, da bi ostali fiskalno vzdržni ob prihodnjih demografskih izzivih in se učinkovito odzivali na tveganja tekom celega življenjskega cikla.

Navedene tri prednostne gospodarske in socialne naloge Evropske unije so skladne s časovnim načrtom dokončanja projekta evropske ekonomske in monetarne unije. Fiskalna disciplina je zelo pomembna za stabilnost valute in širše za finančno in makroekonomsko stabilnost vsake države ali ozemeljske enote. V federacijah, konfederacijah ali na tesno povezanih gospodarskih območjih pa postaja kritično pomembna zaradi nevarnosti čezmejnega prelivanja in širjenja negativnih učinkov, zastojkarstva na račun sosedov ali moralnega hazarda. Dabrowski (2015) pri tem opozarja, da moralni hazard obstaja tako na strani kreditojemalca kot kreditodajalca in je povezan s pričakovanjem reševanja bank in držav. Da bi ta tveganja zmanjšali, mora biti fiskalna disciplina obravnavana kot pomembna javna dobrina celotne Evropske unije. Zaradi očitnih škodljivih učinkov fiskalnih neravnotežij na stabilnost skupne valute to velja še toliko bolj v ekonomski in monetarni uniji (Wyplosz, 2013).

3 NEODVISNI FISKALNI ORGANI

Neodvisni fiskalni organi so zadnji člen v verigi fiskalnega upravljanja, ki lahko močno okrepi spoštovanje fiskalnih pravil in srednjeročnega okvira upravljanja proračuna. V tem poglavju najprej opisujem vzroke za ustanavljanje neodvisnih fiskalnih organov, njihovo opredelitev in razvoj, končujem pa s pregledom tovrstnih institucij na ravni držav članic in Evropske unije.

3.1 Razlog za nastanek neodvisnih fiskalnih organov

Četrti ameriški predsednik James Madison, imenovan tudi »oče ameriške ustave«, je pred več kot dvesto leti izjavil: »Odvisnost od ljudstva je nedvomno glavni vir nadzora nad vlado; vendar so izkušnje človeštvo naučile, da so nujno potrebni dodatni varnostni ukrepi.« (Madison, 1788, v Acemoglu, Robinson, & Torvik, 2013, str. 1).

Proračunske posledice zadnje gospodarske in finančne krize omajajo verodostojnost zavzemanja vlad za vzdržnost javnih financ. Medtem ko so se najranljivejše države spopadale z jezo obvezniških trgov, so druge našle »obrestni raj« – nekakšen varen pristan z rekordno nizkimi stroški izposojanja. Postavlja se vprašanje, kako je mogoče, da so v tem izjemnem obdobju obresti tako nizke. Zato ker to dovoljuje nekonvencionalna monetarna

politika. Raziskovalca Mednarodnega denarnega sklada Xavier Debrun in Tidiane Kinda (2014) v svoji nedavni študiji z naslovom »Krepitev fiskalne verodostojnosti po krizi: Porast števila fiskalnih svetov – novi podatkovni niz« izpostavita tri dejavnike, ki so ogrozili javne proračune in s povečanjem porabe še dodatno poslabšali že tako nevzdržno rast:

- visok javni dolg že pred krizo kot zapuščina preteklega obdobja,
- velik kumulativni padec prihodkov v primerjavi s pričakovanji in
- ukrepi, namenjeni trajnemu okrevanju, še niso pokazali vseh pričakovanih učinkov.

Prociklično obnašanje v ugodnih gospodarskih razmerah, upočasnitev reform pred krizo ter veliki javnofinančni izzivi so močno spodkopali zaupanje javnosti. Vsi navedeni dejavniki povečujejo negotovost glede prihodnjih gospodarskih in finančnih gibanj, kar od sedanjih oblikovalcev politik zahteva, da zagotovijo jasne smernice za prihodnjo fiskalno politiko (Debrun & Kinda, 2014).

Prizadevanja za spoštovanje danih zavez so na fiskalnem področju trajen izziv, njihov obseg po zadnji krizi pa je brez primere. Še vedno velja v uvodu navedena skoraj dvesto trideset let stara izjava ameriškega predsednika, da demokratična odgovornost sama po sebi vladi ne postavlja zadostnih omejitev (Debrun & Kinda, 2014). O tem pišejo tudi številni avtorji, najprej Kydland in Prescott (1977), ki opozorita na naslednjo časovno nedoslednost: politiki se lahko zaradi kratkoročnih koristi ujamejo v past, v kateri ne izberejo dolgoročno najučinkovitejših ukrepov za ohranjanje kratkoročne koristi. Drugi avtorji proučujejo, kako sam prerazdelitveni značaj fiskalne politike – med skupinami in v času – lahko spodbuja izvoljene politike, da se odločijo za primanjkljaj in dolg, večji od tistega, ki bi ga ljudstvo dejansko izbralo ali želelo (Feld & Kirchgassner, 2001; Debrun et al., 2009). Težave pri usklajevanju mnogih predlogov, ki tekmujejo med seboj za porabo omejenih javnih sredstev, in kratkovidnost izvoljenih politikov sta najpogostejša krivca za nastanek čezmernih dolgov in primanjkljajev proračuna (Debrun & Kinda, 2014).

Zato se postavlja vprašanje, s kakšnimi ukrepi bi lahko učinkovito omejili fiskalne pristojnosti, da bi dosegli stabilne javne finance in vzdržno rast gospodarstva. Fiskalna pravila so bila v preteklosti odvisna od izbire nacionalnih pristojnih institucij. Kakor predstavljam v prejšnjem poglavju, učinkovitost pravil temelji na ugotovitvi, ali neskladje med proračunskimi načrti ali rezultati in predpisanimi omejitvami fiskalnih agregatov kršitelje na nek način kaznuje. Oblike sankcij so lahko različne: evropski Pakt za stabilnost in rast predvideva denarne kazni, v Nemčiji in Švici nastopijo samodejne in obvezne prilagoditve, ko je treba pritisniti na »zavoro za dolg«, možno pa je tudi, da odstopanje od javno zastavljenih ciljev zmanjša ugled vlade, kar volivci zaznajo in kaznujejo ob prvi priložnosti (Debrun & Kinda, 2014). Debrun et al. (2009) dokažejo, da so fiskalni rezultati na splošno boljši v državah z zavezujočimi fiskalnimi pravili.

Da sama pravila vendarle ne zadoščajo, dokazujejo mnogi primeri, med drugim tudi nedelovanje prve oblike Pakta za stabilnost in rast. Število kršitev maastrichtskih kriterijev od začetka projekta skupne evropske valute in Pakta za stabilnost in rast leta 1999 do konca leta 2015 presega več sto primerov, če upoštevamo, da je bilo samo načelo glede proračunskega primanjkljaja v tem obdobju kršeno sto šestindevetdesetkrat. Najslabše je bilo leto 2010, ko je imelo kar triindvajset držav članic Evropske unije primanjkljaj proračuna večji od treh odstotkov bruto domačega proizvoda. Te meje v obravnavanem obdobju niso prestopili le trije nacionalni proračuni v Evropski uniji – finski, luksemburški in švedski (Dabrowski, 2015). Kljub reformi in krepitvi fiskalnih pravil v letih 2011, 2012 in 2013 je njihovo izvrševanje v praksi ponekod še vedno težavno. Dabrowski (2015) med razlogi za kršitev reformiranih fiskalnih pravil navaja:

- prvič, določbe Pakta za stabilnost in rast še vedno vsebujejo številna odstopanja in nejasnosti glede predhodne ocene potencialne proizvodnje in drugih značilnosti poslovnega cikla. Zaradi lažjih pogajanj z Evropsko komisijo države članice raje pripravijo višje ocene potencialne proizvodnje in optimistične napovedi realne in nominalne rasti bruto domačega proizvoda;
- drugič, več držav članic je še vedno v postopku čezmernega primanjkljaja, čeprav se je njihovo število zmanjšalo na enajst konec leta 2014 in na šest konec leta 2015. Nekatere države so predmet postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem že pet let ali več (v primeru Madžarske je obdobje dolgo devet let). Večina držav, ki je uspela preiti iz popravljalnega v preventivni del postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je še vedno v območju tveganja. Med letoma 1999 in 2015 sta triodstotni prag le enkrat presegli Danska in Estonija. Bolgarija ga je presegla dvakrat, Avstrija in Nizozemska štirikrat, Belgija in Nemčija petkrat. Druge države beležijo daljša obdobja neupoštevanja ciljnega primanjkljaja. Kronične fiskalne težave v večini držav članic zmanjšujejo željo po izvajanju dodatnega pritiska na druge države v podobnem položaju. Evropska komisija mnogokrat preloži roke, do katerih morajo članice izboljšati svoj fiskalni položaj, in finančne sankcije še nikoli niso bile sprejete. Vse opisano kaže na tipičen primer težave kolektivnega ukrepanja, ko ni mogoče pridobiti zadostne večine za spoštovanje in izvrševanje skupnih pravil;
- tretjič, skupna pravila velike države članice pogosto manj omejujejo zaradi njihove večje glasovalne moči v Svetu Evropske unije in večje politične in gospodarske moči; te države pričakujejo tudi posebno obravnavo (Sinn, 2014);
- četrtoč, evropska fiskalna pravila omejujejo pristojnosti držav članic na področju fiskalne politike, ki ponekod velja za simbol nacionalne suverenosti. To je boleče in pogosto nesprejemljivo za nacionalne politike, ki so jim volivci neposredno zaupali mandat (Wyplosz, 2013). Po mnenju Giavazzija in Wyplosza (2015) sta »šesterček« in Fiskalni

dogovor koraka v pravo smer, saj zahtevata od držav članic prenos evropskih fiskalnih pravil v nacionalne ustavne in pravne sisteme;

- petič, ekonomske in politične razprave v obdobju po letu 2009 niso enotne glede potrebe po omejevalni fiskalni politiki, ker naj bi povzročila krčenje gospodarstva in izgubo delovnih mest ter upočasnila dinamiko rasti. Nasprotniki varčevalnih ukrepov pogosto dvomijo v ustreznost oblikovanja veljavnih evropskih fiskalnih pravil in njihovega izvajanja (Krugman, 2012; Layard & Davies, 2012). V takem ozračju ni lahko doseči političnega soglasja za dosledno izvajanje fiskalnih pravil ekonomske in monetarne unije ali Evropske unije.

Zaradi očitnega neuspeha fiskalnih pravil Fatás, von Hagen in Hallett (2003) predlagajo, da bi »mrtve črke na papirju« nadomestili z »živimi telesi«. Sledijo predlogi za depolitizacijo določenih dimenzij fiskalne politike, podobno kot je bila nekoč monetarna politika vzeta izpod okrilja politike in zaupana neodvisnim strokovnjakom. Wyplosz (2005) predlaga, naj bi neodvisne fiskalne institucije z natančno opredeljenim mandatom določile letni proračunski primanjkljaj ali omejitve izposojanja, kar bi zagotavljalo kratkoročno makroekonomsko stabilnost ter dolgoročno vzdržnost javnega dolga. Ta predlog ni bil sprejet, ker preveč posega v pristojnosti nacionalne politike (Debrun & Kinda, 2014).

Alesina in Tabellini (2007) predlagata drugačno vrsto neodvisnih fiskalnih institucij, imenovano fiskalni svet. Za razliko od prejšnje opredelitve njihovih nalog (kot na primer predlaga Wyplosz, 2005) novi fiskalni sveti delujejo predvsem na podlagi prepričljivosti v javni razpravi in svojega vpliva. Izkušnje razvitih gospodarstev kažejo, da ti sveti lahko vplivajo na vodenje fiskalne politike preko svojih neodvisnih analiz, ocen in napovedi, včasih pa tudi preko priporočil. V nasprotju s predhodno navedenim predlogom (Fatás et al., 2003) fiskalni sveti ne nadomestijo fiskalnih pravil, ampak jih dopolnjujejo (Debrun et al., 2009).

Porast zanimanja za izkušnje neodvisnih fiskalnih svetov in njihovo vlogo pri izboljšanju fiskalne učinkovitosti povzroči obsežno raziskovanje te tematike po svetu (European Central Bank, 2014). Hagemann (2010) proučuje delovanje vrste fiskalnih svetov držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) in ugotovi, da je učinkovitost fiskalnih svetov odvisna zlasti od njihove popolne samostojnosti pri izvajanju natančno opredeljenih pristojnosti, njihovega dejavnega in neomejenega objavljanja analiz ter neokrnjene verodostojnosti. Sčasoma so naloge za njihovo delo pripravile tudi nekatere mednarodne organizacije.

3.2 Opredelitev in načela delovanja neodvisnih fiskalnih institucij

OECD opredeljuje neodvisne fiskalne institucije kot neodvisne organe, ki so javno financirani na podlagi izvršilnega ali zakonskega pooblastila zakonodajalca, znani kot

parlamentarni proračunski organi ali neodvisni fiskalni sveti. Pripravljajo nepristranske analize in priporočila ter zagotavljajo nadzor nad načrtovanjem in izvajanjem fiskalne politike (OECD, 2014).

Svet OECD februarja 2014 sprejme priporočila o načelih za vzpostavitev in delovanje neodvisnih fiskalnih institucij, ki so rezultat dela Mreže parlamentarnih proračunskih uradnikov in neodvisnih fiskalnih institucij. Priporočila temeljijo na pridobljenih izkušnjah, dotedanjih dobrih praksah, poglobljenemu proučevanju osemnajstih neodvisnih fiskalnih institucij članic OECD in posvetovanju z drugimi mednarodnimi institucijami, kot so Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka (OECD, 2014).

Namen osnovnih načel je krepiti temeljne vrednote neodvisnih fiskalnih institucij za njihovo delovanje: neodvisnost, nestranskarstvo, odgovornost in preglednost. Te institucije morajo biti visoko tehnično usposobljene za pripravo kakovostnih ocen predlogov vlade, saj bodo te ocene podvržene javnemu nadzoru in bi morale prispevati k dvigu kakovosti javne razprave. Njihov cilj je pomagati državam članicam pri oblikovanju ugodnega okolja za dobro delovanje neodvisnih fiskalnih institucij in njihovo dolgoročno sposobnost delovanja in preživetja (OECD, 2014).

Končno odgovornost za odločitve o proračunu nosijo demokratično izvoljeni predstavniki ljudstva v nacionalnih parlamentih. Neodvisne fiskalne institucije se pogosto skupaj s fiskalnimi pravili obravnava kot mehanizem za krepitev proračunske discipline. Od krize dalje oblikovalci politik iščejo nove načine za povrnitev javnega zaupanja v njihovo zmožnost za upravljanje javnih proračunov v skladu z načeli previdnosti in preglednosti, zaradi česar so priporočila prišla ravno v pravem trenutku. Podroben prikaz dvaindvajsetih priporočil OECD za delovanje neodvisnih fiskalnih institucij, ki se nanašajo na devet področij, prikazuje Tabela 6.

Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij

Področje	Priporočila
1. Državno lastništvo fiskalnih institucij	<p>1.1 Potrebna je široka nacionalna politična podpora, zavezanost in soglasje med vsemi političnimi strankami. Država se lahko zgleduje po izkušnjah in dobrih praksah iz tujine, vendar tujih modelov ni primerno kopirati in v celoti prevzemati. Da bi bili uspešni, jih je treba prilagoditi domačim razmeram. Tako lokalni kot mednarodni organi lahko zagotovijo dragoceno podporo in zaščito.</p> <p>1.2 Lokalne potrebe in domače institucionalno okolje naj določijo vlogo in strukturo neodvisnih fiskalnih institucij.</p>

se nadaljuje

Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij (nad.)

Področje	Priporočila
<p>1. Državno lastništvo fiskalnih institucij</p>	<p>Zlasti v majhnih državah je treba upoštevati omejitve glede zmogljivosti (Irska, Portugalska in Švedska so omogočile članstvo tudi tujim strokovnjakom). Izhajati moramo iz pravnega okvira, političnega sistema in kulture ter upoštevati nacionalni fiskalni okvir in specifična družbeno ekonomska vprašanja, potrebna obravnave.</p>
<p>2. Neodvisnost in nestranskarstvo članov fiskalne institucije</p>	<p>2.1 Nevmešavanje politike in neodvisnost sta predpogoja za uspešno delovanje. Resnično nepristranski organ ne predstavi svoje analize z zornega kota politike, temveč si prizadeva objektivno strokovno prikazati koristi za vse skupine, na položaj katerih bi vplival proučevani ukrep. Fiskalne institucije ne smejo imeti nikakršne normativne pristojnosti odločanja, s čimer bi preprečili vsakršno povezovanje s strankarsko privrženostjo.</p> <p>2.2 Vodstvo neodvisne fiskalne institucije mora biti izbrano na podlagi zaslug in tehnične usposobljenosti ne glede na politično pripadnost. Naziv vodje je lahko različen, na primer direktor ali predsednik. Vodstvo je lahko posamično ali skupinsko. Zahtevane kvalifikacije bi morale vključevati poklicno usposobljenost in ustrezne vladne ali akademske izkušnje, zajemati dokazane sposobnosti na področjih gospodarstva in javnih financ ter poznavanja proračunskega postopka.</p> <p>2.3 Dolžina in število mandatov vodstva bi morala biti jasno opredeljena v zakonodaji tako kot tudi merila in postopek za odpuščanje. Mandat vodstva bi moral biti neodvisen od volilnega cikla. Njegova neodvisnost bi se povečala, če bi bil mandat daljši od obdobja med volitvami.</p> <p>2.4 Delovno mesto vodje fiskalne institucije mora biti plačano in s polnim delovnim časom. Samo če so naloge institucije ožje opredeljene in drug neodvisni organ zanjo opravlja posamezne naloge (na primer pripravlja javnofinančne napovedi), bi vodja lahko delal krajši delovni čas. Uvesti bi morali stroge standarde glede konflikta interesov v odnosu do drugih zaposlitev v javnem ali zasebnem sektorju, zlasti za institucije s člani sveta zaposlenimi s skrajšanim delovnim časom.</p> <p>2.5 Vodstvo bi moralo imeti polno svobodo za zaposlovanje in odpuščanje osebja v skladu z veljavnim delovnim pravom.</p> <p>2.6 Osebjem bi bilo treba izbrati na javnem natečaju na podlagi zaslug in tehnične usposobljenosti in ne glede na njihovo politično pripadnost. Pogoji zaposlovanja naj bi bili primerljivi tistim v javnem sektorju (ali parlamentu). Glede na relativno majhnost večine neodvisnih fiskalnih svetov bi lahko zaposlenemu osebju zagotovili poklicno mobilnost v širši javni upravi, ob hkratnem zagotovitvi za izogibanje navzkrižju interesov.</p>

se nadaljuje

Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij (nad.)

Področje	Priporočila
<p>3. Pristojnosti in naloge fiskalne institucije</p>	<p>3.1 Pooblastila neodvisnih fiskalnih institucij bi morala biti jasno opredeljena v zakonodaji na višji ravni, prav tako tudi oblike poročil in analiz, ki naj bi jih pripravljali, kdo jih lahko zahteva in, če je primerno, roki za njihovo objavo.</p> <p>3.2 Neodvisne fiskalne institucije bi morale imeti možnost pripraviti poročila in analize na lastno pobudo pod pogojem, da je to v skladu z njihovimi nalogami. Prav tako bi morale biti v okviru svojega mandata samostojne pri določanju svojega delovnega programa.</p> <p>3.3 V okviru mandata je treba vzpostaviti jasne povezave s proračunskim postopkom. Tipične naloge, ki jih izvajajo neodvisne fiskalne institucije lahko vključujejo (vendar niso omejene na):</p> <ul style="list-style-type: none"> • gospodarske in proračunske projekcije (kratko-, srednje- ali dolgoročne scenarije); • izhodiščne napovedi (ob predpostavki nespremenjene politike); • analizo predlogov proračuna; • spremljanje skladnosti s fiskalnimi pravili ali uradnimi cilji; • izračun stroškov in koristi pomembnih zakonodajnih predlogov; in • analitične študije o izbranih vprašanjih (na primer Nizozemski urad za analizo ekonomske politike pripravlja ocene finančnih posledic volilnih predlogov posameznih političnih strank).
<p>4. Sredstva in viri za delovanje</p>	<p>4.1 Dodeljena sredstva za neodvisne fiskalne institucije morajo biti sorazmerna z njihovimi nalogami, da bi jih lahko verodostojno opravljale. To vključuje sredstva za plačilo celotnega osebja in, kjer je to primerno, tudi za njegove člane. Vire sredstev za delovanje fiskalnih institucij bi bilo treba dodeliti in objaviti na enak način kot proračune drugih neodvisnih organov, na primer računskega sodišča, da se zagotovi njihovo neodvisnost. Vnaprejšnje sprejetje večletnega programa financiranja poveča neodvisnost in dodatno ščiti pred političnimi pritiski.</p>
<p>5. Odnos do zakonodajalca</p>	<p>5.1 Zakonodajalec je odgovoren za ključne naloge v procesu priprave in sprejemanja državnega proračuna. Proračunski koledar mora neodvisnim fiskalnim organom omogočiti dovolj časa za pripravo analiz, potrebnih za parlamentarno delo. Neodvisne fiskalne institucije lahko delujejo v okviru zakonodajne ali izvršilne veje oblasti. V vsakem primeru je treba vzpostaviti mehanizme, da bi spodbudili ustrezno odgovornost do zakonodajalca, kot na primer:</p>

se nadaljuje

Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij (nad.)

Področje	Priporočila
<p>5. Odnos do zakonodajalca</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pravočasno predložitev poročila ali analize parlamentu, da bi prispevala k zakonodajni razpravi; • vodja – ali višje osebe – neodvisne fiskalne institucije mora biti vabljen in prisostvovati sestankom parlamentarnega odbora za proračun, da bi podal pojasnila in odgovore na vprašanja poslancev; • parlamentarni nadzor nad proračunom neodvisne fiskalne institucije; in • vloga parlamentarnega odbora za proračun pri imenovanju in odpuščanju vodstva neodvisnega fiskalnega organa. <p>5.2 Zakonodaja mora jasno določiti vlogo neodvisnih fiskalnih institucij in postopke povezane z zahtevami za analizo, ki jo podajo parlamentarni odbor za proračun, drugi odbori in posamezni poslanci. Prednostno je treba obravnavati prošnje odborov in pododborov, ne pa posameznih poslancev ali političnih strank. To je še posebej pomembno za fiskalne institucije, ki so bile vzpostavljene v okviru pristojnosti zakonodajalca.</p>
<p>6. Dostop do informacij</p>	<p>6.1 Pogosto obstaja asimetričnost informacij med vlado in neodvisno fiskalno institucijo in to ne glede na razpoložljive vire. Zaradi tega mora zakonodaja zagotoviti popolnoma neoviran dostop do vseh ustreznih informacij pravočasno, vključno z metodologijo in predpostavkami, uporabljenimi za pripravo proračuna in drugih fiskalnih predlogov. Zakonodajo je koristno dopolniti s protokoli ali memorandumimi o soglasju, ki podrobneje določajo razmerja med pristojnimi organi. Informacije bi morale biti zagotovljene brezplačno ali pa bi morala proračunska sredstva zadostovati za plačilo analiz drugim vladnim organom.</p> <p>6.2 Vse omejitve dostopa do vladnih informacij morajo biti jasno opredeljene v zakonodaji. Vse osebe neodvisne fiskalne institucije je varnostno preverjeno. Pogosto so sprejeti zaščitni ukrepi za varovanje zasebnosti (na primer davčna tajnost) in občutljivih informacij na področju nacionalne obrambe in varnosti.</p>
<p>7. Preglednost delovanja</p>	<p>7.1 Ker je spodbujanje preglednosti javnih financ ključni cilj neodvisnih fiskalnih institucij, morajo te delovati čim bolj pregledno. Popolna preglednost njihovega delovanja in rezultatov dela zagotavlja največjo možno zaščito neodvisnosti in jim omogoča vzpostaviti zaupanje javnosti.</p> <p>7.2 Poročila in analize neodvisnih fiskalnih institucij, vključno z osnovnimi podatki in metodologijo, bi morali biti javno objavljeni in na razpolago vsem.</p>

se nadaljuje

Tabela 6: Priporočila OECD v zvezi z delovanjem neodvisnih fiskalnih institucij (nad.)

Področje	Priporočila
7. Preglednost delovanja	<p>Dokler zakonodajni predlogi niso javno objavljeni, je lahko tudi mnenje neodvisne fiskalne institucije namenjeno le oblikovalcem dokončne verzije posameznega zakonodajnega predloga (na primer ameriški proračunski odbor Kongresa pripravi ocene zakonodajnih predlogov dovolj zgodaj, da lahko vlada pred javno objavo svoj predlog še ustrezno prilagodi).</p> <p>7.3 Datumi objave pomembnih poročil in analiz morajo biti uradno določeni in usklajeni z objavo relevantnih poročil in analiz vlade. Pozornost je treba posvetiti določitvi časovnice objave analiz, da se ne zdi, kot da izbira časa objave bolj ustreza eni strani – vladi ali opoziciji.</p> <p>7.4 Neodvisne fiskalne institucije bi morale svoja poročila in analize o gospodarskih in fiskalnih vprašanjih objavljati v lastnem imenu.</p>
8. Učinkovito komuniciranje	<p>8.1 Neodvisne fiskalne institucije bi morale že na začetku razviti učinkovite komunikacijske kanale za sodelovanje z mediji, civilno družbo in drugimi zainteresiranimi stranmi.</p> <p>Fiskalne institucije delujejo na fiskalno politiko preko prepričevanja. V primeru neupoštevanja njihovih mnenj nimajo na voljo prisilnih sredstev, pravnih sankcij ali drugih ukrepov. Pri obveščanju volivcev fiskalnim institucijam pomaga interes medijev za njihovo delo. Dobro obveščeni in organizirani volivci lahko pravočasno izvajajo pritisk na vlado in zahtevajo pregledno in odgovorno ravnanje vlade glede fiskalnih vprašanj.</p>
9. Zunanja evalvacija dela	<p>9.1 Neodvisne fiskalne institucije bi morale oblikovati mehanizem za zunanjo oceno njihovega dela s strani domačih ali tujih strokovnjakov. Ta lahko poteka v različnih oblikah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kot pregled posameznih izbranih mnenj ali analiz; • letna ocena kakovosti analize; • preko stalnega svetovalnega odbora; ali • pregled s strani neodvisne fiskalne institucije druge države.

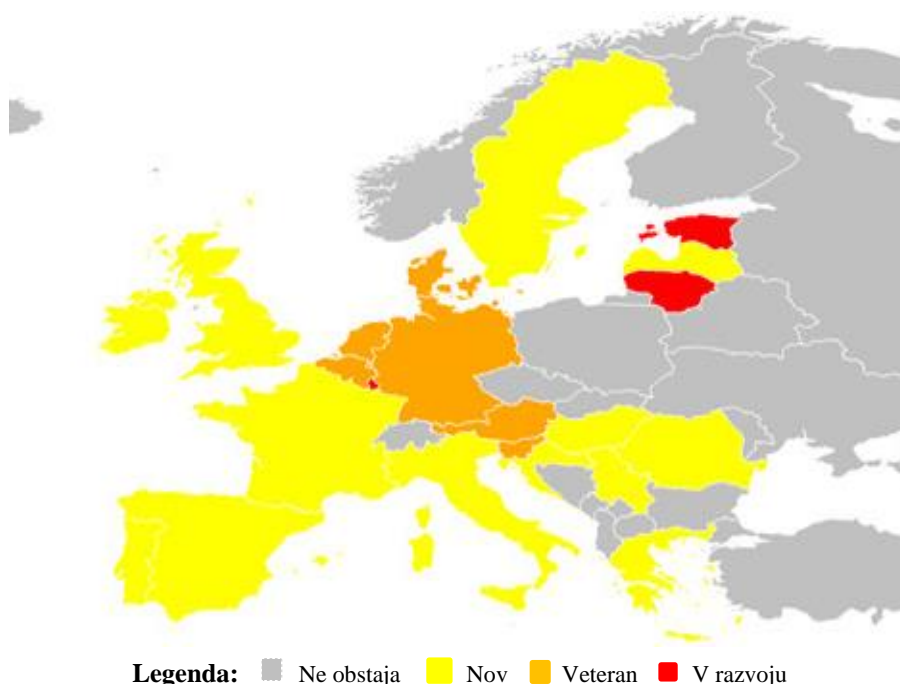
Vir: OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2014, str. 2–4.

Po pregledu opredelitev in načel delovanja neodvisnih fiskalnih institucij se na kratko ozrimo nazaj v njihov razvoj, ki se je začel že pred drugo svetovno vojno in se je do danes – tudi zaradi spopadanja s posledicami krize – že krepko razširil. V naslednjem poglavju prikazujem razvoj in značilnosti proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji.

3.3 Razvoj neodvisnih fiskalnih institucij

Najstarejše tovrstne institucije po svetu delujejo že desetletja, na primer v Belgiji je bila prva ustanovljena že leta 1936 in na Nizozemskem leta 1945. Sledijo Danska (1962), Avstrija (1970) in Združene države Amerike (1974) (Debrun & Kinda, 2014). V mnogih državah so neodvisne fiskalne institucije ena od najpomembnejših novosti v nastajajoči strukturi upravljanja javnih financ. V državah članicah OECD je opazen jasen trend njihovega uvajanja, saj delujejo že v več kot polovici njenih držav članic – večina jih je bila ustanovljena po letu 2010 (OECD, 2014). Število neodvisnih fiskalnih institucij vseh oblik in velikosti se povečuje tudi zaradi zahtev Evropske unije. Po podatkih Mednarodnega denarnega sklada konec leta 2014 na svetu deluje ali je uzakonjeno že devetintrideset fiskalnih svetov (IMF, b.l.). Slika 11 prikazuje fiskalne svete v Evropi, od tistih, ki so bili decembra 2014 v nastajanju, do novoustanovljenih in že dolgo delujočih, torej veteranov.

Slika 11: Fiskalni sveti v Evropski uniji konec leta 2014



Vir: IMF, *Fiscal Council Dataset*, b.l.; X. Debrun & T. Kinda, *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise*, 2014.

3.3.1 Pregled neodvisnih fiskalnih institucij v izbranih državah

V nadaljevanju predstavljam niz preglednic o delovanju fiskalnih svetov v Evropski uniji, ki temeljijo na podatkih Mednarodnega denarnega sklada. Debrun in Kinda proučujeta fiskalne svete, ki so leta 2013 delovali v Evropski uniji ali je za njih takrat že bil sprejet zakonodajni akt o ustanovitvi. Ker podatke za evropske države črpa iz baze Generalnega direktorata za ekonomske in monetarne zadeve Evropske komisije, za Belgijo in Slovenijo upoštevata po

dve tam zajeti instituciji. Pri slednji v svoje analize vključita Urad za makroekonomske analize in razvoj, ustanovljen leta 1991, in prvi Fiskalni svet, ki začne delovati leta 2009. Avtorja aprila 2014 zapišeta, da je slovenski fiskalni svet formalno ustanovljen, vendar še ne deluje v celoti (Debrun & Kinda, 2014). V Tabeli 7 so navedene letnice ustanovitve proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji.

Tabela 7: Seznam proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji

Država	Fiskalni svet	Začetek delovanja
Avstrija	Odbor za javni dolg	2002
Belgija	Visoki svet za finance – Oddelek „zadolževanje javnega sektorja“ (HRF/CSF)	1989
Belgija	Zvezni urad za načrtovanje (FOF/SPFF)	1994
Hrvaška	Svet za fiskalno politiko	2013
Danska	Danski gospodarski svet	1962
Finska	Državni revizijski urad Finske	2013
Francija	Visoki svet za javne finance	2013
Nemčija	Nemški svet ekonomskih strokovnjakov	1963
Madžarska	Fiskalni svet	2009
Irska	Irski fiskalni svetovalni svet	2011
Italija	Parlamentarni proračunski urad	2014
Nizozemska	Nizozemski urad za analizo ekonomske politike	1945
Portugalska	Svet za javne finance Portugalske	2012
Romunija	Fiskalni svet	2010
Slovaška	Svet za proračunsko odgovornost	2011
Slovenija	Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR)	1991
Slovenija	Fiskalni svet (v nadaljevanju FS)	2009
Švedska	Švedski svet za fiskalno politiko	2007
Združeno Kraljestvo	Urad za proračunsko odgovornost	2010

Vir: X. Debrun, & T. Kinda, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise, 2014, table 1, str. 10.

Opombe: Seznam vključuje fiskalne svete, ki delujejo v Evropski uniji leta 2013 ali za katere je sprejet zakonodajni akt o ustanovitvi. Avtorja aprila 2014 zapišeta, da je slovenski fiskalni svet formalno ustanovljen, vendar še ne deluje v celoti. Kot pojasnilo tukaj dodajam, da po njegovi razpustitvi poskusi njegove ponovne ustanovitve do junija 2016 niso uspešni.

Oblikovanje posameznega fiskalnega sveta je odvisno od značilnosti posamezne države, kot so razpoložljivi človeški in finančni viri, politična tradicija ali razlogi za presežni primanjkljaj ali dolg (Debrun & Kinda, 2014).

Kot prikazujem v Tabeli 8, lahko fiskalni sveti opravljajo številne naloge: analize, ocene dolgoročne stabilnosti, makroekonomske in javnofinančne napovedi, nadzor nad izvajanjem fiskalnih pravil, normativne analize in priporočila ter stroškovne ocene ukrepov. Naloge so lahko opredeljene ožje ali širše, odvisno od velikosti fiskalnega sveta in njegovega sodelovanja z drugimi institucijami. Prednosti širše opredelitve nalog fiskalnega sveta sta komplementarnost z drugimi institucijami ter poznavanje povezav med fiskalno politiko in drugimi področji (Calmfors, 2011, 2012). Slabost takega pristopa je tveganje, da se pozornost usmeri stran od pomembnih fiskalnih vprašanj (na primer na zaposlovanje). Večji nabor nalog lahko preusmeri pozornost in s tem tudi zmanjša pripravljenost za reforme. Izkušnje Združenega kraljestva kažejo, da prenos odgovornosti za pripravo makroekonomskih napovedi z ministrstva za finance na neodvisen fiskalni svet lahko zniža pretirano optimistične napovedi proračunskih prihodkov.

Tabela 8: Naloge proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji

Država	Priprava analiz	Ocene dolgoročne stabilnosti	Priprava napovedi ali ocen	Normativne analize ali priporočila	Nadzor nad fiskalnimi pravili	Stroškovna ocena ukrepov
Avstrija	◇	◇		◇	◇	◇
Belgija (HRF/CSF)	◇	◇		◇	◇	
Belgija (FOF/SPFF)	◇	◇	◇			
Hrvaška	◇	◇	◇		◇	
Danska	◇	◇	◇	◇	◇	
Finska	◇	◇	◇	◇	◇	
Francija	◇		◇	◇	◇	
Nemčija	◇	◇	◇	◇		
Madžarska	◇		◇		◇	
Irska	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Italija	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Nizozemska	◇	◇	◇		◇	◇
Portugalska	◇	◇	◇	◇	◇	
Romunija	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Slovaška	◇	◇			◇	◇
Slovenija (UMAR)	◇	◇	◇			
Slovenija (FS)	◇	◇			◇	
Švedska	◇	◇		◇	◇	
Združeno kraljestvo	◇	◇	◇		◇	◇

Vir: X. Debrun, & T. Kinda, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise, 2014, table 2, str. 16.

Podatki v Tabeli 8 prikazujejo, da vsi proučevani fiskalni sveti pripravljajo analize, velika večina pa tudi ocene dolgoročne vzdržnosti in makroekonomske napovedi. Manj fiskalnih svetov spremlja upoštevanje pravil fiskalne politike in pripravlja ocene stroškov predlaganih ukrepov, vendar sta ti dve nalogi na splošno vedno bolj pogosti, še zlasti pri nedavno ustanovljenih svetih. Tovrstne naloge že nekaj let opravljajo fiskalni sveti Romunije (2010), Irske (2011), Slovaške (2011) in Italije (2014) (Debrun & Kinda, 2014).

Analiza podatkov kaže na velike razlike med institucionalnimi modeli. Večina fiskalnih svetov – kar devetdeset odstotkov – deluje pod okriljem zakonodajalca (parlamentarni proračunski urad), izvršne oblasti ali kot samostojni organ. Parlamentarni proračunski uradi so zgodovinsko povezani s predsedniškim političnim sistemom, vendar so zdaj razširjeni tudi v številnih razvitih državah in državah v razvoju. V Evropski uniji na tak način deluje fiskalni svet Italije. Izvršna veja oblasti je ustanovila fiskalne svete v Belgiji, na Hrvaškem, Danskem, Nizozemskem, v Sloveniji in Združenem kraljestvu. Neodvisni samostojni fiskalni sveti so najbližje modelu, predlaganemu v akademski literaturi, in jih najdemo v številnih evropskih državah (Irska, Madžarska, Nemčija, Portugalska, Romunija, Slovaška in Švedska). Le v dveh državah (Francija in Finska) sta fiskalna sveta povezana z vrhovno revizijsko institucijo – računskim sodiščem (Debrun & Kinda, 2014).

V Tabeli 9 so prikazani dejavniki, ki vplivajo na neodvisnost fiskalnih svetov. Večina fiskalnih svetov uživa formalnopravno zaščito pri izpolnjevanju svojega mandata, na primer pred neposrednim sprejemanjem navodil. Vendar je manj kot polovica njihovih proračunov zaščiten pred samovoljnimi zmanjšanja sredstev, ki lahko ogrozijo njihovo sposobnost za izpolnjevanje predpisanih nalog. Bolje so zaščiteni proračuni starejših fiskalnih svetov, na primer danskega gospodarskega sveta, nemškega sveta ekonomskih strokovnjakov in ameriškega kongresnega proračunskega urada. Jamstva glede finančnih virov fiskalnih svetov so različna, od ločenih proračunskih postavk letnega proračuna, o katerih glasuje parlament, do večletnih odobritev sredstev za njihovo delovanje.

Za razliko od neodvisnih monetarnih institucij – centralnih bank – fiskalni sveti nimajo neposrednega nadzora nad instrumenti politike, za boljše delovanje katere si prizadevajo. Zato poskušajo vplivati na vodenje fiskalne politike posredno preko javne razprave in le redko preko neposrednih ukrepov v proračunskem postopku. Tabela 9 prikazuje, da so javno dostopna poročila fiskalnih svetov pogosto deležna velike medijske pozornosti. Ta je najpomembnejše sredstvo vpliva na politične odločitve glede javnofinančnih ukrepov ter pogosto tudi razlog izgube ugleda, če so razhajanja prevelika. Redki so primeri, kjer bi bile napovedi fiskalnih svetov zavezujoče ali povezane s pravilom »upoštevaj ali pojasni«. Ta pomeni, da če vlada ne upošteva mnenja ali ocene fiskalnega sveta, mora razloge za tako odstopanje javno pojasniti. Vendar ima vedno več novih fiskalnih svetov organizirana uradna posvetovanja z vlado in redne predstavitve poročil v parlamentu, kar jim omogoča bolj neposreden stik z nosilci odločanja. Taka je na primer praksa na Finskem, v Franciji, Italiji in Romuniji (Debrun & Kinda, 2014).

Tabela 9: Neodvisnost proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji

Država	Formalna neodvisnost	Neodvisnost proračuna	Javna poročila	Močan medijski vpliv	Zavezujoče napovedi	Upoštevaj ali pojasni	Formalno posvetovanje ali zaslišanje
Avstrija	◇	◇	◇	◇			
Belgija (HRF/CSF)			◇			◇	
Belgija (FOF/SPFF)	◇		◇	◇	◇		
Hrvaška	◇		◇				
Danska	◇	◇	◇	◇			
Finska	◇		◇				◇
Francija	◇		◇				◇
Nemčija	◇	◇	◇	◇		◇	
Madžarska	◇		◇	◇			◇
Irska	◇		◇	◇			
Italija	◇		◇				◇
Nizozemska			◇	◇	◇		
Portugalska	◇	◇	◇	◇			◇
Romunija	◇	◇	◇	◇			◇
Slovaška	◇	◇	◇	◇			
Slovenija (UMAR)	◇		◇	◇	◇		
Slovenija (FS)	◇		◇				
Švedska	◇		◇	◇			
Združeno kraljestvo	◇		◇	◇		◇	◇

Vir: X. Debrun, & T. Kinda, *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise*, 2014, table 3, str. 17.

Calmfors (2010) navaja izkušnje švedskega fiskalnega sveta in med drugim poudari pomen okolja, v katerem deluje, ter odnos medijev. Švedska se v začetku devetdesetih let spopade z globoko ekonomsko in finančno krizo ter bančno sanacijo, ki po obsegu in posledicah ne zaostaja za zadnjo krizo v Evropi. Zaradi spomina na spopad s temi izzivi javnost razume razloge za ustanovitev švedskega sveta za fiskalno politiko. Vendar delovanja švedskega fiskalnega sveta kaže, da predstavlja njegova osnovna funkcija – to je javno opozarjanje na težave predlogov vlade z vidika njihovih srednjeročnih in dolgoročnih posledic – tudi v državah z začetno podporo delovanju fiskalnega sveta sčasoma velik izziv, saj mediji raje

poročajo o kritičnih stališčih kot pozitivnih mnenjih in tako pripomorejo k ustvarjanju bolj negativnega vtisa v javnosti kot ga kažejo mnenja fiskalnega sveta (Calmfors, 2010, 2012). Zaradi neverodostojne fiskalne politike, nizke tolerantnosti, omejevanja dostopa do podatkov in zniževanja sredstev za delo lahko v nekaj letih pride do ukinitve fiskalnega sveta, kar kaže primer sosednje Madžarske (Kopits, 2011).

Tabela 10: Velikost in sestava proučevanih fiskalnih svetov v Evropski uniji

Država	Velikost		Dolžina mandata uprave v letih	Tuji strokovnjaki v upravi	Sestava			
	Uprava	Tehnično osebje in administracija			Akademiki	Strokovnjaki	Politiki	Uradniki
Avstrija	15	3	6		◇	◇		◇
Belgija (HRF/CSF)	27	14	5		◇			◇
Belgija (FOF/SPFF)	2	90	9			◇		
Hrvaška	7	0	5		◇	◇		◇
Danska	25	30	6	◇	◇			
Finska	7				◇	◇		
Francija	11		5			◇		◇
Nemčija	5	20	5	◇	◇			
Madžarska	3	4	6		◇	◇		
Irska	5	3	4	◇	◇	◇		
Italija	5		6					◇
Nizozemska	3	117	7	◇	◇	◇		◇
Portugalska	7	15	7	◇	◇	◇		◇
Romunija	5	6	9		◇	◇		
Slovaška	3	18	7	◇	◇	◇		◇
Slovenija (UMAR)	3	65	5	◇		◇		◇
Slovenija (FS)	7	0	5	◇	◇	◇		
Švedska	6	6	3	◇	◇	◇		
Združeno kraljestvo	4	17	5	◇	◇	◇		

Vir: X. Debrun, & T. Kinda, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise, 2014, table 4, str. 18.

Velikost fiskalnih svetov se lahko zelo razlikuje, odvisno od njihovih pristojnosti, zapletenosti vladnih sistemov ter razpoložljivosti človeških in finančnih virov. Analiza Debruna in Kinde (2014) ter podatki v Tabeli 10 kažejo, da imajo majhni fiskalni sveti ožje opredeljene pristojnosti kot veliki, čeprav obstajajo zelo velike razlike v velikosti celo med institucijami s podobnimi pooblastili. Majhni fiskalni sveti (z manj kot desetimi zaposlenimi s polnim delovnim časom) so pogosto odgovorni za pripravo ocen fiskalne politike (na primer Finska, Irska in Slovenija), medtem ko večji fiskalni sveti običajno opravljajo tudi druge naloge, kot so priprava analiz, napovedi dolgoročne vzdržnosti in ocene stroškov ukrepov posameznih politik (na primer Nizozemska). Večina osebja fiskalnih svetov so akademiki, strokovnjaki za posamezne politike in javni uslužbenci. Vse več fiskalnih svetov ima možnost zaposliti tuje strokovnjake za člane vodstva, kar krepi vtis neodvisnosti od lokalne politike in omogoča izbiro med večjim številom nadarjenih posameznikov (Debrun & Kinda, 2014).

Debrun in Kinda (2014) dokazujeta, da imajo države z dobro oblikovanim fiskalnim svetom na splošno natančnejše makroekonomske in javnofinančne napovedi ter boljše dosegajo proračunske cilje. V času prosperitete so napovedi gospodarske rasti večinoma preveč optimistične. Rezultati Debruna in Kinde pa dokazujejo, da so bile tudi v takih razmerah napovedi v državah z neodvisnimi fiskalnimi sveti točnejše. Obstajajo empirični dokazi, da neodvisne fiskalne institucije okrepijo sposobnost vlad za spoštovanje numeričnih fiskalnih pravil.

Dobro delovanje fiskalnih institucij je obvezen pogoj za disciplinirano doseganje fiskalnih ciljev, vendar izkušnje kažejo, da ne zadostuje. Brez močne in trajnostne politične zavezanosti k srednjeročnim proračunskim ciljem in mandatu fiskalnega sveta trajnega izboljšanja fiskalnih rezultatov ni mogoče doseči (Hagemann, 2010). Povečanje fiskalne transparentnosti lahko poveča zavedanje o dolgoročnih stroških obstoječih proračunskih primanjkljajev in poveča izgubo ugleda vlad, ki kršijo lastna fiskalna pravila.

V tem podpoglavju so prikazane mnoge značilnosti neodvisnih fiskalnih svetov v izbranih državah Evropske unije. Da bi nacionalni fiskalni sveti lažje delovali v domačem okolju, med seboj sodelujejo ter se organizirajo na ravni Evropske unije. V naslednjem podpoglavju predstavljam obliko njihovega sodelovanja.

3.3.2 Mreža neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije

Mreža neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije je bila formalno ustanovljena leta 2015. Namenjena je izmenjavi mnenj, izkušenj in združevanju človeških virov neodvisnih fiskalnih institucij ter sodelovanju s službami Evropske komisije. Sodelovanje je prostovoljno (EU Independent Fiscal Institutions, 2015). Sporazum o sodelovanju je do maja 2016 podpisalo štiriindvajset fiskalnih institucij iz dvaindvajsetih držav članic Evropske

unije, pri čemer Grčijo in Nizozemsko zastopata po dve instituciji. Slovenske institucije ni med podpisnicami tega sporazuma.

Novembra 2015 Mreža neodvisnih fiskalnih institucij oblikuje stališče do krepitev evropskega fiskalnega okvira (EU Independent Fiscal Institutions, 2015). Ustanovitev svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora vidi kot osrednji element poglobljanja ekonomske in monetarne unije, kakor ga predlaga poročilo petih predsednikov. V svojem stališču opozarja na tri področja, na katerih neodvisne fiskalne institucije lahko prispevajo k potrebnemu napredku, in sicer:

- okrepitev vloge neodvisnih institucij v fiskalnem okviru Evropske unije,
- poenostavitev fiskalnih pravil in
- izvajanje obstoječe zakonodaje v nacionalnih fiskalnih okvirih.

Izboljšanje ustreznosti obstoječega okvira mora biti prioriteta, izboljšave naj potekajo pregledno in skladno z opredeljenimi roki. Pri tem priporoča, da bi ob spoštovanju načela subsidiarnosti in omogočanju nacionalni ravni, da ohrani lastništvo in odgovornost, poiskali sinergije med pravili in institucijami ter med različnimi ravnmi uprave. Hkrati poudarja pomen zagotovitve resnične neodvisnosti neodvisnih nacionalnih fiskalnih institucij pri izvajanju njihovih nalog. Kriza je pokazala, da stroga fiskalna pravila in njihov nadzor na ravni Evropske unije ne zadoščata. Mreža neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije meni, da nacionalne neodvisne fiskalne institucije lahko veliko prispevajo k spodbujanju odgovornih nacionalnih fiskalnih politik in imajo v primerjavi z evropskimi institucijami dve prednosti: dobro poznajo lokalne posebnosti posameznih držav in uživajo široko javno podporo. Sodelovanje med Evropskim fiskalnim odborom in nacionalnimi fiskalnimi institucijami bi pomagalo razjasniti metodološka vprašanja in omogočilo neposredno ter bolj pogosto udeležbo nacionalnih neodvisnih fiskalnih institucij pri izvajanju tehničnih in pripravljalnih nalog v okviru evropskega fiskalnega nadzora (EU Independent Fiscal Institutions, 2015).

Poenostavitev fiskalnih pravil je nujna, ker je sistem postal preveč zapleten, nepregleden in zelo zahteven, kar ogroža njegovo učinkovitost, verodostojnost in tudi doslednost. Pravil je verjetno celo preveč na evropski in nacionalni ravni. Temeljijo na zelo zapleteni metodologiji, ki jo splošna javnost težko razume in zahteva sporazume za njihovo razlago ter drevesa odločanja za pravilne odločitve oblikovalcev politik. Tega se zaveda tudi Evropska komisija (Evropska komisija, 2015a, 2015c). Metodologije in zakonodaja se prepogosto spreminjajo in so včasih težko razumljive, kar vnaša dvom glede pravih razlogov za njihovo spreminjanje. Preglednost take metodologije in postopkov je omejena. Zaradi vseh naštetih negativnih učinkov fiskalnih pravil obstaja soglasje za njihovo spremembo (EU Independent Fiscal Institutions, 2015).

Institucije in pravila so le del zgodbe. Zdrave javne finance zahtevajo ustrezne proračunske podatke za spremljanje delovanja fiskalnih okvirov, dobre proračunske postopke in prakse, ter srednjeročni pristop, zasnovan na numeričnih pravilih in ustreznih sporazumih med različnimi ravnmi nacionalne administracije. Direktiva o nacionalnih proračunskih okvirih uvaja dobre standarde na teh področjih. Njen prenos v domači pravni red pa razkriva veliko heterogenost med državami. Neodvisni strokovnjaki bi lahko naredili pregled in določili področja, na katerih je potrebno vložiti več naporov.

Februarja 2016 Mreža neodvisnih fiskalnih institucij oblikuje minimalne standarde za delovanje neodvisnih fiskalnih institucij, ki so predstavljeni v nadaljevanju (EU Independent Fiscal Institutions, 2016):

- **ustrezna raven virov in prožnost pri njihovem upravljanju.** Človeški in finančni viri morajo zadoščati za opravljanje nalog, ki so predpisane za posamezno neodvisno fiskalno institucijo. Ministrstva za finance, zakladnice ali parlamenti ne smejo imeti možnosti znižati njihovega proračuna. Najbolje je, da so sredstva za delovanje zagotovljena za daljše obdobje, ki presega število let med volitvami. Vodstvo lahko samostojno upravlja s sredstvi in viri. Plače morajo biti dovolj visoke, da zagotovijo stalnost osebja in stabilnost institucije;
- **dober in pravočasen dostop do informacij.** Potrebno je zagotoviti popoln in stalen dostop do potrebnih informacij v realnem času brez stroškov in podatki morajo biti v čitljivi obliki. Enako velja tudi za metodologije in predpostavke, uporabljene za pripravo proračuna. Standardne podatke bi ministrstvo za finance ali statistični urad moral samodejno posredovati ob predložitvi posameznega predloga in dodatne zahteve izpolniti v najkrajšem času. Omogočena bi morala biti udeležba na odborih, ki obravnavajo računovodstvo in statistiko nacionalnih računov. Vsaka omejitev dostopa do podatkov mora biti zakonsko utemeljena. Dobro prakso predstavlja podpis memoranduma o sodelovanju;
- **učinkovito izvrševanje načela »upoštevaj ali pojasni«.** To je ključno sredstvo za izpolnitev mandata neodvisnih fiskalnih institucij, zato je najbolje, da je to načelo navedeno v zakonu. Z določitvijo roka, v katerem mora ministrstvo za finance pripraviti odgovor, se izognemo dvomu glede njegove narave – molk organa bi lahko pomenil tudi strinjanje. Odgovor glede ocen ali priporočil mora vsebovati dovolj informacij o ukrepih in času njihove priprave in izvedbe. Primerni so tehnični sestanki za pojasnitev podrobnosti odgovorov, ki naj bodo tudi javno objavljeni;
- **varstvo pred političnimi pritiski.** Člane neodvisnih fiskalnih institucij bi morali izbrati na osnovi izkušenj in tehničnega znanja. Postopek izbire lahko vključuje zaslišanje v parlamentu. Glede navzkrižja interesov morajo veljati stroga pravila. Dolžina mandata

ne sme biti odvisna od volilnega cikla. Vodja mora biti plačan za poln delovni čas. Neodvisna fiskalna institucija lahko pripravi poročilo tudi na lastno pobudo. Domači ali tuji strokovnjaki naj opravijo zunanje vrednotenje dela v predvidenih intervalih, na primer vsakih pet let. Odgovornost do zakonodajalca se lahko spodbudi s pravočasno predložitvijo poročil parlamentu, kar omogoča vpliv na razpravo o posameznih zakonodajnih predlogih. Neodvisne fiskalne institucije morajo ohraniti pravico do prostovoljnega mednarodnega sodelovanja na ključnih področjih za izpolnjevanje svojih nalog. Nacionalna ali evropska zakonska ureditev sodelovanja ali usklajevanja ni zaželeno.

Mreža neodvisnih fiskalnih institucij predlaga, da vsa naštetna načela Evropska komisija podrobneje opredeli in zanje določi minimalne standarde, katerih izpolnjevanje bi redno spremljali v okviru evropskega semestra pri pregledu priporočil za posamezne države (EU Independent Fiscal Institutions, 2016).

3.3.3 Evropski fiskalni odbor

Calmfors in Wren-Lewis (2011) priporočata tri načine zagotavljanja neodvisnosti fiskalnih svetov: pridobivanje ugleda, formalna nacionalna pravila in mednarodni nadzor dela. Evropska komisija je enakega mnenja in zato oktobra 2015 sprejme sklep o ustanovitvi neodvisnega Evropskega fiskalnega odbora. S tem stopi korak naprej pri uresničevanju takojšnjih ukrepov za dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije. V nadaljevanju predstavljam njegove naloge, sestavo in delovanje.

3.3.3.1 Naloge Evropskega fiskalnega odbora

Poslanstvo svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora (v nadaljevanju Odbor) je pomagati Evropski komisiji pri izvajanju večstranskega fiskalnega nadzora območja evra, kot ga opredeljujejo členi 121, 126 in 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Odbor bo tako zagotavljal javno in neodvisno oceno na ravni Evropske unije ali proračuni in njihovo izvrševanje ustrezajo gospodarskim ciljem in priporočilom evropskega fiskalnega okvira. Evropska komisija bi morala njegove nasvete upoštevati pri odločitvah v okviru evropskega semestra (Juncker et al., 2015a).

Sklep o vzpostavitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora opredeljuje njegove dejavnosti. Odbor za Evropsko komisijo opravlja naslednje naloge (Sklep komisije (EU) 2015/1937 z dne 21. oktobra 2015 o vzpostavitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. L 282/37):

- pripravlja oceno izvajanja evropskega fiskalnega okvira, v kateri:

- poda mnenje ali so horizontalne odločitve na ravni območja evra in nacionalnih ravneh usklajene in se izvaja proračunski nadzor,
 - opozori na primere posebno hudega nespoštovanja pravil in ustreznost dejanske fiskalne naravnosti,
 - lahko poda predloge za nadaljnji razvoj evropskega fiskalnega okvira;
- na podlagi ekonomske presoje in skladno s pravili Pakta za stabilnost in rast svetuje glede primerne prihodnje fiskalne naravnosti za celotno območje evra, lahko pa tudi glede nacionalnih fiskalnih naravnosti. Kadar Odbor ugotovi, da posamezna tveganja ogrožajo pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, svojemu svetovalnemu mnenju priloži oceno možnih ukrepov, v skladu s Paktom za stabilnost in rast;
 - na zahtevo predsednika Komisije mora Odbor pripraviti tudi *ad hoc* mnenje.

Evropski fiskalni odbor sodeluje tudi z nacionalnimi fiskalnimi sveti pri izmenjavi dobrih praks in spodbujanju skupnega razumevanja vprašanj povezanih z evropskim fiskalnim okvirom. To sodelovanje poteka v skladu s členom 6 Direktive o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, ki določa da »neodvisni organi ali organi, ki so funkcionalno neodvisni od javnofinančnih organov držav članic« pripravijo zanesljivo in neodvisno analizo nadzora numeričnih fiskalnih pravil, prilagojenih posamezni državi članici, na osnovi katere bo mogoče ugotoviti ali gre za učinkovito in pravočasno spremljanje upoštevanja pravil (Direktiva Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, Uradni list Evropske unije št. L 306/41, str. 45).

3.3.3.2 Sestava in delovanje Evropskega fiskalnega odbora

Odbor sestavljajo predsednik in štirje člani. Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora je objavljen aprila 2016, njihova izbira poteka junija 2016 tako da bi lahko pričeli delovati septembra 2016. Analitično, statistično, upravno in logistično podporo Odboru nudi njegov sekretariat (Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. C 140/5).

Člani Odbora so imenovani za obdobje treh let in lahko svoj mandat enkrat podaljšajo. Predsednika in enega člana imenuje Evropska komisija na predlog predsednika Komisije po posvetovanju s podpredsednikom za evro in socialni dialog (Valdis Dombrovkis) ter komisarjem za gospodarske in finančne zadeve, obdavčenje in carino (Pierre Moscovici). Preostale tri člane tudi imenuje Evropska komisija na predlog predsednika Komisije, tokrat po posvetovanju z nacionalnimi neodvisnimi fiskalnimi sveti, Evropsko centralno banko in evro-skupino (Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. C 140/5).

Predvideno je, da bo predsednik Odbora delal do petnajst delovnih dni na leto in člani do deset delovnih dni na leto. Plačilo prejema na dnevni osnovi, potne stroške in stroške nastanitve jim povrnejo po predložitvi dokazil, za pokritje obrokov prejmejo dnevnic (Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. C 140/5).

Predsednik je odgovoren za nadzorovanje izvajanja nalog in pravilno delovanje Odbora, sklicevanje sestankov in njihovo vodenje, pri čemer mora zlasti (Sklep Komisije (EU) 2015/1937 z dne 21. oktobra 2015 o vzpostavitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. L 282/37):

- zagotoviti uspešno uresničevanje mandata Odbora, ob upoštevanju najvišjih standardov kakovosti in etičnih standardov,
- upravljati Odbor in prevzeti splošno odgovornost za izvajanje letnega delovnega programa,
- zastopati Odbor v stikih z Evropsko komisijo in drugimi evropskimi, nacionalnimi in mednarodnimi organi in organizacijami, ter
- predstaviti letno poročilo Odbora.

Člani se udeležujejo izvršnih sej Odbora in aktivno zagotavljajo izpolnjevanje ciljev in nalog. Vsak član mora predsedniku poročati o svojem prispevku, tvorno sodelovati pri določanju prednostnih nalog v okviru strateškega načrtovanja in razvoju ter izboljšavah uporabljenih analitičnih orodij (Sklep Komisije (EU) 2015/1937 z dne 21. oktobra 2015 o vzpostavitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. L 282/37).

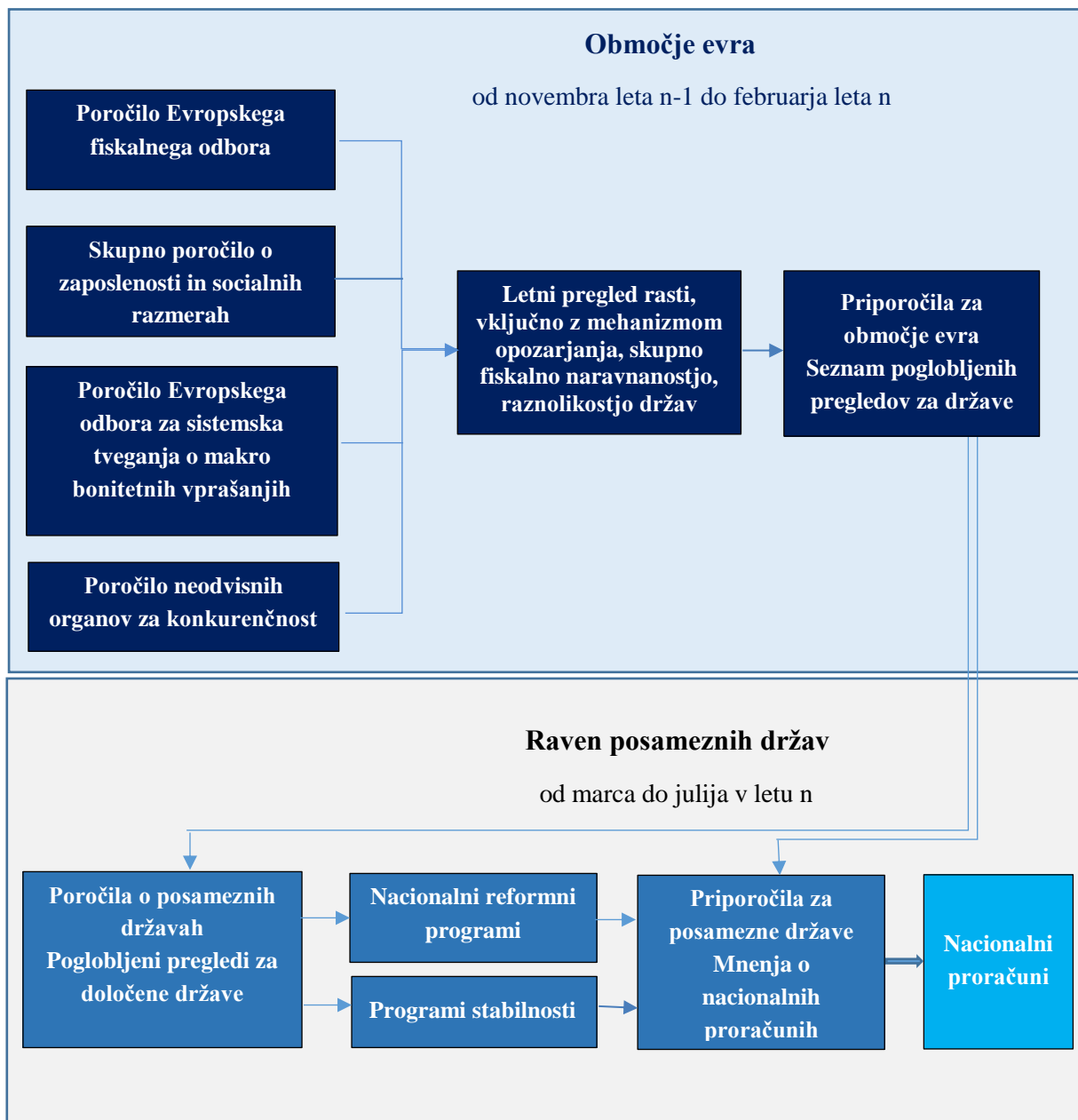
Neodvisnost je ključno načelo delovanja Odbora, za kar morajo skrbeti tako člani kot predsednik. Člani Odbora jo v praksi zagotavljajo tako, da »pri izvajanju svojih nalog delujejo neodvisno, ne zahtevajo in ne sprejemajo navodil institucij ali organov Unije, vlad držav članic ali drugih javnih ali zasebnih organov. Člani sekretariata sprejemajo navodila samo od Odbora.« (Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora, Uradni list Evropske unije št. C 140/5, stran 6).

V primeru navzkrižja interesov v zvezi z določeno oceno ali mnenjem morajo posameznega člana izločiti iz procesa priprave in sprejetja takega dokumenta. Kadar se v takem položaju znajde predsednik, o tem odloči Odbor.

3.3.3.3 Vloga Evropskega fiskalnega odbora v evropskem semestru

Na Sliki 12 prikazujem novo zgradbo evropskega semestra in umeščenost Evropskega fiskalnega odbora v semestru, ki zdaj močneje povezuje območje evra z nacionalno ravno, pri tem pa jasno loči dva zaporedna dela (Evropska komisija, 2015c; Juncker et al., 2015b).

Slika 12: Delovanje prenovljenega evropskega semestra



Vir: J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, & M. Schulz, *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*, 2015b, priloga 2, str. 22.

Obdobje od novembra predhodnega leta do februarja tekočega leta je namenjeno ocenjevanju stanja v območju evra. Vrsta tematskih poročil, kot so poročila Evropskega fiskalnega odbora, Odbora za sistemska tveganja o makro bonitetnih vprašanjih in organov

za konkurenčnost ter poročilo o zaposlenosti in socialnih razmerah, bo skupaj z mehanizmom opozarjanja strnila izzive območja evra. O njih bo razpravljala Evropski parlament, ko bo obravnaval predloge Komisije o letnem pregledu rasti, potrebnih ukrepih v območju evra ter seznamu članic, ki naj bi bile deležne poglobljenega pregleda zaradi presežnega primanjkljaja proračuna.

Zakonodajni »šesterček« in »dvojček« predpisujeta dialog Evropskega parlamenta o ekonomskih vprašanjih z Evropsko komisijo, različnimi odbori Sveta Evropske unije in evro-skupino. Do konca februarja bi bile tako določene prednostne naloge za naslednje leto za Evropsko unijo in zlasti za države članice območja evra.

V drugem delu, ki traja od marca do julija tekočega leta, bo Evropska komisija pregledala in ocenila rezultate in politike držav članic glede na predhodno določene prednostne naloge.

Države bi morale v razpravo o predlaganih prednostnih nalogah vključiti svoje parlamente, socialne partnerje in civilno družbo ter pripraviti nacionalni reformni program in program stabilnosti. Postopek bi se zaključil s sprejetjem priporočil za posamezno državo, ki bi morala upoštevati interese območja evra, dogovorjene v prvem delu tesneje povezanega evropskega semestra (Evropska komisija, 2015c; Juncker et al., 2015b).

Evropski fiskalni odbor bo tako v svoji svetovalni vlogi prispeval k večstranskemu nadzoru v območju evra, kar kaže tudi Slika 12, in pri tem sodeloval z nacionalnimi fiskalnimi sveti, ki bi morali že delovati.

Preden preidem na poglavje o Sloveniji, samo še na kratko opišem spreminjanje vloge nekaterih drugih pomembnih institucij. Za večjo demokratično legitimnost, občutek nacionalnega lastništva in odgovornosti, ki so nepogrešljivi pri poglobljanju skupne ekonomske in monetarne unije, se krepi parlamentarni nadzor nad evropskim semestrom. Ekonomski dialogi Evropskega parlamenta s ključnimi deležniki že potekajo, a bi se lahko še okrepili z določitvijo terminov dialoga v najpomembnejših fazah evropskega semestra. Evropski in nacionalni akterji se lahko tesneje povežejo tudi v okviru nove oblike medparlamentarnega sodelovanja v evropskem parlamentarnem tednu, ko predstavniki nacionalnih parlamentov poglobljeno razpravljajo o prednostih nalogah. Zakonodajni »dvojček« vzpostavlja pravico nacionalnih parlamentov, da pozovejo evropskega komisarja, naj predstavi mnenje o osnutku predloga nacionalnega proračuna ali priporočila državi članici, ki se spopada s prekomernim primanjkljajem. Evropska komisija pripravlja vzorčne dogovore za učinkovitejše sodelovanje z nacionalnimi parlamenti, kar bo privedlo do pogostejšega izvajanja pravice in vabila komisarju (Evropska komisija, 2015c; Juncker et al., 2015b).

4 NEODVISNI FISKALNI ORGAN V SLOVENIJI

4.1 Pregled dogajanja in delovanje v preteklosti

Vlada Republike Slovenije je leta 2009 na podlagi zakona o javnih financah ustanovila Fiskalni svet kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike. Računsko sodišče Republike Slovenije (2012) v revizijskem poročilu o učinkovitosti priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 navaja, da je bila neodvisnost okrnjena na več področjih. Fiskalni svet ni mogel finančno poslovati neodvisno in samostojno ter ni imel ustrezne strokovne podpore za izvajanje nalog. Fiskalni svet bi moral tudi ocenjevati delo organa, ki ga je imenoval in v okviru katerega je deloval. Sam ni imel dovolj strokovnih zmogljivosti za izvedbo vseh nalog in pristojnosti, za oddajo strokovnih analiz in znanstvenih raziskav zunanjim strokovnjakom pa ni imel dovolj sredstev. Vlada tudi ni zagotovila, da bi se ocene Fiskalnega sveta ustrezno obravnavale in odrazile pri pripravi proračuna ali oblikovanju prihodnje fiskalne politike. Računsko sodišče je predlagalo povečanje pristojnosti Fiskalnega sveta s pripravo vnaprejšnjih ocen posameznih predlaganih javnofinančnih ukrepov, spoštovanja fiskalnega pravila in dolgoročne vzdržnosti predlogov proračunov. Predlagane nove naloge bi povečale vpliv Fiskalnega sveta, vendar po takrat veljavni zakonodaji zanje ni imel pristojnosti (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012). Računsko sodišče je v pričakovanju odločitve, ali naj bo strokovna podpora – fiskalni institut – del javne uprave ali izven nje, za obe možnosti navedlo posamezne pomanjkljivosti. Delovanje v okviru uprave po mnenju Računskega sodišča pomeni neposredno odvisnost od odločitev vlade, ki so lahko tudi politične narave, kar bi povzročilo dvom o nepristranskosti in neodvisnosti. Delovanje zunaj javne uprave bi zahtevalo več sredstev, hkrati bi prišlo do podvajanja posameznih nalog, ki jih nekatere institucije opravljajo že znotraj javne uprave (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012).

Prvi Fiskalni svet je imel sedem članov, od tega so morali imeti vsaj štirje izkušnje s področja javnih financ, ostali pa biti univerzitetni profesorji in raziskovalci ekonomske smeri, ki niso zaposleni pri neposrednih uporabnikih proračunskih sredstev. Imenovani so bili na predlog ministra za finance za obdobje petih let. Računsko sodišče je ocenilo, da si minister za finance na ta način sam izbira nadzornike. Ob tem je dodalo, da je ministrstvo člane Fiskalnega sveta sicer predlagalo na podlagi predloga predsednika Fiskalnega sveta. Za zagotavljanje večje neodvisnosti je Fiskalni svet sam predlagal, naj člane in predsednika predlaga predsednik republike na predlog vlade in Banke Slovenije (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012). Računsko sodišče je tudi predlagalo, da bi bilo za neprekinjeno delovanje neodvisne fiskalne institucije bolje, da se mandati vseh članov ne bi končali hkrati (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012).

Operativne in administrativne naloge je za Fiskalni svet opravljal Generalni sekretariat Vlade, in sicer po mnenju sodišča ustrezno. Fiskalni svet je navedel, da je nemoteno in

brezplačno prejemal podatke, informacije in pojasnila ministrstev, vladnih služb in Statističnega urada Republike Slovenije. Zakon o javnih financah je določal, da Fiskalni svet pripravi in objavi letno poročilo, ni pa navajal, kdo mora poročilo obravnavati in kdaj. Ker bi moralo biti poročilo Fiskalnega sveta pripomoček vladi pri oblikovanju fiskalne politike, bi ga morala vlada in Državni zbor obravnavati in se opredeliti glede v njem izraženih mnenj in priporočil. Po mnenju sodišča bi se moralo ministrstvo za finance tudi med letom pri pripravi različnih dokumentov posvetovali s Fiskalnim svetom, ker gre za posvetovalno telo vlade in bi bilo to tudi v njenem interesu (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012).

Urad za makroekonomske analize in razvoj kot slabost prvega Fiskalnega sveta navaja vladno imenovanje vseh članov, periodično delovanje, preveliko splošnost in področno razpršenost analiz ter odsotnost stalne delovne skupine, ki bi nudila strokovno podporo. Ker so bile zadnjemu letnemu poročilu priložene ločene analize in mnenja posameznih članov, je ostal vtis neenotnosti, namesto da bi z enotno oceno poskušal predlagati izboljšave fiskalne politike (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012; Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

Fiskalni svet je na predhodno navedene težave svojega delovanja nekaj let opozarjal v letnih poročilih in na sejah, vendar rešitve glede strokovne podpore in drugih vprašanj ni dočakal. Z delom je prenehal leta 2012, ko je odstopila večina njegovih članov. Predsednik prvega Fiskalnega sveta Marjan Senjur je v intervjuju septembra 2012 izjavil: »Mnogi ekonomisti menijo, da so vlade nagnjene k presežni javni porabi in zato nastajajo primanjkljaji v proračunih. Ena od možnih rešitev te težave je ustanovitev fiskalnih svetov. Neodvisni strokovni fiskalni svet naj bi presojal fiskalno politiko in tako v nekem smislu nadziral fiskalno politiko vlade. Prejšnja vlada je ustanovila fiskalni svet, da bi naredila vtis na finančne trge in povečala legitimnost svoje fiskalne politike. Ni pa ustvarila pogojev, da bi fiskalni svet lahko izvajal svoje sicer široko zastavljene naloge. Moje mnenje je bilo, da je najmanj, kar naj bi fiskalni svet naredil, da bi vsako leto pripravil letno poročilo o fiskalni politiki, ki bi bilo strokovno in analitično vsaj na ravni podobnih poročil mednarodnih institucij o Sloveniji. To bi bilo mogoče, če bi fiskalni svet imel ob sebi ustrezno strokovno podporo ali neke vrste fiskalni institut. Že za časa prejšnje vlade se je govorilo, da bi se nekaj naredilo v to smer, vendar se ni nič zgodilo. Nova vlada pa ni videla potrebe po takem fiskalnem svetu.« (Senjur, 2012, str. 1).

4.2 Pregled zakonodajne ureditve in zahtev Evropske unije

V prvem poglavju navajam, da morajo članice Evropske unije svoje ekonomske politike obravnavati kot zadeve skupnega pomena in svoje proračunske politike voditi v smeri zdravih javnih financ. Kriza je spodbudila podpis Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki vključuje tudi fiskalni dogovor. Države pogodbenice v svoje nacionalno pravo vključijo pravilo, da se v primeru ugotovljenih večjih odstopanj od srednjeročnega cilja ali poti prilagoditve za njegovo doseganje samodejno

sproži popravljalni mehanizem. Na nacionalni ravni so za spremljanje spoštovanja pravil glede popravljalnega mehanizma odgovorne neodvisne institucije (Evropska komisija, 2012). Njihova naloga je podajati javne ocene glede prisotnosti okoliščin, ki zahtevajo sprožitev popravljalnega mehanizma, izvajanja v skladu z nacionalnimi pravili in načrti ter prisotnosti okoliščin za sprožitev ali prenehanje veljavnosti določil o možnem odstopanju.

Po zakonodaji Evropske unije mora nacionalna zakonodaja fiskalnim svetom zagotavljati visoko raven funkcionalne neodvisnosti z zaščito pred posegi od zunaj (dajanje navodil), pravočasno komuniciranje z javnostjo, imenovanje izkušenih in usposobljenih strokovnjakov, zadostne vire za njihovo delovanje in izvajanje podeljenih pooblastil ter dostop do potrebnih informacij. V skladu z načelom »upoštevaj ali utemelji« imajo vlade dve možnosti glede priporočil fiskalnih svetov: priporočila upoštevajo ali utemeljijo, zakaj jih niso upoštevale (Evropska komisija, 2012; European Commission, 2016b).

Slovenija je morala domači pravni red ustrezno prilagoditi glede na zahteve evropskega pravnega reda. Spremenila je ustavo, sprejela Zakon o fiskalnem pravilu in pripravila predlog sprememb Zakona o javnih financah.

4.2.1 Sprememba Ustave

Slovenija je fiskalno pravilo o uravnoveženem proračunu leta 2013 zapisala v ustavo, kar je strožje kot zahteva Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. V 148. členu Ustave Republike Slovenije je zapisano, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoveženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presežati izdatke, od česar se lahko začasno odstopi le v izjemnih okoliščinah, ki jih mora opredeliti zakon, sprejet z dvotretjinsko večino vseh poslancev (Ur.l. RS, št. 47/2013-UZ148).

4.2.2 Zakon o fiskalnem pravilu

Državni zbor je v začetku julija 2015 le sprejel Zakon o fiskalnem pravilu in tako izpolnil dane zaveze iz leta 2012 ter Sloveniji omogočil, da je kot zadnja članica območja evra – že po roku – fiskalno pravilo vnesla v svoj pravni red (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP).

V razpravi med drugo obravnavo predloga zakona poslanci niso enotno podprli predlaganih določb o Fiskalnem svetu. Nekateri so menili, da je v zakonu predvidena »prevelika vloga fiskalnega sveta, ki bo deloval neodvisno« (Odbor za finance in monetarno politiko, 2015, str. 2). Drugi člani odbora so vladni predlog zakona podprli ker je pomembno »da je fiskalni svet neodvisen in strokoven organ« (Odbor za finance in monetarno politiko, 2015, str. 3). V drugi obravnavi predloga zakona so bili vloženi amandmaji k vsem sedemnajstim vsebinskim členom – nespremenjen je ostal le zadnji osemnajsti člen, ki določa začetek

veljavnosti zakona. Odbor za finance in monetarno politiko je sprejel predlagane spremembe vseh vsebinskih členov zakona, torej tudi tistih, ki urejajo delovanje Fiskalnega sveta. Sprejeti so bili amandmaji treh poslanskih skupin, predlogi dveh poslanskih skupin niso bili sprejeti in predlogi dveh poslanskih skupin so postali brezpredmetni (Odbor za finance in monetarno politiko, 2015).

Analiza razlik med prvotnim predlogom zakona in spremembami nastalimi v času obravnave kaže na spremembe tudi glede predlagateljev za člane Fiskalnega sveta. Prvotni predlog je predvideval, da bi člane Fiskalnega sveta predlagal predsednik republike, Banka Slovenije in vlada, v sprejetem besedilu zakona je edini predlagatelj vlada. Ne glede na potrebno dvotretjinsko podporo poslancev v Državnem zboru bi to dejstvo lahko vodilo v dvom glede neodvisnosti takšne institucije, še posebno na začetku njenega delovanja (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2015).

Zakon o fiskalnem pravilu določa (povzeto po Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP):

- časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu ali prenehanju;
- delovanje Fiskalnega sveta kot neodvisnega in samostojnega državnega organa in
- delno prenaša Direktivo Sveta o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

Zakon opredeljuje Fiskalni svet kot samostojen in neodvisen državni organ, ki pripravlja in javno objavlja ocene skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili, ki so določena v domačih ali evropskih predpisih, lahko pa pripravlja tudi priporočila (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP).

V nadaljevanju opisujem naloge Fiskalnega sveta, njegovo sestavo in izbirni postopek.

Fiskalni svet opravlja naslednje naloge (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP):

- ocenjuje vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili, kot jo opredeljuje osnutek Programa stabilnosti,
- pripravlja oceno upoštevanja fiskalnih pravil predloga državnega proračuna, njegovih sprememb ter rebalansa, ki so predloženi v sprejem Državnemu zboru,
- spremlja tekoče izvrševanje vseh štirih blagajn: državnega proračuna, občinskih proračunov, zdravstvene in pokojninske blagajne,
- pripravlja oceno skladnosti izvršenih proračunov s fiskalnimi pravili,
- ocenjuje ustreznost predloga sprememb okvira in predloga ukrepov za odpravo odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti,
- ocenjuje skladnost izvrševanja odpravljanja odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti,

- ocenjuje, ali so nastale ali prenehale okoliščine za odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti in
- opravlja druge naloge, potrebne za izvajanje svojih pristojnosti.

Za vsako nalogo je natančno določeno, kdaj jo Fiskalni svet opravi in komu predloži svoje ocene – vladi ter Državnemu zboru. Ocene, mnenja ali priporočila lahko pripravi tudi po lastni presoji. Vlada mora pripraviti pisno obrazloženo stališče do ocene Fiskalnega sveta in ga poslati Državnemu zboru, ki lahko naloži vladi pripravo sprememb predloga ali dodatnih ukrepov.

Fiskalni svet ima tri člane, ki jih na predlog vlade imenuje Državni zbor. Funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije. Za člane so imenovani strokovnjaki s področja makroekonomije, javnih financ ali ekonomije, ki imajo najmanj univerzitetno izobrazbo in najmanj deset let delovnih izkušenj, pri čemer se ocenjujejo tudi poslovna uspešnost, uspešnost na dosedanjih delovnih mestih in ugled. Za člana Fiskalnega sveta ne more biti imenovana oseba, ki je bila pravnomočno obsojena na zaporno kazen v trajanju več kot šest mesecev (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP).

Član Fiskalnega sveta je imenovan za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. Člana Fiskalnega sveta je mogoče predčasno razrešiti, če sam odstopi, je obsojen za kaznivo dejanje ali trajno izgubi zmožnost za delo, če nastopijo razlogi za nezdržljivost opravljanja funkcije ali več ne izpolnjuje pogojev in če pri izvrševanju svojih funkcij ne ravna v skladu z ustavo ali zakonom. V zadnjem primeru pobudo za razrešitev člana Fiskalnega sveta lahko vložijo najmanj petnajst poslancev Državnega zbora. Pobuda mora vsebovati opis očitane kršitve ustave oziroma zakona in predlog dokazov (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP).

Izbirni postopek članov Fiskalnega sveta se začne pol leta pred iztekom funkcije članov Fiskalnega sveta, če kandidat ni dobil potrebne podpore Državnega zbora ali je bil predčasno razrešen. Vlada izmed prijavljenih kandidatov predlaga Državnemu zboru kandidate za predsednika in člana Fiskalnega sveta ter svojo izbiro pisno obrazloži. Državni zbor o predlaganih kandidatih glasuje v tridesetih dneh po predložitvi predloga vlade. Predlagani kandidat je imenovan, če zanj glasujeta dve tretjini vseh poslancev (Ur.l. RS, št. 55/2015-ZFisP).

Vlada je izmed prijavljenih kandidatov za člane Fiskalnega sveta izbrala tri ugledne strokovnjake z ustreznim znanjem in izkušnjami. Državni zbor je o njih razpravljala marca 2016, a predloga ni podprl. Slovenija je tako junija 2016 edina država članica območja evra, kjer ta neodvisni fiskalni organ ne deluje. Ministrstvo za finance je ponovilo poziv za člane Fiskalnega sveta z rokom za prijavo konec junija 2016. Po objavi prvega javnega poziva za zbiranje predlogov možnih kandidatov za člane Fiskalnega sveta takoj po sprejemu Zakona o fiskalnem pravilu je bil to že četrti poziv.

Na koncu tega dela predstavljam še delovanje Fiskalnega sveta. Zastopa ga predsednik, ki vodi in organizira delo. Odločitve sprejema z večino vseh članov. Sredstva za delo mu zagotovi proračun na njegov predlog, o njihovi porabi odloča samostojno. Predsednik je zaposlen za najmanj petdeset odstotkov delovnega časa, člana pa za največ petdeset odstotkov delovnega časa.

Največ štirje uslužbenci za predsednika opravljajo strokovno delo, administrativno tehnično pomoč mu nudijo službe Računskega sodišča Republike Slovenije. Vse institucionalne enote sektorja država mu brezplačno nudijo vse informacije in analize, s katerimi razpolagajo in ki jih Fiskalni svet potrebuje za svoje delo. Vsako leto maja mora predložiti poročilo o delu za preteklo leto.

5 RAZPRAVA

5.1 Zaključne ugotovitve in analiza raziskovalnih vprašanj

V uvodu magistrskega dela sem zastavila pet raziskovalnih vprašanj. Na podlagi strokovnih virov in podatkov, uporabljenih v magistrskem delu, v tem poglavju odgovorim na vsakega od petih raziskovalnih vprašanj in jih analiziram.

Prvo raziskovalno vprašanje se nanaša na problematiko stanja na področju javnih financ v Evropski uniji in pomena stabilnih javnih financ za makroekonomsko stabilnost. Fiskalne politike naj bi spodbujale makroekonomsko stabilnost in rast v skladu s – še zlasti v območju evra – fiskalnim okvirom, ki temelji na spoštovanju pravil. V preteklih letih je postal še toliko bolj očit en vpliv javnofinančne odgovornosti na gospodarsko rast. Analiza statističnih podatkov kaže, da je sprva bančna kriza, ki se je nato sprevergla v krizo državnega dolga, krizo evra in gospodarsko krizo, povzročila negativne rasti v letih 2009 in 2012. Gospodarska in finančna kriza sta povzročili visoko nezaposlenost in padeč prihodkov proračuna, kar je razgalilo strukturne težave in zelo poslabšalo javnofinančno stanje. Koreniti rezi mnogih proračunskih izdatkov so tudi negativno vplivali na rast gospodarstva. Ker so mnoge države članice svoje banke reševale pred propadom, so še dodatno močno povečevale svoj proračunski primanjkljaj in javni dolg. Merila za javnofinančni primanjkljaj in dolg v območju evropske ekonomske in monetarne unije so bila v večini članic presežena. Da bi države lahko odplačevale svoj dolg in opravljale vse svoje naloge so morale sprejeti številne ukrepe za izboljšanje svojega javnofinančnega položaja. Leta 2015 je samo še šest držav članic Evropske unije imelo presežni primanjkljaj proračuna in tudi javni dolg območja evra se od leta 2014 znižuje, kar je sčasoma prispevalo k stabilizaciji gospodarstva in izboljšalo makroekonomsko sliko. Države članice so začele več pozornosti posvečati tudi domačim makroekonomskim neravnovesjem, da bi zmanjšale ranljivost gospodarstva ob nenadnem poslabšanju pogojev gospodarjenja ter prelivanje negativnih učinkov med članicami območja evra in celotne Evropske unije. Začrtane poti se bo treba držati tudi v

prihodnje, da bi še na srednji in dolgi rok zagotovili vzdržne javne finance in stabilno gospodarsko rast. Monetarna politika zdaj z nizkimi obrestnimi merami prispeva k lažjemu odplačevanju dolgov prebivalstva, podjetij in držav, kar tudi izboljšuje javnofinančno stabilnost. Te ugodne razmere, ki ne bodo trajale večno, je treba izkoristiti v polni meri.

Drugo raziskovalno vprašanje obravnava odziv Evropske unije na krizo, in sicer kako so bili njeni odzivi povezani z omejitvami, ki so izhajale iz stanja na področju javnih financ. Bančna kriza v Evropski uniji je povzročila krizo državnega dolga, ogrozila skupno valuto in gospodarski razvoj ter povzročila krizo zaupanja. Evropska unija se je morala odzvati s hitrimi ukrepi. Spremenila je tudi značilnosti ekonomske politike in politike fiskalnega upravljanja. Bančna kriza je spodbudila reformo bančnih in finančnih trgov ter okrepila nadzor nad njimi, da se v prihodnosti prepreči nastanek tako hudih posledic za evropsko in nacionalna gospodarstva. Zaradi krize državnega dolga je bilo treba uvesti veliko instrumentov hitre finančne podpore državam članicam, ki niso bile več sposobne odplačevati dolgov zaradi previsokih obrestnih mer na finančnih trgih. Ti instrumenti (Sklad za plačilnobilanco pomoč, medvladna posojila držav članic območja evra Grčiji, Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, Evropski instrument za finančno stabilnost, Evropski mehanizem za stabilnost) so bili vzpostavljeni na osnovi solidarnosti, vendar je izvedba strukturnih reform pogoj za zagotovitev njihove pomoči. Kriza evra je okrepila gospodarsko usklajevanje med članicami v okviru evropskega semestra in preko mehanizma opozarjanja na makroekonomska neravnovesja. Gospodarska kriza je zahtevala ponovno proučitev strateških ciljev ter spodbujanje strateških naložb. Kriza zaupanja je privedla do reform na področju odgovornosti in krepitve institucij. Vsaka država mora paziti, da ne porabi več, kot ustvari, in je sama sposobna poravnati svoje obveznosti. Vse navedene spremembe krepijo stabilnost javnih financ.

Tretje raziskovalno vprašanje govori o razlogih za oblikovanje ideje o vzpostavitvi neodvisnega fiskalnega organa na ravni Evropske unije in načinu njegovega delovanja. Osnovna naloga neodvisnega fiskalnega organa na ravni Evropske unije je pomagati Evropski komisiji pri izvajanju večstranskega fiskalnega nadzora v območju evra. Zagotavlja javno in neodvisno oceno, ali nacionalni predlogi proračunov in njihovo izvajanje ustrezajo gospodarskim ciljem Evropske unije in priporočilom evropskega fiskalnega okvira. Opozoriti mora na primere posebno hudega nespoštovanja pravil ter ustreznost dejanske fiskalne naravnosti območja evra in nacionalne ravni. Okrepil naj bi vlogo in predvsem moč nacionalnih fiskalnih svetov ter po potrebi nadzoroval njihovo delo. Tako bi Evropski fiskalni odbor pripomogel k zavedanju o potrebi po uresničevanju na nacionalni ravni zastavljenih reform, kar bi na evropski ravni prispevalo k zmanjševanju števila makroekonomskih neravnovesij in omejevanju širjenja njihovih negativnih posledic med evropskimi gospodarstvi.

Četrto raziskovalno vprašanje obravnava aktualne izzive, s katerimi se spopadajo neodvisne fiskalne institucije, ki na podlagi neodvisnih analiz, ocen in priporočil poskušajo vplivati na fiskalno politiko držav članic. Ker posegajo v pristojnosti politike, jim ta vedno ne zagotavlja ustreznih pogojev za delo. Da bi lahko svoje poslanstvo vseeno dobro opravljale, je evropska zakonodaja predpisala pravila za njihovo vzpostavitev, delovanje in zaščito neodvisnosti. Za lažje izvajanje podeljenih pooblastil in krepitev svoje vloge na nacionalni ravni, so fiskalne institucije posameznih držav članic začele sodelovati v mreži neodvisnih fiskalnih institucij Evropske unije. Pregled po posameznih članicah kaže zelo različno organiziranost, obseg nalog, razpoložljive kadrovske in finančne vire, dostop do informacij ter tudi vpliv na načrtovanje in izvajanje fiskalne politike. Ker morajo neodvisne fiskalne institucije preverjati izvajanje fiskalnega pravila, je njihova vloga izjemno pomembna tako v nacionalnem kot evropskem merilu. Zaradi številnih primerjav položaja posameznih nacionalnih fiskalnih institucij so postale razlike med njimi očitnejše in zakonodajalci vedno težje spregledajo evropske zahteve, čeprav jih še vedno ne izpolnjujejo v celoti. Ne glede na formalno zaščito njihovega neodvisnega položaja so fiskalne institucije ranljive, če želijo svoje naloge opravljati resnično neodvisno, zato bodo vedno potrebovale posebno pozornost drugih domačih institucij, kot so računsko sodišča, in mednarodnih institucij, na primer Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Evropskega fiskalnega odbora, Evropskega računsko sodišča, Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj in Mednarodnega denarnega sklada.

Zadnje raziskovalno vprašanje se dotika stanja v Sloveniji na področju javnih financ in neodvisnega fiskalnega organa. Slovenija je junija 2016 edina država članica Evropske unije, ki nima delujočega fiskalnega sveta. Državni zbor marca 2016 ni dal zadostne, dvotretjinske, podpore trem kandidatom, ki jih je izmed prispelih prijav izbrala Vlada. Konec junija 2016 se izteče že četrti ponovljeni poziv za zbiranje prijav kandidatov po sprejemu Zakona o fiskalnem pravilu, ki ga je Slovenija tudi sprejela kot zadnja članica. V drugi polovici leta 2016 bo pričel delovati Evropski fiskalni odbor. Če takrat Fiskalni svet v Sloveniji še ne bo deloval, bo to prizadelo njen politični ugled in interese. Slovenija je izpolnila zahteve Pakta za stabilnost in rast ter še zlasti Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (fiskalni dogovor) ter v svoje nacionalno pravo vključila fiskalno pravilo o srednjeročni uravnoteženosti, katerega spoštovanje bi moral preverjati Fiskalni svet. Njegove naloge, način delovanja in financiranja opredeljujeta Zakon o fiskalnem pravilu in predlog novega Zakona o javnih financah, ki je že bil v javni razpravi. Ker bo Fiskalni svet relativno majhen organ, bo moral glede na obseg in naravo svojih nalog za pridobitev podatkov in napovedi sodelovati z drugimi institucijami. Pri tem ni zanemarljivo, da sta kakovost in zanesljivost podatkov Statističnega urada Republike Slovenije po mnenju Eurostata ustrezni. Evropska komisija priznava, da so njene napake pri napovedovanju gospodarske rasti, inflacije in javnofinančnih agregatov pri majhnih odprtih gospodarstvih, kot je slovensko, večje kot pri napovedih za druge članice. Večja so nihanja bruto domačega proizvoda, večja je napaka pri napovedovanju, zaradi česar se je točnost

napovedi v času krize na splošno še znižala. S povrnitvijo na pot gospodarske rasti so se napake v napovedih zmanjšale. Fiskalni svet bo napovedi gospodarskih gibanj, s katerimi se začne letno in srednjeročno proračunsko načrtovanje, ter mnoge analize stabilnosti in kakovosti javnih financ dobival od Urada za makroekonomske analize in razvoj. Urad je sam opozoril na velika nihanja pri ocenah osrednjega fiskalnega pravila, vendar so bile spremembe njegovih ocen v obdobju krize manjše od sprememb ocen Evropske komisije.

Javnofinančni položaj Slovenije se je izboljšal, zato po šestih letih v letu 2016 prehaja iz popravljalnega dela postopka presežnega primanjkljaja proračuna v preventivni del postopka. Fiskalni svet se bo kmalu spopadel s ključnimi izzivi na področju javnih financ. Ker se slovensko prebivalstvo stara hitreje kot v večini držav članic Evropske unije, hitro rastejo izdatki za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo, kar povzroča zelo visoka dolgoročna tveganja za vzdržnost javnih financ. Da bi zagotovili dolgoročno dostopnost in kakovost zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe ter ustrezne pokojnine, bo na teh področjih treba hitro sprejeti reforme (Vlada Republike Slovenije, 2016a, 2016b). Ti dolgoročni izzivi bodo zahtevali široko soglasje in podporo, pri čemer bi Fiskalni svet politiko lahko usmerjal in ji pomagal izbrati odločitve, ki bi vsebovale pravo razmerje pri delitvi bremen med posameznimi družbenimi skupinami in različnimi generacijami ter zagotovile vzdržne javne finance na dolgi rok.

5.2 Priporočila

Lahko le upamo, da se bodo po treh neuspešnih poskusih zbiranja kandidatov ali imenovanja novega Fiskalnega sveta v tem četrtem poskusu na razpis prijaviли ustrezni kandidati in jih bo Vlada predlagala v imenovanje Državnemu zboru, ki jim bo zagotovil dovolj visoko podporo ter tako omogočil dolgo pričakovano imenovanje novega Fiskalnega sveta. Če Državni zbor ne bo uspel zbrati dvotretjinske podpore poslancev, bo morala Vlada analizirati ustreznost javnih pozivov za zbiranje kandidatov. Prejšnje razpise je bilo treba ponoviti iz dveh razlogov: premajhnega števila prijav ali nezadostne podpore politike. Prvo zadrego bi Vlada lahko rešila po vzoru razpisa za Evropski fiskalni odbor in določila obseg dela ter plačilo za delo predsednika in članov Fiskalnega sveta. Interes za prijavo in opravljanje tako zahtevnega dela je mogoče delno povečati z ustreznim plačilom. Če bi Vlada vnaprej natančno določila merila za izbor predlaganih kandidatov, bi odpadli nekateri pomisleki glede preglednosti postopka za izbiro kandidatov. Namen predloga pa je odpraviti oba razloga, zaradi katerih dosednji poskusi ustanavljanja Fiskalnega sveta skoraj leto po začetku veljavnosti Zakona o fiskalnem pravilu niso bili uspešni. Predlog je mogoče upoštevati že v okviru obstoječe zakonodaje. Od prvega predloga Zakona o fiskalnem pravilu do njegovega sprejetja so se spremenila tudi določila o predlagateljih članov Fiskalnega sveta, česar se brez spremembe zakona ne da spremeniti. Če dolgo ne bo nobenega napredka in ne bi bilo druge možnosti za doseg potrebne političnega soglasja, bi morda veljalo razmisliti tudi o tej možnosti.

Delovanje slovenskega Fiskalnega sveta določa Zakon o fiskalnem pravilu, v obravnavi pa sta še predloga dveh zakonov, ki bosta po sprejetju zaokročila zakonodajni okvir za njegovo delovanje: Zakon o javnih financah in Zakon o računovodstvu. V treh mesecih po imenovanju mora Fiskalni svet pripraviti poslovnik. V skladu s priporočili bi bilo za nemoteno sodelovanje koristno skleniti memorandume o sodelovanju z vsemi institucijami, s katerimi bo Fiskalni svet sodeloval in od njih prejemal podatke, analize, napovedi in ocene. Prejšnji fiskalni svet se je ubadal s številnimi težavami, ker ni imel zadostne podpore in ustrezne pravne podlage za delovanje. Pohvalil pa je sodelovanje z drugimi institucijami, od katerih je prejel vse podatke in ocene, potrebne za delo. Ker bo novi Fiskalni svet majhen, se bo moral v mnogih ozirih zanašati na delo drugih institucij, torej bo dobro sodelovanje z drugimi institucijami nujno. Memorandum o sodelovanju vnaša v odnose večjo predvidljivost za vse udeležene institucije.

Fiskalni sveti so nastali v pomoč politikom pri izbiri predlogov, ki zagotavljajo vzdržne javne finance. V nekaterih državah fiskalni sveti pripravljajo ocene finančnih posledic volilnih predlogov posameznih političnih strank. Menim, da bi take ocene tudi slovenskim volivcem pomagale izbrati politike z boljšimi razvojnimi idejami in prispevale h kakovostnejši javni razpravi.

5.3 Prispevek magistrskega dela k znanosti

Analiza ureditve fiskalnih svetov, predstavljena v tem magistrskem delu, na več načinov širi obstoječo literaturo s tega področja.

Analiza najprej prispeva k razvoju teoretskega diskurza s področja javnih financ, saj:

1. vključuje povzetek teoretičnega okvira na področju fiskalnega upravljanja in podaja primerjalno analizo posameznih elementov fiskalnega upravljanja,
2. podaja pregled smernic in zakonodajne ureditve za delovanje fiskalnih svetov v Evropski uniji in Sloveniji ter
3. utemeljuje teoretične podlage za vzpostavitev fiskalnih svetov in njihove vloge.

Analiza širi tudi empirična spoznanja s področja javnih financ, fiskalne stabilnosti in vloge institucionalnega okvira, saj:

1. podaja pregled stanja na področju javnih financ v Evropski uniji,
2. predstavlja primerjalni pregled načel delovanja neodvisnih fiskalnih institucij in
3. podaja institucionalni pregled neodvisnih fiskalnih institucij v izbranih državah članicah Evropske unije.

5.4 Priporočila za nadaljnje raziskovanje

V nadaljevanju navajam nekaj predlogov za nadaljnje raziskovanje, ki so se mi porodili ob proučevanju gradiva za magistrsko nalogo.

Na mnogih področjih sem naletela na nasprotujoča si mnenja o koristnosti posameznih zakonodajnih rešitev Evropske unije. Eno takih je tudi postopek za ugotavljanje makroekonomskih neravnovesij in njegov vpliv na gospodarsko upravljanje Evropske unije.

Drug predlog zajema primerjavo srednjeročnih proračunskih okvirov držav članic Evropske unije, ki se med seboj zelo razlikujejo. Možno je proučevati tudi njihov razvoj v času, saj se zavzemanje za njihovo zavezujočo naravo po koncu krize spreminja v večjo naklonjenost prožnosti.

Tudi obsežno raziskovanje fiskalnih svetov krepi vlogo teh neodvisnih fiskalnih institucij, zato podajam še nekaj predlogov za raziskovanje tega področja, na primer empirično analizo vpliva obstoja fiskalnega sveta na javnofinančno stabilnost v Evropski uniji in, ko bo časovna vrsta dovolj dolga, tudi v Sloveniji. Predlagam še empirično analizo učinkovitosti razlik v ureditvi različnih vrst fiskalnih svetov.

Zanimivo bi bilo tudi natančneje proučiti dobre prakse dalj časa delujočih fiskalnih svetov v državah članicah Evropske unije, še zlasti tistih, ki imajo podobne značilnosti kot predvideni slovenski Fiskalni svet.

Kot zadnji predlog za nadaljnje raziskovanje predlagam analizo medijskega vpliva novega slovenskega Fiskalnega sveta. Glede na težave z njegovim ustanavljanjem in za proučevanje potrebno dovolj dolgo obdobje njegovega delovanja, upam, da bo v nekaj letih to mogoče analizirati.

SKLEP

Številne razsežnosti zadnje velike krize so razgalile ranljivost držav članic ekonomske in monetarne unije, kar je povzročilo spremembe zakonodaje na področju bank in finančnih trgov, vzpostavitev instrumentov finančne pomoči državam v težavah, večje gospodarsko usklajevanje na evropski ravni ter potrebo po dejanskem zagotavljanju zdravih javnih financ. Ker te prispevajo k makroekonomski stabilnosti, je bilo treba okrepiti fiskalni okvir Evropske unije in posamezne elemente fiskalnega upravljanja, kot so fiskalna pravila in srednjeročni proračunski okviri. Fiskalna pravila mnogokrat niso bila spoštovana in njihovo uveljavljanje je bilo treba okrepiti z ustanovitvijo neodvisnih fiskalnih institucij – fiskalnih svetov. Slednji pri načrtovanju in izvajanju javnofinančne politike gledajo pod prste politikom in javnost o tem seznanjajo v svojih poročilih, zato jim politika vedno ne omogoča

ustreznih pogojev za opravljanje svojega poslanstva. Potrebna je njihova zakonska zaščita na nacionalni in evropski ravni. Slovenija je sprejela zakonodajo, ki ureja položaj, naloge in delovanje fiskalnega sveta. Upati je, da se bo na četrti razpis za člane Fiskalnega sveta prijavilo dovolj ustreznih kandidatov, ki bodo uživali zadostno podporo Državnega zbora, da bi Fiskalni svet lahko začel z delom. Izkušnje delovanja fiskalnih svetov kažejo, da so javnofinančni rezultati boljši v državah z delujočimi fiskalnimi sveti. Slovenija je uspela prebroditi krizo in se vrniti na pot gospodarske rasti ter izboljševanja javnofinančnega položaja. Z dolgoročnimi izzivi javnih financ se mora spopasti že danes, a to bi bilo lažje, če bi ji pri tem pomagal Fiskalni svet.

LITERATURA IN VIRI

1. Acemoglu, D., Robinson, J. A., & Torvik, R. (2013). Why do voters dismantle checks and balances?. *The Review of Economic Studies*, 80(3), 845–875.
2. Alesina, A. F., & Perotti, R. (1999, januar). Budget deficits and budget institutions. *Fiscal institutions and fiscal performance*, 13–36.
3. Alesina, A., & Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. *The American Economic Review*, 97(1), 169–179.
4. Baba, N., & Packer, F. (2009). From turmoil to crisis: dislocations in the FX swap market before and after the failure of Lehman Brothers. *Journal of International Money and Finance*, 28(8), 1350–1374.
5. Blundell-Wignall, A. (2012). Solving the financial and sovereign debt crisis in Europe. *OECD Journal: Financial Market Trends*, (2), 201–224.
6. Budina, N., Kinda, T., Schaechter, A., & Weber, A. (2013). Numerical Fiscal Rules: International Trends. *Public financial management and its emerging architecture*, 107–135. Washington: International Monetary Fund.
7. Calmfors, L. (2010). *The Swedish Fiscal Policy Council: Experiences and Lessons*. Seminar Paper. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
8. Calmfors, L. (2011). The role of independent fiscal policy institutions. *Seminar Paper No. 367*. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
9. Calmfors, L. (2012, januar). *The Swedish Fiscal Policy Council: watchdog with a broad remit*. CESifo Working Paper Series No. 3725. Najdeno 5. marca 2016 na spletni strani <http://www.cesifo-group.de/ifoHome.html>
10. Calmfors, L., & Wren-Lewis, S. (2011). What should fiscal councils do? *Economic Policy*, 26(68), 649–695.
11. Cangiano, M. (2013, 4. september). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Presentation. London: Overseas Development Institute.
12. Cangiano, M. M., Curristine, M. T. R., & Lazare, M. M. (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. Washington: International Monetary Fund.
13. Dabrowski, M. (2015, september). Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance. *European Economy Discussion papers* (13). Brussels: European Commission.
14. Debrun, X., Hauner, D., & Kumar, M. S. (2009). Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 44–81.
15. Debrun, M. X., & Kinda, M. T., (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility – Fiscal Councils on the Rise. *A New Dataset*, 14–58. Washington: International Monetary Fund.
16. Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. *Uradni list Evropske unije* št. L 306/41.

17. EU Independent Fiscal Institutions. (2015, 5. november). *Position paper on initiatives to strengthen the EU fiscal framework*. Najdeno 24. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.euifis.eu/download2/EUIFIS_network_position_paper_final_02.pdf
18. EU Independent Fiscal Institutions (2016, februar). *Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions*. Najdeno 24. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/127/minimum-standards-for-independent-fiscal-institutions>
19. European Central Bank. (2010, oktober). The ECB response to the financial crisis. *Monthly Bulletin 2010*(10).
20. European Central Bank. (2014, junij). Fiscal Developments. Box 8: Fiscal councils in the EU countries. *Monthly Bulletin 2014*(6).
21. European Central Bank. (2015, november). The short-term fiscal implications of structural reforms. *Economic Bulletin 2015*(7).
22. European Central Bank. (2016, 27. januar). *The importance of independent fiscal councils*. Coeuré, B., Member of the Executive Board of the ECB. Workshop on Fiscal councils, central banks and sound public finances.
23. European Commission. (2007). Lessons from successful fiscal consolidations. Public finances in EMU. *European Economy Discussion papers 2007*(3).
24. European Commission. (2010). Public finances in EMU. *European Economy Discussion paper 2010*(4).
25. European Commission. (2012a, 14. februar). *Alert Mechanism Report*. Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances. Brussels: European Commission.
26. European Commission. (2012b, 21. december). *State Aid Scoreboard*. Report on state aid granted by the EU Member States – Autumn 2012 Update. Brussels: European Commission.
27. European Commission. (2015a, 30. julij). Directorate General for Economic and Financial Affairs. *EU response to the crisis*. Najdeno 12. februarja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/index_en.htm
28. European Commission. (2015b, jesen). *Statistical Annex of European Economy – Autumn 2015*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
29. European Commission. (2015c, jesen). Structure of government debt. *Eurostat Statistics Explained*. Luxembourg: Eurostat.
30. European Commission. (2016a, januar). *Fiscal Sustainability Report 2015*. European Economy, Institutional paper 018. Luxembourg: European Commission.
31. European Commission. (2016b, 21. marec). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. *Institutional paper 2016*(21).
32. European Commission. (2016c, maj). European Economic Forecast – Spring 2016. *European Economy Institutional paper 2016*(25).

33. European Commission. (2016d, 26. maj). *Policy and surveillance – Financial assistance in EU Member States – Greece*. Najdeno 30. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm
34. European Commission. (2016e, maj). *European semester 2016 – Situation under the Macroeconomic Imbalances Procedure and the Stability and Growth Pact*. Najdeno 20. maja 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1724_en.htm
35. European Stability Mechanism. (2012). *Annual Report*. Luxembourg: European Stability Mechanism.
36. European Stability Mechanism. (2013). *Annual Report*. Luxembourg: European Stability Mechanism.
37. European Stability Mechanism. (2014). *Annual Report*. Luxembourg: European Stability Mechanism.
38. European Stability Mechanism. (2015, 27. februar). *ESM lending operations by Facility Agreements for Ireland, Portugal, Greece*. Najdeno 30. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>
39. European Stability Mechanism. (2016). *Lending capacity, Forward Commitment Capacity*. Najdeno 24. maja 2016 na spletnem naslovu <http://esm.europa.eu/assistance/FCC/index.htm>
40. Evropska komisija. (2012, 14. februar). *Prvo poročilo Komisije o mehanizmu opozarjanja: odpravljanje makroekonomskih neravnovesij v EU*. Sporočilo za medije. Bruselj: Evropska komisija.
41. Evropska komisija. (2015a, 13. januar). *Kako čimbolje izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast*. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki. Strasbourg: Evropska komisija.
42. Evropska komisija. (2015b, 30. junij). *Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o indirektnih obveznostih z morebitnim učinkom na javne proračune*. Bruselj: Evropska komisija.
43. Evropska komisija. (2015c, 21. oktober). *Poročilo o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije*. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski centralni banki. Bruselj: Evropska komisija.
44. Evropska komisija. (2015d, 26. november). *Letni pregled rasti za leto 2016 – Krepitev okrevanja gospodarstva in pospeševanje konvergence*. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki. Bruselj: Evropska komisija.
45. Evropska komisija. (2015e, 26. november). *Letni pregled rasti za leto 2016: utrjevanje okrevanja in spodbujanje konvergence*. Sporočilo za medije. Bruselj: Evropska komisija.
46. Evropska komisija. (2015f, 26. november). *Poročilo o mehanizmu opozarjanja (pripravljeno v skladu s členoma 3 in 4 Uredbe (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij)*. Poročilo Komisije Evropskemu

- parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru. Bruselj: Evropska komisija.
47. Evropska komisija. (2016a, 23. marec). *Poročilo o kakovosti fiskalnih podatkov, ki so jih države članice sporočile leta 2015*. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Bruselj: Evropska komisija.
 48. Evropska komisija. (2016b, 18. maj). *Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2016*. Bruselj: Evropska komisija.
 49. Evropska komisija. (2016c, 18. maj). *Priporočilo: Sklep Sveta o razveljavitvi Sklepa 2010/289/EU o obstoju čezmernega primanjkljaja v Sloveniji*. Bruselj: Evropska komisija.
 50. Evropska komisija. (2016d, 18. maj). *Evropski semester 2016 – pomladanski sveženj: Komisija izdala priporočila državam članicam*. Sporočilo za medije. Bruselj: Evropska komisija.
 51. Evropsko računsko sodišče. (2014, 10. september). *Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU. Panoramski pregled*. Luxembourg: Evropsko računsko sodišče.
 52. Evropsko računsko sodišče. (2015, 11. november). *Finančna pomoč, zagotovljena državam v težavah. Posebno poročilo številka 18/2015*. Luxembourg: Evropsko računsko sodišče.
 53. Evropsko računsko sodišče. (2016, 25. februar). *Za zagotovitev uspešnega izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so potrebna dodatna izboljšanja. Posebno poročilo številka 10/2016*. Luxembourg: Evropsko računsko sodišče.
 54. Fabrizio, S., & Mody, A. (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy*, 21(48), 690–739.
 55. Fatás, A., von Hagen, J., & Hallett, A. H. (2003). *Stability and growth in Europe: towards a better pact* (13). London: Centre for Economic Policy Research.
 56. Feld, L. P., & Kirchgässner, G. (2001). Does Direct Democracy Reduce Public Debt – Evidence from Swiss Municipalities. *Public Choice*, 109(3/4), 347–370.
 57. Giavazzi, F., & Wyplosz, C. (2015). EMU: Old Flaws Revisited. *Journal of European Integration*, 37(7), 723–737.
 58. Gros, D., & Alcidi, C. (2015, november). *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*. In-Depth Analysis, provided on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament. Brussels: European Parliament.
 59. Hagemann, R. P. (2010). *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*. OECD Economics Department Working Paper No. 829. Najdeno 1. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://dx.doi.org/10.1787/5km33sqsq9v-en>
 60. Hagemann, R. (2011). *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?* OECD Journal: Economic Studies, 2011(1), 1–24.

61. Honohan, P. (2009, poletje). *Resolving Ireland's banking crisis*. The Economic and Social Review. Policy paper, 40(2), 207–231.
62. IMF. (b.l.). V Fiscal Council Dataset. Najdeno 6. februarja 2016 na spletni strani <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>
63. Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., & Draghi, M. (2015a, 12. februar). *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area*. Analytical Note. Bruselj: Evropska komisija.
64. Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015b, oktober). *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*. Bruselj: Evropska komisija.
65. Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing good practices. *OECD Journal on Budgeting*, 11(3).
66. Kotte, D. J. (2010). The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governance. *The Financial and Economic crisis*, 305.
67. Krugman, P. (2012). Europe's austerity madness. *New York Times*, 28, A35.
68. Kydland, F. E., & Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *The journal of political Economy*, 473–491.
69. Larch, M., & Turrini, A. (2008, 10. februar). Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidations in the EU. *Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 20604*. Najdeno 15. februarja 2016 na spletnem naslovu https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20604/1/MPRA_paper_20604.pdf
70. Larch, M., & Turrini, A. (2010). The cyclically adjusted budget balance in EU fiscal policymaking. *Intereconomics*, 45(1), 48–60.
71. Layard, R., & Davies, V. (2012). The tragic error of excessive austerity. *VoxEU org*, 6.
72. Lo, W. A. (2008, 13. november). *Hedge Funds, Systemic Risk, and the Financial Crisis of 2007–2008: Written Testimony for the House Oversight Committee Hearing on Hedge Funds*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
73. Marshall, J. (2009, 22. april). The financial crisis in the US: key events, causes and responses. *House of Commons Library. Research paper 09/34*. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/US_Financial_Crisis.pdf
74. Mauro, P. (2014). Role of fiscal policy to spur growth in Europe. *Rebuilding Europe's common future*, 24–29.
75. Nerlich, C., & Reuter, W. H. (2013, september). *The design of national fiscal frameworks and their budgetary impact*. ECB – Working paper series No 1588. Frankfurt: ECB.
76. Odbor za finance in monetarno politiko. (2015, 30. junij). *Poročilo k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Druga obravnava, EPA 227–VII. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
77. Olson, M. (1965). 1971. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu <http://outsidethetext.com/archive/Olson.pdf>
78. Organisation for Economic Cooperation and Development. (2014, februar). *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*. Paris:

- OECD Senior Budget Officials, OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions.
79. Pisani-Ferry, J., & Sapir, A. (2010, april). Banking crisis management in the EU: an early assessment. *EU banking policies. Economic Policy* 25(62), 341–373.
 80. Pogačar, B. (2006, 18. oktober). Fiskalna pravila in njihova uporaba. *8. izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju*. Portorož, 2006. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
 81. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2012, 28. avgust). Učinkovitost priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012. *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
 82. Razpis za prijavo interesa za izbor članov Evropskega fiskalnega odbora. *Uradni list Evropske unije* št. C 140/5/2016.
 83. Regling, K., & Watson, M. (2010). *A preliminary report on the sources of Ireland's banking crisis*. Dublin: Government Publications Office.
 84. Riksrevisionen. (2010, oktober). *The Causes of the Global Financial Crisis and Their Implications for Supreme Audit Institutions*. Stockholm: Riksrevisionen.
 85. Senjur, M. (2012, 11. september). Varčevanje ima kratkoročni značaj. *TFL Glasnik*, (6)23. Najdeno 5. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.tax-finlex.si/publikacije/tflglasnik/91b383a0-4146-477f-a5f9-dfd541686733>
 86. Sherwood, M. (2015, december). Medium Term Budgetary Frameworks in the Member States. *European Economy, Discussion paper 021*. Brussels: European Commission.
 87. Sinn, H. W. (2014). *The Euro trap: on bursting bubbles, budgets, and beliefs*. Oxford: Oxford University Press.
 88. Sklep Komisije (EU) 2015/1937 z dne 21. oktobra 2015 o vzpostavitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora. *Uradni list Evropske unije* št. L 282/37.
 89. Statistični urad Republike Slovenije. (2016). *Aprilsko poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu, Slovenija, 2011–2014, napoved 2015*. Najdeno 7. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/statweb/prikazi-novico?id=5144&idp=1&Headerbar=0>
 90. Steinbach, A. (2014). *Economic policy coordination in the Euro area*. Abingdon: Routledge.
 91. Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2015, julij). *Javnofinančna gibanja in politika. Ekonomski izzivi 2015*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
 92. Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 47/2013-UZ148.
 93. Verick, S. (2010, maj). *The Great Recession of 2008–2009: Causes, Consequences and Policy responses*. IZA Discussion Paper No. 4934. Genève: International Labour Office.
 94. Vlada Republike Slovenije. (2016a, april). *Nacionalni reformni program Republike Slovenije za obdobje 2016–2017*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
 95. Vlada Republike Slovenije. (2016b, april). *Program stabilnosti, dopolnitev 2016*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.

96. Von Hagen, J., Hallett, A. H., & Strauch, R. (2002). Budgetary consolidation in Europe: quality, economic conditions, and persistence. *Journal of the Japanese and International Economies*, 16(4), 512–535.
95. Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: institutions versus rules. *National Institute Economic Review*, 191(1), 64–78.
96. Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, 495–525. Chicago: University of Chicago Press.
97. Wyplosz, C. (2013). Europe's quest for fiscal discipline. *Economic papers*, (498), 1–52.
98. Zakon o fiskalnem pravilu. *Uradni list RS št. 55/2015-ZFisP*.