

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

FISKALNA PRAVILA

Ljubljana, julij 2007

NATAŠA RAZPOTNIK

IZJAVA

Študentka Nataša Razpotnik izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Igorja Mastena ter somentorstvom dr. Slavena Mičkovića in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 04.7.2007

Podpis: _____

Kazalo

1. Uvod	0
2. Razvoj pravil na območju EMU	2
2.1. Razvoj pravil.....	2
2.2. Fiskalna politika v monetarni uniji ²	3
2.3. Maastrichtska pogodba in Pakt stabilnosti in rasti	6
2.4. Učinkovitost Maastrichtske pogodbe in Pakta stabilnosti in rasti.....	7
2.5. Elementi Maastrichtske pogodbe in Pakta stabilnosti in rasti	9
2.6. Pomanjkljivosti Pakta stabilnosti in rasti	10
3. Definicija fiskalnega pravila	11
3.1. Definicija fiskalnega pravila.....	11
3.2. Lastnosti fiskalnega pravila.....	13
3.3. Ocena Pakta po kriteriju Kopits – Symansky ³	14
3.4. Fiskalna disciplina, ki jo zagotavlja trg.....	15
4. Pregled fiskalnih pravil v Evropski uniji	17
4.1. Naraščajoči javni dolg	17
4.2. Razlogi za nagnjenje k primanjkljaju	18
4.3. Različne vrste numeričnih fiskalnih pravil v EMU	20
4.3.1. Pravila fiskalnega salda in pravila dolga.....	22
4.3.2. Pravila javnofinančnih odhodkov	23
4.3.3. Pravila javnofinančnih prihodkov	24
4.4. Časovni okvir obstoječih fiskalnih pravil v državah Evropske unije.....	25
4.5. Pravna osnova in uveljavljanje mehanizmov fiskalnih pravil.....	25
4.6. Porazdelitev pravil glede na stopnjo centralizacije proračunskega procesa.....	26
5. Fiskalno pravilo v Sloveniji	27
5.1. Fiskalna pravila v Sloveniji.....	27
5.2. Novo fiskalno pravilo v Sloveniji.....	28
5.2.1. Makroekonomska stabilnost.....	29
5.2.2. Razdelitev izdatkov	30
5.3. Ocena skladnosti s Paktom stabilnosti in rasti sedanje fiskalne politike.....	31
5.3.1. Predlagano fiskalno pravilo in skladnost s Paktom stabilnosti in rasti.....	32
6. Določitev zgornje meje rasti odhodkov	33
7. Sklep	37
Literatura	39
Viri	41

1. Uvod

V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja so države začele beležiti precej visoke javne primanjkljaje, kar je nadalje povzročalo naraščanje javnega dolga in poslabšanje fiskalne situacije. Javni izdatki so vse bolj presegali javnofinančne prihodke in s tem vplivali na rast primanjkljajev. Pokazala se je velika potreba po uvajanju fiskalnih pravil, ki bi omogočila predvsem omejitev javnofinančnih izdatkov in tako utrditev fiskalnega položaja v državah.

Že s podpisom Maastrichtske pogodbe se je izrazila tendenca k fiskalnim pravilom. Bodoče članice monetarne unije zavezujeta pravili, na osnovi katerih njihov primanjkljaj ne sme preseči 3 % BDP in njihov javni dolg ne 60 % BDP. Maastrichtska pogodba je torej pomembna za države, ki še niso članice evroobmočja, medtem ko je za države članice monetarne unije pomemben Pakt stabilnosti in rasti. Pomembna novost Pakta stabilnosti in rasti je zahteva po izravnanim proračunu oz. proračunu, ki je, za države članice EMU, na srednji rok v presežku.

Do želenega rezultata lahko posamezna država pride z ustrezno fiskalno disciplino, katero med drugim nudi uvedba numeričnih fiskalnih pravil. Tovrstna pravila predstavljajo permanentno omejitev na enega od ključnih proračunskih agregatov, kot so javnofinančni prihodki, javnofinančni odhodki, proračunski primanjkljaj ali javni dolg. Država s pravili ovira razsipno obnašanje vlade, ki je eden glavnih razlogov za naraščajoče primanjkljaje. Politiki so namreč preveč kratkoročno orientirani, kar povzroči nedosledno vodenje fiskalne politike.

Število fiskalnih pravil je zadnjih dvajset let v državah članicah EU nepretrgoma naraščalo. Numerična fiskalna pravila lahko razvrstimo v štiri večje skupine, te pa nadalje še v podskupine, in sicer pravila fiskalnega salda, pravila dolga, pravila javnofinančnih odhodkov in pravila javnofinančnih prihodkov. Najpogostejša je še vedno uporaba pravil fiskalnega salda.

Uporaba fiskalnega pravila je aktualna tudi za Slovenijo, čeprav njen fiskalni položaj ni kritičen. Njen cilj je znižati javne izdatke v razmerju z BDP za dve odstotni točki do leta 2008 in do leta 2012 še za dve odstotni točki. Predlagano pravilo postavlja omejitev na rast javnofinančnih izdatkov in omogoča vodenje fiskalne politike znotraj omejitev Pakta stabilnosti in rasti. Pravilo bi tako omogočalo relativno zaostajanje rasti javnofinančnih odhodkov za rastjo javnofinančnih prihodkov, preprečilo presežno potrošnjo države in oviralo neoptimalno obnašanje politikov.

Moje diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij. Po uvodnem poglavju sem predstavila razvoj pravil v EMU, kjer sem se osredotočila na Maastrichtsko pogodbo in Pakt stabilnosti in rasti. V tem poglavju sem predstavila tudi možne vplive neustrezne

fiskalne politike ene države na ostale države članice evroobmočja. V tretjem poglavju sledi definicija fiskalnega pravila. Tu sem opredelila, kaj fiskalno pravilo sploh je, ter katere lastnosti mora optimalno pravilo imeti. Sledi ocena Pakta stabilnosti in rasti po kriteriju Kopits – Symansky. V četrtem poglavju sem navedla vse štiri vrste numeričnih fiskalnih pravil, ki jih uporabljajo države Evropske unije, ter vsakega posebej opisala. Razdelila sem jih po podsektorjih širše države ter jih uvrstila v časovni okvir. Dotaknila sem se pravne osnove in mehanizmov uveljavljanja fiskalnih pravil. To poglavje vsebuje tudi razloge za nagnjenje k primanjkljaju. V petem poglavju so opisana fiskalna pravila v Sloveniji, predlagano novo fiskalno pravilo in njegove lastnosti. Zadnje šesto poglavje se prav tako nanaša na pravilo v Sloveniji in je malce bolj praktično. V njem sem prikazala določitev zgornje meje rasti odhodkov, ki sem jo izvedla s pomočjo Ministrstva za finance. S tabelami sem prikazala postopek in ga opisala. Zaključila sem s sklepnimi mislimi v sedmem poglavju.

2. Razvoj pravil na območju EMU

2.1. Razvoj pravil

Že vsaj dva tisoč let¹ je jasno, da je finančna disciplina zelo koristna in zaželena stvar. To se je še zlasti pokazalo po letu 1980, ko so začeli javni izdatki v mnogih razvitih in manj razvitih državah kontinuirano naraščati in presežati državne prihodke. Fiskalna politika je v tem obdobju pokazala močno pro-ciklično naravo in nagnjenje k deficitu. Države so spoznale, da ima prekomerno naraščanje primanjkljaja negativne posledice na javno zadolženost in potencialno tudi na same privatne investicije. To dejstvo jih je spodbudilo, da so začele uvajati srednjeročne fiskalne programe, z namenom ponovne vzpostavitve makroekonomske stabilnosti in fiskalne vzdržnosti, kar je pripeljalo do velikih sprememb na področju fiskalnih pravil (Taylor, 2000, str. 22).

Približno stoletje in pol je trajalo obdobje, v katerem so se države trudile strniti pozitivne učinke fiskalne discipline v neka trajnostna pravila, ki bodo imela pravno podlago na različnih ravneh države. V tem času opazimo tri zelo izrazite smeri razvoja pravil. V prvi smeri tega razvoja so vlade na podnacionalnih ravneh v nekaterih federalnih sistemih uvedle zlato pravilo. To so storile Združene države Amerike sredi 19. stoletja in več kantonov v Švici. Pod tem pravilom so lahko ohranjale izravnane tekoče del proračuna.

¹ The budget should be balanced, the treasury should be refilled, public debt should be reduced (M.T. Cicero, 63. b.c.).

Druga smer, ki se je razvila po drugi svetovni vojni, je v večjih industrijskih državah, kot so Nemčija, Italija, Japonska in Nizozemska, vpeljala pravila izravnane proračuna. Ta so podpirala tudi njihove stabilizacijske programe. Še vedno so prevladovala zlata pravila.

Ostala pravila fiskalnega salda pa so privzeli leta 1960 in so se jih posluževale tudi druge države v razvoju (Indonezija, CFA Franc zone). Veliko število pravil, razvitih v tem času, je državam omogočalo precej možnosti pri vodenju kreativnega računovodstva in ostale netransparentne akcije, kar je posledično izpodkopavalo spoštovanje le-teh (Kopits, 2001, str. 4).

Seveda pa so se z neugodno finančno situacijo ukvarjali še na drugih koncih sveta. Razvoj, ki se je začel v Novi Zelandiji, in sicer s »Fiscal Responsibility Act« leta 1994, je prinesel fiskalna pravila številnim industrijskim in manj razvitim državam. Pravila so se nanašala večinoma na izravnani proračun, omejitev dolga in omejitev izdatkov na različnih ravneh države. Za razliko od prejšnjih smeri razvoja so jih podpirali strožji standardi. Predpisovali so transparentnost, točno časovno poročanje in proračunsko ogrodje, ki je temeljilo na srednjeročnem časovnem horizontu.

Sedanja fiskalna pravila so mnogovrstna tako v njihovi obliki, kot pri samem uvajanju v prakso. Medtem ko v Anglo-Saksonskih deželah dajejo večji poudarek pravilom, ki temeljijo na transparentnosti javnih financ (Avstralija, Nova Zelandija, Velika Britanija), v kontinentalni Evropi in še v nekaterih drugih državah v razvoju (npr. Argentina, Brazilija, Peru in Kolumbija) raje uporabljajo serijo numeričnih referenčnih vrednosti (Kopits, 2001, str. 5).

2.2. Fiskalna politika v monetarni uniji²

2.2.1. Značilnosti fiskalne politike v monetarni uniji

Pridružitve monetarni uniji je za države članice pomenila izgubo pomembnega makroekonomskega instrumenta – monetarne politike. Države so sicer ohranile kontrolo nad svojo fiskalno politiko, vendar pa bodo z njo zelo težko nadomestile monetarno politiko. Fiskalno politiko je precej težje aktivirati in je nekoliko manj zanesljiva od monetarne. Centralna banka lahko namreč spremeni obrestno mero zelo kmalu po tem, ko oceni, da je ta ukrep potreben.

² Celotno poglavje povzeto po Baldwin, Wiplosz, 2006, str. 403–422.

Ukrepi fiskalne politike pa so povezani s sprejemanjem proračuna, kar je precej dolgotrajen in zapleten proces. Spremlja ga mnogo usklajevanja med ministri ter birokracija pri odločitvah glede javnofinančnih izdatkov. Odobriti ga mora parlament, kar je lahko precej zamudno. Zamuda je lahko tolikšna, da se učinek pokaže šele čez čas, ko problem, zaradi katerega je bil sprejet določen ukrep, že izgine.

V principu sta tako monetarna kot fiskalna politika proticiklični. Spodbujali naj bi gospodarstvo v recesiji in nekako upočasnjevali gospodarstvo v ekspanziji. Vendar je fiskalna politika lahko tudi bolj pro-ciklične narave. Njeni spodbujevalni ukrepi v recesiji včasih ekonomijo še bolj prizadenejo. Prav tako lahko ukrepi fiskalne politike pospešijo gospodarstvo, v katerem je zaželeno, da se nekoliko upočasni.

Spremembe v javni potrošnji ali davkih vplivajo na bilanco proračuna. Če npr. država zniža svoje davke, s tem ustvari primanjkljaj, zato si bo morala sredstva izposojati. Njen javni dolg bo tako še narasel. Da bo država pokrila svoj dolg, bo morala davke v prihodnosti povečati. Pravzaprav bi lahko to politično dejanje opisali kot kombinacijo zniževanja davkov danes in povečevanja davkov v prihodnosti ter s tem prenašanje davčnega bremena na prihodnje generacije.

Racionalni potrošnik po teoriji o Ricardijanski ekvivalenci se sicer zaveda, da je država s svojim primanjkljajem davke le prestavila v prihodnost. Ta teorija namreč financiranje z deficitom interpretira kot medčasovno realokacijo davčnega bremena, ki pa ne spreminja potrošnje racionalnih subjektov. Potrošniki zaradi zmanjšanja davkov in ob nespremenjeni vladni potrošnji ne bodo povečali svoje potrošnje ali zmanjšali svojega varčevanja, temveč ga bodo povečali ravno za toliko, za kolikor so se znižali davki.

Država si lahko sredstva izposoja in jih nato vrača tudi v korist svojih državljanov. Z namenom današnjega znižanja davkov si sredstva izposodi in v prihodnosti davke poveča, da lahko izposojena sredstva vrne. S tem dejanjem danes posoja svojim državljanom in v prihodnosti od njih zahteva vračilo. Enak proces se dogaja pri posameznikih in podjetjih. Ti si sredstva izposojajo, ko jim gre slabo, in v »dobrih časih« sredstva vračajo. To ima enak stabilizacijski učinek kakor fiskalna politika. Vendar posamezniki in podjetja, ki si želijo sredstva izposoditi, naletijo na težavo, saj so banke zelo previdne pri tem, komu bodo odobrile kredite. Mnogo državljanov in podjetij si zaradi tveganja neplačila od bank ne more več izposojati ali pa si lahko samo z zelo visokimi stroški. Država pa se načeloma smatra kot netvegan izposojevalec. Sredstva si lahko izposodi kadarkoli in po razmeroma nizkih stroških. V tem primeru je proticiklična politika učinkovita.

Fiskalna politika ima pomembno prednost, in sicer težnjo k spontani proticikličnosti. Ko se država nahaja v obdobju recesije, upadejo dohodki posameznikov ter se znižajo dobički. Nizka je tudi potrošnja. To pomeni, da so javnofinančni prihodki precej nižji, kot bi bili v normalnih razmerah, zaradi manjše količine pobranih davkov. Istočasno pa se povečajo

izdatki za brezposelne in ostale subvencije. Stanje proračuna se poslabša, vendar imajo ti avtomatski stabilizatorji spodbujevalno vlogo pri krepitvi gospodarstva. V nasprotju z avtomatskimi stabilizatorji diskrecijska politika zahteva bolj eksplicitne odločitve v zvezi s spreminjanjem davkov ali potrošnje. Kot sem omenila že v prvem odstavku tega podpoglavja, se takšne odločitve dokaj počasi izvršujejo.

Vendar pa je zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev težko ugotoviti, ali je npr. dobro stanje proračuna posledica znižanja javnofinančnih odhodkov oz. povečanja javnofinančnih prihodkov ali je posledica porasta ekonomske aktivnosti. Pri tem si pomagamo s ciklično prilagojenim proračunom (cyclically adjusted budget), ki temelji na principu vrzeli outputa. Vrzeli outputa je razlika med dejanskim in potencialnim BDP. Negativna vrzel nam pove, da je dejanski BDP nižji od potencialnega. V tem primeru je tudi dejanski saldo proračuna nižji kot ciklično prilagojeni saldo proračuna. Ciklično prilagojen saldo proračuna nam torej pove, kakšno je stanje fiskalne politike po tem, ko smo izločili diskrecijske akcije vlade iz cikličnih učinkov delovanja avtomatskih stabilizatorjev.

2.2.2. Eksternalije fiskalne politike

Glede na to, da države v monetarni uniji še zdaleč niso izolirane druga od druge, ukrepi fiskalne politike v eni državi lahko precej vplivajo na ostale države članice monetarne unije, in sicer preko različnih kanalov, kot so prihodki in izdatki, inflacija ter stroški izposojanja. Takšni vplivi, imenovani eksternalije, pomenijo, da ukrepi fiskalne politike v eni državi lahko pomagajo ali pa prizadenejo druge države. Tako mora vsaka država pri svojih odločitvah upoštevati tudi odločitve, ki so jih sprejeli v drugih državah članicah. Pojavi se vprašanje, kako koordinirati fiskalne politike posameznih držav, čeprav naj bi odločitve glede fiskalne politike sprejemale države same. Koordinacija fiskalnih politik držav članic monetarne unije zahteva od držav, da se zavežejo določenim sporazumom. Ti lahko močno omejijo neodvisnost posamezne države, še zlasti sedaj, ko je neodvisnost fiskalne politike še kako pomembna.

Vpliv cikla preko prihodkov

Vpliv poslovnega cikla se med državami prenaša preko njihovega izvoza in uvoza. Ko neka država vstopi v fazo ekspanzije, se njen uvoz poveča, kar za ostale države pomeni povečanje izvoza in povečanje dohodka. Ti vplivi so seveda močnejši pri večjih državah in pri tistih, ki so bolj odprte za zunanjo trgovino. Kot primer naj navedem Nemčijo. Ostale države po Evropi njeno fiskalno politiko namreč zelo pozorno spremljajo. Kaj torej to pomeni za fiskalno politiko? V primeru, da dve državi članici monetarne unije doživljata recesijo, si bosta vladi obeh držav prizadevali za ekspanzijsko fiskalno politiko. Pri tem ne smeta pozabiti vpliva, ki ga imata druga na drugo, saj morda močna ekspanzijska politika obeh držav ne prinese zelenega učinka. Enako velja v primeru, da se vlada ene države

preveč zanaša na ukrepe v drugi državi. Ekspanzijska fiskalna politika lahko v državi, ki se spopada z recesijo, spodbudi potrošnjo v državi, ki je ravnokar prišla v ekspanzijo. Obraten učinek lahko državi v recesiji povzroči država v ekspanziji, ki uporabi diskrecijsko fiskalno politiko, in sicer še bolj poglobi njeno recesijo.

Vpliv preko stroškov izposojanja

Primanjkljaj neke države v evroobmočju, še posebej, če je ta država velika in ima visok primanjkljaj, lahko sproži porast obrestne mere v celotnem evroobmočju. Višje obrestne mere znižujejo investiranje, kar ima negativen vpliv na dolgoročno gospodarsko rast. Seveda pa je Evropa popolnoma integrirana v svetovne finančne trge. Torej je malo verjetno, da bo katerakoli država, ki si sredstva izposoja, močno vplivala na svetovne in evropske obrestne mere. Po drugi strani pa lahko močno izposojanje povzroči kapitalske prilive. Rezultat se pokaže v apreciaciji evra, kar oslabi konkurenčnost območja.

Vpliv na zviševanje inflacije

Države članice lahko s svojim javnim dolgom, ki postane nevzdržen, vplivajo na zviševanje inflacije v celotnem evroobmočju. Obstaja verjetnost, da bi se te države pri financiranju njihovih primanjkljajev začele zatekati po pomoč k centralni banki, kar bi povzročilo inflacijo. V primeru, da bi Evropska centralna banka in centralne banke posameznih držav članic popustile pritisku držav po financiranju njihovih javnih dolgov, bi se lahko začela inflacija širiti po celotnem evroobmočju. To tveganje je odpravljeno z »no-bailout« klavzulo, ki govori o tem, da dolg posamezne države članice ni ne obveznost niti ne nalaga nobene zaveze na posamezno državo članico ali skupnost (Maastrichtska pogodba, 104b člen). Pogodba v 104. členu prepoveduje financiranje javnega primanjkljaja posamezne države članice s pomočjo Evropske centralne banke in nacionalnih centralnih bank. Države lahko svoje primanjkljaje financirajo le s pomočjo finančnih trgov. Kljub temu pa lahko Evropska centralna banka še vedno nekoliko prilagoditi monetarno politiko in omogoči kredite po nižjih stroških, kar povzroča inflacijo.

2.3. Maastrichtska pogodba in Pakt stabilnosti in rasti

Osnovna značilnost Evropske ekonomske in monetarne unije (v nadaljevanju EMU) je močna fiskalna disciplina. Maastrichtska pogodba (1992) je postavila stroge pogoje, ki so jih morale države izpolnjevati ob pridružitvi EMU. Ker pa Maastrichtska pogodba določa zgolj kvantitativne kriterije in ne daje nobenih priporočil glede ukrepov makroekonomske politike po uvedbi evra, se je državam članicam zdelo pomembno prevzeti Pakt stabilnosti in rasti. Osnovna ideja Pakta je zagotoviti zdrave in vzdržne javne finance ter državi omogočiti izravnano stanje proračuna ali pa presežek na srednji rok (Balassone, Franco, 2001, str. 33).

Fiskalna obvladljivost je torej osnovno načelo EMU in je predpogoj za finančno in monetarno stabilnost. Ker se države članice ne morejo več zanašati na monetarno politiko, je postala proračunska fleksibilnost še pomembnejša. Seveda pa je Pakt stabilnosti in rasti, ki se je pojavil v letu 1997, sprožil mnogo dvomov in razprav. Države članice EMU so si namreč zelo težko predstavljale, da bi na področju fiskalne politike sprejele kakršnokoli omejitve.

Želja po fiskalnih pravilih se je izrazila že s podpisom Maastrichtske pogodbe. Pogodba obvezuje državo, da ima lahko višino javnega dolga v BDP največ 60 %, višina proračunskega primanjkljaja pa ne sme presegati 3 % BDP. Težava pa je bila v tem, da so države ti dve pravili smatrale bolj kot fiskalna pogoja za vstop v EMU. Niso ju namreč sprejemale kot neko dolgotrajno fiskalno pravilo. Predlog za tako pravilo (Pakt stabilnosti in rasti) je podal nemški finančni minister Theo Waighel (1995).

Dogovor o Paktu je bil dosežen decembra leta 1996 v Dublinu na srečanju Evropskega sveta in sprejet junija 1997 v Amsterdamu, po posvetovanju s Svetom gospodarskih in finančnih ministrov Evropske unije. Sloni na dveh stebrih: multilateralnem nadzoru nad proračunsko pozicijo in postopku v primeru prekomernega primanjkljaja. Pakt je sestavljen iz dveh uredb in resolucije Evropskega sveta.

Prva uredba Pakta stabilnosti in rasti je Uredba št. 1466/97, katere cilj je okrepiti nadzor nad proračunsko pozicijo ter nadzor in koordinacija ekonomskih politik. Natančneje razčlenjuje določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v zvezi z multilateralnim nadzorom in proračunsko disciplino ter definira vsebino programov stabilnosti in konvergenčnih programov. Uredba št. 1467/97 pa govori o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka pri prekomernem primanjkljaju.

Pakt vsebuje tudi Resolucijo Evropskega sveta iz 17. junija 1997, ki omogoča čvrsto politično vodenje, v smislu natančnega uresničevanja Pakta stabilnosti in rasti. Ta resolucija natančno določa odgovornosti vključenih institucionalnih akterjev, npr. Svet, Komisija in posamezne države članice.

2.4. Učinkovitost Maastrichtske pogodbe in Pakta stabilnosti in rasti

Težko bi zanikali pomembno vlogo Maastrichtskih pravil za države članice evroobmočja. Praktično v vseh državah članicah so se primanjkljaji bistveno znižali po letu 1993, torej leto po tem, ko je v uporabo stopila Maastrichtska pogodba. V tem letu je bila velikost primanjkljaja glede na BDP v evroobmočju 5,5 %. S pritiskom na države, da se priključijo EMU, se je fiskalna situacija utrjevala naprej v leto 1996 in 1997, s pomočjo znižane premije za tveganje, kar je imelo za posledico nižje obrestne mere. Med letoma 1993 in

1997 se je primanjkljaj v evroobmočju znižal za 3,5 odstotnih točk in je v vseh državah članicah znašal manj kot 3 % BDP, z izjemo Grčije. V obdobju od leta 1993 do 2000 lahko zaznamo tudi nekaj precej drastičnih padcev javnih primanjkljajev med posameznimi državami članicami. Italija in Grčija sta znižali svoj deficit za 7 in 10 odstotnih točk. Tudi Finska je po recesiji leta 1990 hitro pridobila kontrolo nad svojimi javnimi financami. Povsem drugačna slika pa je bila v tem času v Nemčiji in Franciji, ki sta tradicionalno veljali za branilca fiskalne discipline. V teh dveh državah se je začel primanjkljaj in pa tudi javni dolg precej povečevati (Schuman, 2005, str. 2-4).

Medtem ko je Maastrichtska pogodba pomembna za države, ki se želijo priključiti območju enotne valute, je Pakt stabilnosti in rasti pomemben za države, ki so že postale članice EMU. Njegov namen je v evroobmočju zagotavljati zdrave temelje upravljanja javnih financ, ki bi pripeljale proračun v ravnotežje ali presežek na srednji rok. Preprečiti želi situacije, v katerih bi slabo vodenje javnih financ v eni državi povzročilo negativne posledice tudi v ostalih državah članicah, in sicer preko obrestnih mer, inflacije in ostalih makroekonomskih spremenljivk. Prav tako Pakt stabilnosti in rasti spodbuja ekonomsko stabilnost evroobmočja in se zavzema za vzdržno rast in dolgoročno konvergenco držav članic.

Maastrichtska pogodba precej poudarja kaznovanje v primeru neizpolnjevanja njenih kriterijev, Pakt stabilnosti in rasti pa je zasnovan tako, da preprečuje nastajanje prevelikih primanjkljajev, zato da se država članica izogne morebitnim sankcijam.

Pomembna novost, ki jo je prinesel Pakt, je, da morajo imeti države na srednji rok izravnani proračun ali pa v presežku. To nadalje dovoljuje popolno delovanje avtomatskih stabilizatorjev v recesiji, brez da bi država prekoračila pravilo, ki določa še dovoljeno velikost njenega primanjkljaja. Novost je tudi ta, da vrednost 3 % BDP predstavlja zgornjo mejo in ne več cilj (Buti, Giudice, 2002, str. 10).

V Regulativi št. 1467/97 so predstavljene provizije, ki pospešijo in razjasnijo postopke, nastale zaradi presežnega deficita v državi članici. Cilj teh postopkov je seveda odvrniti posamezno državo od prevelikega primanjkljaja oz. v primeru, da ta nastane, omogočiti čim prejšnjo korekcijo. Poleg tega ta regulativa še določa, kdaj se primanjkljaj, ki je višji od 3 % BDP, ne smatra kot prekomeren in sankcije v primeru vztrajnih prekomernih deficitov.

V Maastrichtski pogodbi se za prekomeren primanjkljaj smatra tisti, ki presega 3 % BDP, razen v primeru, da je prekoračitev zgolj izjemna in začasna in je še vedno zelo blizu te referenčne vrednosti. Pakt stabilnosti in rasti pa natančneje definira koncept izjemnih in začasnih situacij. Na »izjemno« (exceptionally) klavzulo se lahko posamezna država sklicuje, ko je prekoračitev primanjkljaja nad referenčno vrednostjo in je za to obstajal vsaj eden od sledečih razlogov:

- nevsakdanji dogodek, ki je zunaj obvladovanja države članice in ima zelo velik vpliv na finančni položaj države,
- resen ekonomski padec (znižanje ekonomske aktivnosti). Padec v poslovnem ciklu se smatra za izjemnega edino, ko je padec BDP v enem letu vsaj 2 %. Če je letni upad BDP med 0,75 % in 2 %, se Svet in Komisija glede na podane argumente odločita, ali bo država podvržena sankcijam ali ne.

Prekoračitev meje 3 % BDP se smatra za začasno, če proračunske napovedi, ki jih priskrbi Komisija, kažejo, da bo primanjkljaj padel pod referenčno mejo. To naj bi se zgodilo po nenavadnem dogodku, ki je imel velik vpliv na proračunski položaj, ali po resnemu upadu ekonomske aktivnosti. Če posebne, zgoraj omenjene olajševalne okoliščine niso prisotne, mora država napraviti korekcijo prekomernega deficita v največ letu dni po njegovem odkritju oz. v največ dveh letih po njegovem nastanku. V primeru, da država tega popravka ne naredi, se ECOFIN lahko odloči za kaznovanje, če deficit še vedno obstaja (Buti, Giudice, 2002, str. 11).

Sankcije, ki doletijo državo prestopnico, zajemajo najprej brezobrestni depozit, ki pa je sestavljen iz fiksne komponente (0,2 % BDP) in spremenljive komponente. Spremenljiva komponenta je vezana na velikost presežnega primanjkljaja in predstavlja desetino razlike med dejanskim deficitom in 3 % mejo. Naslednje leto se kazen za državo, ki ne spoštuje Pakta in priporočil, lahko poveča z dodatnim depozitom. Ta pa ne more preseči zgornje meje 0,5 % BDP. Polog se spremeni v kazen, če presežni primanjkljaj ni odpravljen v največ dveh letih. Tega denarja država ne more dobiti nazaj. Razdeli se med posamezne države, ki ne presegajo meje 3 % BDP, proporcionalno z deležem BDP v celotnem BDP evroobmočja. Sankcije pa lahko doletijo le državo, ki je že članica EMU. Države, ki se šele pripravljajo na prevzem evra, dobijo le opozorilo.

2.5. Elementi Maastrichtske pogodbe in Pakta stabilnosti in rasti

Naj omenim nekaj pomembnih lastnosti Maastrichtske pogodbe, ki so pripomogle k njenemu uspehu. Prva in zelo pomembna lastnost je »**javna vidljivost**«. Cilj doseči Maastrichtske konvergenčne kriterije je postal glavni del strategije mnogih držav. Ker je kriterij, ki določa velikost deficita, in sicer 3 % BDP, jasno definiran, je precej povečal »javno vidljivost«. Visoka vidljivost in precej preprost nadzor sta bila tudi ena od razlogov, da so se države raje posluževale numeričnih ciljev in ne nacionalnih proceduralnih pravil.

Drug precej bistven element Maastrichtske pogodbe je **jasna struktura nagrade in kazni** in je precej preprosta. Če država doseže Maastrichtske kriterije, je nagrajena z vključitvijo v nov politični režim. Ravno nasprotno pa velja za države, ki teh kriterijev niso sposobne doseči. Kazen za njih je izključitev iz evroobmočja.

»**Politično lastništvo**« je še eden od elementov, ki jih zasledimo v Maastrichtski pogodbi. To pomeni, da vse razprave o javnih financah in prav tako javnofinančni kriteriji odsevajo stanje Nemčije (kot velike države). Prioriteta Nemčije, da ohrani stabilnost cen znotraj celotne makroekonomske stabilnosti, je vodila do sprejetja precej strogih fiskalnih pravil.

Maastrichtska pogodba postavlja zelo jasne **časovne omejitve** za vstop v zadnjo fazo EMU. Pogodba omogoča **učinkovit nadzor** in »**kolegialno kulturo**«. Proces konvergence je povzročil nastanek »kolegialne kulture« skozi osebne kontakte med politikami in narodi ter uradniki Evropske unije. Te nove razmere so spodbudile občutek enakosti ter povečale vlogo in avtoriteto evropskih institucij.

Sedaj pa pogledjmo še pomembne elemente Pakta stabilnosti in rasti in v kolikšni meri so ti enaki elementom Maastrichtske pogodbe. Elementa, ki sta prenesena na Pakt, sta učinkovit nadzor in »kolegialna kultura«. Kar se tiče ostalih, pa so nekateri zgolj spremenili naravo, nekateri pa so v Paktu stabilnosti in rasti postali precej nepomembni.

»Politično lastništvo« se je pod Paktom spremenilo bolj v prid malim državam s strukturnimi presežki, katere imajo relativno manjšo težo v evroobmočju. Z oblikovanjem določenih fiskalnih pravil se je zmanjšala »politična vidljivost«. V primerjavi s preprostejšo opredelitvijo zgornje meje deficita ima npr. pravilo izravnane bilance precej manjšo vidljivost. S prehodom na enotno valuto se je spremenila struktura samih spodbud za države članice. Nagrade, ki je bila prej vstop v evroobmočje, ni več. Kazen, ki je prej pomenila izključitev iz evroobmočja, pa je nadomestila grožnja negotovega denarnega plačila (Buti, Giudice, 2002, str. 20-21).

2.6. Pomanjkljivosti Pakta stabilnosti in rasti

Pakt stabilnosti in rasti ima tudi nekaj pomanjkljivosti, ki jih bom omenila v nadaljevanju:

- Srednjeročno pravilo, ki določa, da naj bo proračun uravnovešen ali v presežku, ni najboljše definirano, saj nikjer ni natančno pojasnjeno, kaj naj bi bil srednji rok (Baldwin, Wiplosz, 2006, str. 418).
- Pakt naj bi zaradi svojih pravil še bolj poglobljajal cikel, saj v fazi ekonomske ustavitve rasti država povečuje svoje izdatke. Zaradi tega mora pobrati več davkov, saj le tako lahko zagotovi, da primanjkljaj ne preseže referenčne meje. Pakt tako v osnovi ob negativni rasti gibanje cikla navzdol le še spodbudi deficit (Buiter, 2003, str. 4).
- Naslednja kritika Pakta je njegovo asimetrično delovanje. V primeru, da država preseže mejo 3 % BDP, je kaznovana. Vendar Pakt ne ponuja spodbude oz. nagrade za države, ki vzdržujejo svoj primanjkljaj pod to mejo. V Paktu so tako palice in ni

korenčkov. (Bean, 1998). Ta asimetrična narava Pakta je bila očitna leta 2000, ko v dobrih ekonomskih pogojih države, kot so Nemčija, Francija in Italija, niso utrdile svoje fiskalne pozicije in niso uspele doseči svojih planov (Buti, Eijffinger, Franco, 2002, str. 5).

➤ Finančna ustreznost podsektorjev federalnih držav (Nemčija, Belgija, Avstrija in Španija) je osvetlila, kako pomembno je za države članice najti rešitev, ki bo omogočala trajno fiskalno disciplino na vseh ravneh države (Fischer in Giudice, 2001). Da bi države rešile ta problem koordinacije, je kar nekaj držav članic sprejelo posebne načrte, imenovane notranji pakti stabilnosti (Internal Stability Pacts). Njihova glavna značilnost je razjasnitev in delitev odgovornosti za proračunsko disciplino med različne ravni države.

➤ V ospredje so prišli še nekateri drugi problemi, ki jih Pakt stabilnosti in rasti ne upošteva. Naslednja stvar, ki lahko predstavlja ovire pri uresničevanju Pakta, bo zagotovo staranje prebivalstva in vprašanje, kako izboljšati samo kvaliteto javnih financ (Buti, Martinot, 2000).

➤ Zahteva po izravnanim proračunu ima za posledico financiranje vlaganj iz tekočih prihodkov. To lahko zavira dolgoročne investicije, predvsem tiste, ki so medgeneracijske narave. Strukturne reforme zahtevajo dolgoročna vlaganja in financiranja, katerih kratkoročna naravnost Pakta ne spodbuja najbolj. Javna vlaganja namreč povečujejo javni dolg. Toda potrebno je upoštevati, da bodo prihodnje generacije imele korist od teh reform. Breme mora torej sloneti ne le na trenutni generaciji, ampak tudi na prihodnji.

3. Definicija fiskalnega pravila

3.1. Definicija fiskalnega pravila

Cilj doseči vzdržne javne finance, lahko dosežemo z dvema vrstama fiskalnih pravil (Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 130):

➤ Proceduralna pravila proračunskega procesa, ki vodijo do odgovornega fiskalnega obnašanja. Ta pravila nalagajo spremembe glede postopka, ki se nanaša na sprejetje in izvrševanje državnega proračuna.

➤ Numerična pravila, ki nalagajo trajno oviro na proračunsko politiko, z zahtevo, da se dosežejo specifični cilji, in sicer z določitvijo zgornje meje na posamezne proračunske spremenljivke. Bolj rigidna pravila fiskalnega salda pokrivajo tako tekoč kot tudi kapitalski saldo širše države in so primer bolj zavezujočih pravil. Pravila, ki se nanašajo na davke, ali pravila z vgrajeno klavzulo v primeru zunanjih šokov pa so precej manj zavezujoča. Slaba lastnost zelo strogih pravil je seveda pomanjkanje fleksibilnosti v spremenljivih ekonomskih okoliščinah.

Tako za numerična kot za proceduralna pravila velja, da imajo precej pozitiven vpliv na doseganje fiskalne discipline. Ta je namreč predpogoj za omogočanje vzdržnih javnih financ. Vendar pa je izbira med numeričnimi pravili in proceduralnimi pravili odvisna od več faktorjev. Von Hagen in Harden (1994) sta pokazala zelo jasno povezavo med velikostjo države in naravo njene obveze k fiskalni disciplini. Ugotovila sta, da predvsem večje države, kot sta Nemčija in Francija, ki so bile v preteklosti relativno uspešne pri vzdrževanju svoje fiskalne discipline, v 80-ih letih uporabljajo proceduralna pravila. Manjše države pa se bolj nagibajo k uporabi numeričnih pravil. Večje države zaradi svoje kompleksne administracije in heterogenosti interesov potrebujejo večjo fleksibilnost, medtem ko je manjšim državam lažje, da sprejmejo posamezno fiskalno pravilo.

Numerična pravila in proceduralna pravila se načeloma smatrajo kot alternativa, vendar se lahko uporabljajo tudi vzporedno (Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 130). V nadaljevanju se bom pri sami definiciji pravil in opisu le-teh osredotočila na numerična fiskalna pravila. Ta imajo namreč v EMU vodilno vlogo.

Uvedba numeričnih fiskalnih pravil je zelo dober način, da si država zagotovi čvrsto fiskalno politiko. Pravila so definirana na različne načine. Lahko so določena kot omejitve primanjkljaja ali dolga enot sektorja širše države na letni ravni ali glede na daljši časovni horizont. Prav tako lahko postavljajo omejitve na kategorije, kot so javni izdatki ali javni prihodki. V četrtem poglavju bom ta pravila tudi podrobneje opisala.

Definicija, ki sta jo predlagala Kopits in Symanski (1998), se glasi: »Fiskalno pravilo je permanentna omejitev za fiskalno politiko in je izraženo kot zbirni indikator fiskalne pozicije, kot so javni primanjkljaj, javnofinančni izdatki, javnofinančni prihodki in javni dolg.« Kršitev te omejitve je lahko precej draga. To ni nujno zgolj denarna kazen, ki jo mora država plačati v primeru kršitve. Kršitev pravila lahko pomeni tudi izgubo politične kredibilnosti vodilne stranke ali koalicije in je lahko predmet parlamentarne preiskave (Interna gradiva Ministrstva za finance, 2006).

Kar odlikuje numerično fiskalno pravilo je, da lahko predstavlja oviro na enega od agregatov, omenjenih v zgornji definiciji, in da je lahko ta omejitev stalna. Numerično fiskalno pravilo specificira numerične cilje za ključne proračunske agregate, kot so javnofinančni prihodki, javnofinančni odhodki, proračunski primanjkljaj ali dolg.

Imajo pa numerična fiskalna pravila tudi nekatere slabosti. V primeru, da jih ne spremljajo močni politični sporazumi ali pa niso podprta z ustreznimi institucijami, ki bi zagotavljale nadzor nad izpolnjevanjem pravil in njihovo uveljavljanje, so lahko precej neučinkovita (Von Hagen, 2005, str. 6). Druga kritika numeričnih fiskalnih pravil je, da lahko nekatere vrste pravil ovirajo stabilizacijsko funkcijo fiskalne politike (nekatero vrsto pravil fiskalnega salda). Mnoga pravila so lahko precej toga. Še posebej to velja za tista, ki postavljajo omejitev na dolg ali pa deficit. Upoštevanju takšne vrste pravila se torej država

lahko preprosto izogne z uporabo kreativnega računovodstva (Wyplosz, 2002, str. 2). Vsaka država, ki se za numerično fiskalno pravilo odloči, mora biti zelo pozorna na to, kako bo pravilo oblikovala.

3.2. Lastnosti fiskalnega pravila

Da se neko fiskalno pravilo lahko smatra za dobro, mora imeti sledeče lastnosti (Interna gradiva Ministrstva za finance, 2006):

- **Enostavnost.** Indikator je dostopen za opazovanje in kontrolo v fazi izvrševanja proračuna. Hkrati je tudi konsistenten s srednjeročno ciljno višino dolga.
- **Fleksibilnost.** Predpostavlja skrbno definiran izhod v sili, v primeru zunanjih šokov. Sem spadajo ciklično prilagojen saldo, ciljanje dovolj velikega presežka, ki amortizira možno recesijo, rezervni skladi ...
- **Orientiranost k rasti.** Pravilo ne sme biti zasnovano tako, da bi imelo za posledico zmanjševanje investicijskih odhodkov.

Pravila, skladna z zgornjo definicijo, pa so:

- uravnovešen proračunski saldo,
- zlato pravilo,
- ciklično prilagojen (strukturni) saldo kot povprečje v gospodarskem ciklu,
- zgornja meja za zadolževanje,
- zgornja meja rasti javnofinančnih odhodkov.

Fiskalna pravila uvedemo torej zato, da z njimi oviramo razsipno obnašanje vlade. Vendar moramo omeniti še nekaj, in sicer možnost za kreativno računovodstvo. Fiskalna pravila se nujno nanašajo na specifične dele in podatke proračuna. Vlade lahko s pomočjo kreativnega računovodstva, če ga pravilo omogoča, preslepi samo pravilo in se tako izogne dejanskemu upoštevanju. Milesi-Ferretti (2003) je analiziral vpliv fiskalnih pravil na kreativno računovodstvo (model sta osnovala von Hagen in Harden leta 1995, 1996). Ugotovil je, da se verjetnost za uporabo kreativnega računovodstva zmanjšuje v primeru, ko nastanejo določeni stroški, ki jih mora nositi vlada, ob ugotovitvi, da je pravilo prekršila. Višji ko so ekonomski stroški, v primeru, da pravilo upoštevamo, bolj je uporaba kreativnega računovodstva verjetna (Milesi-Ferretti, 2002, str. 379).

Če je pravilo preveč strogo, lahko ovira odgovore fiskalne politike na šoke. Tako se verjetnost uporabe kreativnega računovodstva še poveča. Torej je optimalno oblikovano fiskalno pravilo takšno, ki možnost uporabe kreativnega računovodstva že predpostavlja. Takšna pravila so načeloma tudi precej strožja (Von Hagen, 2006, str. 2).

Ob uvedbi določenega fiskalnega pravila so možni trije izidi. Prvi je pozitiven, saj povzroči, da začne razsipna vlada voditi zdravo fiskalno politiko. Pravila lahko tudi ovirajo uporabo proticiklične fiskalne politike in motijo delovanje avtomatskih stabilizatorjev. Najslabši izid pri uvedbi fiskalnega pravila pa je zelo velika možnost uporabe kreativnega računovodstva in zelo majhen učinek na fiskalno politiko (Milesi-Ferretti, 2002, str. 378).

3.3. Ocena Pakta po kriteriju Kopits – Symansky³

Prvoten cilj Pakta stabilnosti in rasti je bil oblikovati dolgoročno fiskalno pravilo, ki bi preprečevalo nagnjenje vlade k zadolževanju in ustvarjanju neravnovesja v proračunu. Zagotoviti je želel stabilnost in rast v državah članicah evroobmočja. Vendar pa se rezultat ni razvil v to smer. Kriterij Kopits – Symansky ocenjuje fiskalno pravilo po učinkovitosti na dolgi rok. Kriterij pravi, da vsako fiskalno pravilo, naravnano na dolgi rok, odpravlja nagnjenje h kratkoročnim ukrepom vlade in s tem prelaganje stroškov na prihodnje generacije.

V Tabeli 1 so predstavljene lastnosti idealnega fiskalnega pravila po kriteriju Kopits – Symansky ter Butijeva ocena Pakta stabilnosti in rasti. Podana pa je tudi definicija posamezne lastnosti fiskalnega pravila.

Tabela 1: Lastnosti idealnega fiskalnega pravila in Butijeva ocena Pakta

Lastnost idealnega fiskalnega pravila	Definicija	Butijeva ocena Pakta
Ustrezna definicija	Odkloni od prvotno začrtanih smernic v interpretaciji in dejanjih ekonomske politike niso možni	dobro
Transparentnost	Učinkovitost pri poročanju, napovedih in upoštevanje računovodskih standardov	dobro
Enostavnost	Visoka stopnja jasnosti in izvedljivosti	zelo dobro
Fleksibilnost	Upoštevanje fluktuacij in odmikov od ciljev in splošnih pogojev, možnost prilagoditve	dobro
Primernost končnemu cilju	Konsistentnost med pravili in ciljem	dobro
Možnost uveljavitve	Sposobnost izvrševanja in kaznovanja v primeru kršitve	zadovoljivo
Konsistentnost	Odsotnost nasprotovanja z ostalimi področji ekonomskih politik	dobro
Podprtost s strukturnimi reformami	Uveljavljanje vzdržnih struktur porabe in prihodkov	zadovoljivo

Vir: Schumann Alexander, 2005, str. 13.

³Celotno poglavje povzeto po Schumann, 2005, str. 12-16.

Razvidna je Butijeva primerjava Pakta stabilnosti in rasti z idealnim fiskalnim pravilom. Pakt določa, da naj bi proračun prešel v presežek oz. bi se vsaj izenačil na srednji rok. Vendar je problem pri ustrezni definiciji časovnega horizonta. Časovna omejitev nikjer ni jasno definirana. Prav tako Pakt ne določi jasnih posledic državi, ki preseže zgornjo mejo javnega dolga.

Transparentnost se nanaša predvsem na statistične podatke. Vse države članice Evropske unije in EMU morajo uporabljati računovodski standard ESA 95. Pri transparentnosti je potrebno izpostaviti še problem kreativnega računovodstva in mašenja proračunske luknje z enkratnimi prihodki. Takih ukrepov se države poslužujejo ob približevanju kritični meji. Precej dobro je izpolnjen tudi pogoj jasnosti, saj je meja točno določena, in pogoj fleksibilnosti.

Pravila, predpisana s Paktom, so dokaj primerna za doseg končnega cilja, to je stabilnost in rast. Na makroekonomsko okolje ima zelo pozitiven vpliv disciplinirana fiskalna politika. Vendar se je potrebno vprašati, kako se pravila dejansko izpolnjujejo. Pod Paktom stabilnosti in rasti je izpolnjevanje fiskalnih pravil izvedljivo, odvisno pa je predvsem od interesa posamezne države.

Namen Pakta je omogočiti boljšo integracijo v monetarni uniji. Z enotno monetarno politiko je bilo potrebno koordinirati tudi fiskalno politiko med članicami, in sicer tako, da si ukrepi ene ali druge politike med seboj ne bi nasprotovali. Fiskalna pravila so Evropi pomagala k večji disciplini (Annett, Decressin, Deppler, 2005, str. 9). Pakt naj bi zagotavljal reševanje strukturnih problemov in spodbujal strukturne reforme, vendar se je v praksi pokazala njegova precej kratkoročna naravnost. Omejevanje prekomernega primanjkljaja mora biti izvršeno v kratkem roku, kar ne pripomore k dolgoročnemu prestrukturiranju gospodarstva.

Problem pri fiskalnih pravilih je medsebojno izključevanje nekaterih določil. Bolj enostavno pravilo ni nujno dovolj fleksibilno. Izključujeta se tudi enostavnost in primernost ter fleksibilnost in uveljavljanje. Za EMU je značilna velika heterogenost, ki se je z vključitvijo novih držav še povečala. Koordinacija tako velikega števila držav utegne biti težavna. Kritiki tukaj opozarjajo, da isti fiskalni kriterij ne more držati za tako raznolike države.

3.4. Fiskalna disciplina, ki jo zagotavlja trg

Teoretično bi lahko stabilen fiskalni položaj v posamezni državi zagotavljal sam trg preko njene obrestne mere. Premija za tveganje odplačila javnega dolga in ovire za pridobitev posojila so za posamezno državo precej dobra orodja za ohranjanje fiskalne discipline. Obrestna mera se za državo z zelo visokim javnim primanjkljajem na trgu zviša in ta v

primeru, če je njen primanjkljaj vztrajen, lahko izgubi možnost dodatnega zadolževanja. Naraščajoči stroški zadolževanja in grožnja po zmanjšanju možnosti za dodatno kreditiranje države predstavljajo spodbudo za izboljšanje neodgovornega fiskalnega obnašanja (Balassone, Franco, Giordano, 2004, str. 3). V CEPR (The Centre for Economic Policy Research, 1991) so možnost reakcije trga zanikali z argumentom nezadostne učinkovitosti pri reševanju problema fiskalne discipline v monetarni uniji, saj naj bi do posledic (nezmožnost pridobiti posojilo) prišlo prepozno. Že manjša grožnja likvidnostne krize lahko spodbudi finančne posrednike, da situacijo predvidijo vnaprej in že v zgodnji fazi onemogočijo nadaljnje izposojanje.

Lamfalussy (1989) je opozoril na visoko stopnjo ekonomske integracije, ki ustvari pričakovanje, da se država v teh kritičnih pogojih lahko zanaša na druge države v integraciji. Zaradi teh pogojev se fiskalni položaj neke države ne odraža popolnoma v premiji za tveganje. Podobno stališče je zavzela Evropska komisija. Finančni trgi namreč ločujejo med različnimi izposojevalci (države), toda disciplina, zgolj na osnovi trga, ne more biti zadostna. Komisija predlaga uvedbo določenih pravil in postopkov na ravni celotne skupnosti.

Zastavi se vprašanje, pod katerimi pogoji pa bi trg lahko sam ustvaril zadostno spodbudo za zmanjšanje neodgovornega fiskalnega obnašanja. Bishop, Damrau in Miller (1989) so opredelili pogoje, ki morajo veljati za učinkovito delovanje finančnih trgov, kar se tiče fiskalne discipline. Ti so:

- prost pretok kapitala,
- dostopne popolne informacije o izposojevalcu, ki je v tem primeru država,
- trg predvideva, da ni zunanje garancije in možnosti monetizacije dolga posamezne države,
- finančni sistem lahko absorbira bankrot države.

Z omenjenim problemom se je ukvarjal tudi Lane (1993) in opredelil naslednje štiri pogoje:

- nobena država ne sme imeti privilegiranega položaja na finančnem trgu,
- trg mora imeti dostop do vseh informacij, potrebnih za oceno rentabilnosti posamezne države,
- kazen fiskalne nediscipline ostane samo državi prestopnici (»no-bailout« klavzula),
- izposojevalec mora odgovarjati na signale na trgu.

Položaj na območju EMU je precej razdeljen. Nekateri pogoji, ki so jih omenjali Lane, Bishop in drugi, so izpolnjeni, nekateri pa ostajajo problematični. Na evroobmočju je zagotovljen prost pretok kapitala, prav tako pa tudi nobena država nima privilegiranega dostopa na trg. Maastrichtska pogodba je utrdila neodvisnost Evropske centralne banke in preprečila ECB in nacionalnim centralnim bankam direktno financiranje primanjkljajev posameznih držav ter preprečila poseben položaj kateri koli državi na finančnem trgu.

Nekaj let po začetku EMU so se tudi informacije, ki so agentom dostopne, močno izboljšale. Zahvaljujoč statističnim zahtevam, ki sta jih priskrbeli Maastrichtska pogodba in Pakt stabilnosti in rasti, se je močno izboljšal način poročanja za posamezne države. Statistika je vodena predvsem s strani Eurostata in Evropske komisije.

Odrpito ostaja vprašanje »no-bailout« klavzule (Balassone, Franco, Giordano, 2004, str. 4). Maastrichtska pogodba, kot sem že omenila v poglavju o fiskalni politiki v monetarni uniji, v 104. členu prepoveduje posameznim državam članicam financiranje svojih primanjkljajev s pomočjo Evropske centralne banke in nacionalnih centralnih bank. Vendar lahko Evropska centralna banka še vedno nekoliko prilagodi monetarno politiko in omogoči kredite po nižjih stroških.

4. Pregled fiskalnih pravil v Evropski uniji

4.1. Naraščajoči javni dolg

Obstaja precej literature z obsežnimi analizami o tem, kako naj bodo skozi poslovni cikel določeni davki, državna potrošnja in saldo proračuna, da bi lahko fiskalno politiko ocenili kot optimalno in vzdržno. Vendar se v praksi politiki mnogokrat ne držijo ustreznega vodenja. Eden najbolj očitnih znakov je trend vodenja pro-ciklične fiskalne politike in financiranje javnih izdatkov s primanjkljajem. Pri tem je pomembno razmišljati o tem, kako čim bolj učinkovito znižati spodbude politikov za vodenje napačne fiskalne politike in postaviti omejitve pri vodenju le-te, npr. uvesti ustrezna fiskalna pravila in institucije.

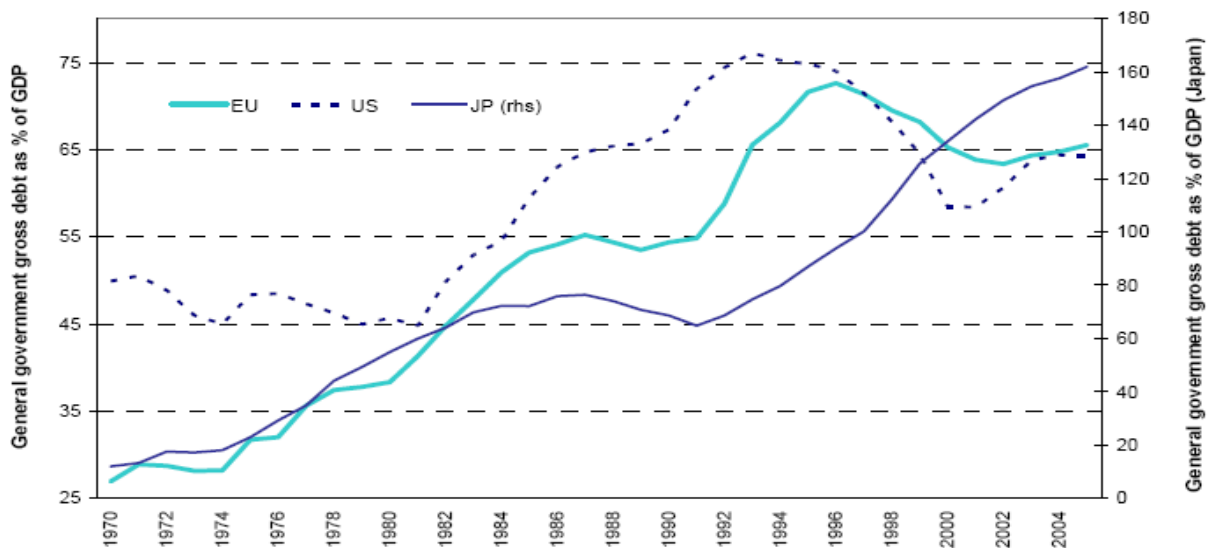
Če malce pogledamo v zgodovino, opazimo, da je bil saldo proračuna le redkokdaj izven ravnovesja dlje časa. Vse do prvega naftnega šoka so bili primanjkljaji skoraj ekskluzivno v povezavi z vojnimi dogodki in so jih države takoj popravile. Stanje se je spremenilo od 70-ih let dalje, ko so bili primanjkljaji registrirani v večini razvitih ekonomij. Financiranje javne porabe z dolgom je takrat postalo naraščajoč vir napetih debat v Evropi (Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 127).

Celo, če bi večina držav Evropske skupnosti spremenila svoje obnašanje na fiskalnem področju, v skladu z Maastrichtsko pogodbo, in pohitela vstopiti v EMU, bi v mnogih državah Evropske unije tako stopnja deficita kakor tudi dolga ostali precej visoki. Za lažjo predstavbo bom navedla nekaj primerov evropskih držav in njihovih dolgov.

Leta 2005 je delež dolga v BDP v Grčiji dosegel 107,5 %, v Italiji 106,4 %, v Belgiji 93,3 %, v Nemčiji 67,7 % in v Franciji 66,8 % (Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 127).

V primeru, da države ne bi uvedle določenih političnih ukrepov, bi njihovi javni primanjkljaji in javni dolgovi na srednji in dolgi rok še naprej naraščali. Pri tem je potrebno upoštevati še demografske spremembe, npr. nizko stopnjo rodnosti in daljšanje življenjske dobe, kar nadalje povzroči problem staranja prebivalstva. Upravičeno se lahko začnemo spraševati, kako bodo države omogočile vzdržne javne finance.

Slika 1: Javni dolg kot % BDP v obdobju od leta 1970 do leta 2004



Vir: Survey on fiscal rules and institutions , 2006, str. 127.

Torej je eden glavnih izzivov za države članice Evropske skupnosti, da se začnejo pozorno ukvarjati z vzroki, ki povzročajo primanjkljaj in nadalje vodijo do dolga. Ugotoviti je potrebno, zakaj do takšnega nagnjenja, ki vodi do primanjkljajev, sploh pride.

4.2. Razlogi za nagnjenje k primanjkljaju

Obstaja kar nekaj razlogov za vodenje pro-ciklične fiskalne politike. Veliko razlag temelji na dejstvu, da so politiki preveč kratkoročno orientirani in posledično vodijo nedosledno fiskalno politiko.

➤ Prvi možni razlog za obstoj nagnjenja k primanjkljaju je povezan z dejstvom, da posamezniki, potencialni volivci, vidijo zgolj kratkoročne ugodnosti, ki so jih deležni zaradi nižjih davkov in naraščajoče državne potrošnje. Ne zavedajo se stroškov, ki jih bo na dolgi rok povzročila takšna politika. Temu rečemo fiskalna iluzija in ta nam nazorno pokaže, zakaj politika, ki vodi do nevzdržnega primanjkljaja, ni vedno »kaznovana« s strani volivcev. Tako obnašanje volivcev omogoča politikom, da si izboljšajo možnosti za svojo ponovno izvolitev, in sicer z zmanjševanjem davkov in povečevanjem javne potrošnje (Persson, Tabelini, 1998).

- Še en razlog, ki govori o tem, zakaj volivci ne »kaznujejo« prekomernega izposojanja, najdemo v medčasovni redistribuciji dohodka. Generacije, ki koristijo dohodek zaradi manjših davkov, ne bodo iste kot tiste, ki bodo morale odplačevati višje davke. Tega se zavedajo tudi davkoplačevalci, kar lahko pomeni, da bodo tekoči davkoplačevalci trošili več, v upanju, da ne bodo oni tisti, ki bodo morali dolg odplačati. Tako obnašanje skuša negirati Barro s predpostavko o altruističnem obnašanju sedanjih generacij do prihodnjih. Sedanje generacije naj tako ne bi potrošile vsega razpoložljivega dohodka. Upoštevajo se tudi družinske vezi ter dedovanje, saj se del premoženja tekočih generacij neposredno prenese na prihodnje.
- Mnogo avtorjev (med njimi tudi Persson in Svenson, 1989) trdi, da je obnašanje političnih strank odvisno od pogostosti menjavanja strank. Na primer vlada, ki ima za svojo ponovno izvolitev le malo možnosti, je zagotovo bolj nagnjena k kratkoročnim ukrepom in s tem k večanju primanjkljaja in akumulaciji dolga.
- Na proračun lahko vplivajo še volilna pravila in politični sistemi. Roubini in Sachs (1989) menita, da lahko obseg razkropitve politične moči zaradi različnih strank v državi razloži pritiske na naraščajočo potrošnjo, ki se je pojavila v 70-ih in 80-ih letih. Od tedaj dalje lahko naraščajoče pritiske na javni proračun razlagamo med drugim tudi z obstojem različnih političnih strank z različnimi interesi. Modeli, ki so preučevali te vrste vpliva na nagnjenje k deficitu, dokazujejo, da so koalicijske vlade bolj nagnjene k višjim nivojem javne potrošnje kakor stranke večinskega sistema.
- Pomemben je tudi način sprejemanja proračuna. Država, kjer ima ministrski predsednik malo moči nad ministri in kjer ima parlament odprte možnosti za amandmaje, bo bolj verjetno imela proračunske deficite (Von Hagen, Strauch, Hallerberg, 2006).

Tu je navedeno zgolj nekaj razlogov, zaradi katerih se politiki obnašajo kratkovidno in z vodenjem temu prilagojene fiskalne politike povzročajo primanjkljaje.

Tudi čedalje večja odprtost držav za mednarodno trgovino in integracija trgov lahko pomagata razložiti naraščajoče obremenitve javnega proračuna. Povzročajo jih izdatki za socialo, subvencije in transferji. Stopnja izpostavljanja mednarodni konkurenci namreč povečuje povpraševanje po zavarovanju zaradi zunanjih šokov. Bolj odprte ekonomije pa imajo tudi precej večji javni sektor (Rodrik, 1998).

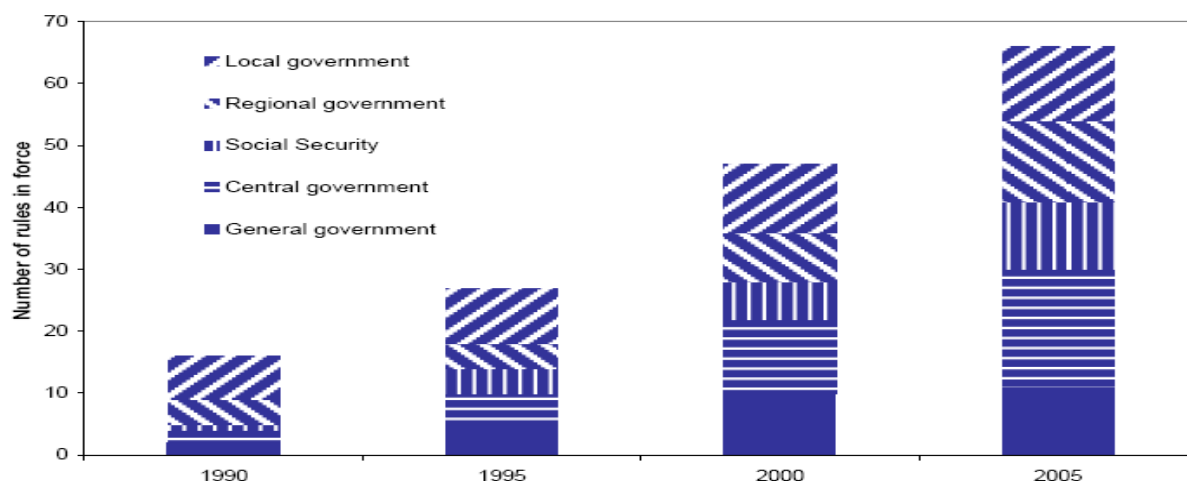
Ugotoviti je torej potrebno, kako politikom čim bolj učinkovito preprečiti neracionalno obnašanje in povzročanje javnega primanjkljaja in kako čim manj boleče naložiti določene omejitve na vodenje fiskalne politike. Pri tem zelo pomembno vlogo odigra institucionalna ureditev na nacionalni ravni. Ta ureditev vsebuje: proceduralna pravila proračunskega

procesa, numerična fiskalna pravila in neodvisna telesa ali institucije. V nadaljevanju bom numerična fiskalna pravila malce podrobneje predstavila.

4.3. Različne vrste numeričnih fiskalnih pravil v EMU

Rezultati analize, izvedene s strani Evropske komisije (Survey on fiscal rules and institutions, 2006), so pokazali, da je število fiskalnih pravil v državah članicah EU v zadnjih dvajsetih letih nepretrgoma naraščalo; od skoraj 20 pravil leta 1990 na 69 v letu 2005. Skoraj vse članice Evropske unije imajo numerična fiskalna pravila. Vsaka članica ima v povprečju 3 fiskalna pravila. To pa nam ne pove dosti, saj število pravil med posameznimi državami močno niha. Španija in Nemčija imata 5 numeričnih fiskalnih pravil, Portugalska in Avstrija samo eno, medtem ko Grčija nima nobenega.

Slika 2: Pravila po posameznih ravneh države



Vir: Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 136.

V zgodnjih devetdesetih letih je polovica obstoječih pravil pokrivala predvsem lokalno in regionalno raven države, ostanek je pokrival raven centralne države (Slika 2). Ta položaj je deloma odseval potrebo po zagotovitvi učinkovite koordinacije med vrstami širše države in pripravljenostjo višje ravni, da naloži ovire na pokrajinske enote. Takšna pravila so se nadalje razvijala v 90-ih letih, in danes obstajajo v skoraj vseh državah članicah Evropske unije. Relativno mlada pa je praksa uvajanja fiskalnih pravil, ki pokrivajo socialno področje države in širšo državo. Verjetno je to rezultat naraščajočih pritiskov na izdatke, povezanih s socialnim sektorjem, ter zahtevo po uvedbi pravil, ki nalagajo določene omejitve na državni deficit in javni dolg v državah članicah EU.

Numerična fiskalna pravila na lokalnih in centralnih ravneh države danes predstavljajo 30 % vseh pravil. Pravila, ki se nanašajo na širšo in regionalno raven države, predstavljajo

okrog 17 do 18 %. Še vedno so fiskalna pravila, ki pokrivajo socialni sektor, zastopana v manj kot 10 %.

Numerična fiskalna pravila lahko razdelimo v štiri skupine:

- pravila fiskalnega salda,
- pravila dolga,
- pravila javnofinančnih odhodkov,
- pravila javnofinančnih prihodkov.

Pri opredelitvi posameznih vrst pravil je pomembno na katero raven države se nanašajo. V nadaljevanju bom navedla posamezne skupine ter delež (glede na vsa pravila ali pa samo glede na svojo družino) zavzemajo in na kateri ravni države se uporabljajo.

Tabela 2: Vrste numeričnih fiskalnih pravil

Pravila fiskalnega salda	Zlata pravila	Izravnani proračunski saldo	Nominalna zgornja meja	Zgornja meja kot % BDP	Strukturno izražena pravila	Skupaj
	5	8	5	1	3	22
Pravila dolga	Nom. izražena zg. meja dolga	Zg. meja dolga kot % BDP	Zg. meja dolga v odnosu z možnostjo odplačila	Drugo		Skupaj
	5	2	7	1		15
Pravila javnofinančnih odhodkov	Nominalna zgornja meja	Realna zgornja meja	Stopnja rasti odhodkov (Nom)	Stopnja rasti odhodkov (Real)	Drugo	Skupaj
	5	2	3	3	2	15
Pravila javnofinančnih prihodkov	Davčni prihodki kot % BDP	Pravilo za davčne stopnje	Alokacija presežnih prihodkov	Drugo		Skupaj
	0	1	3	1		5

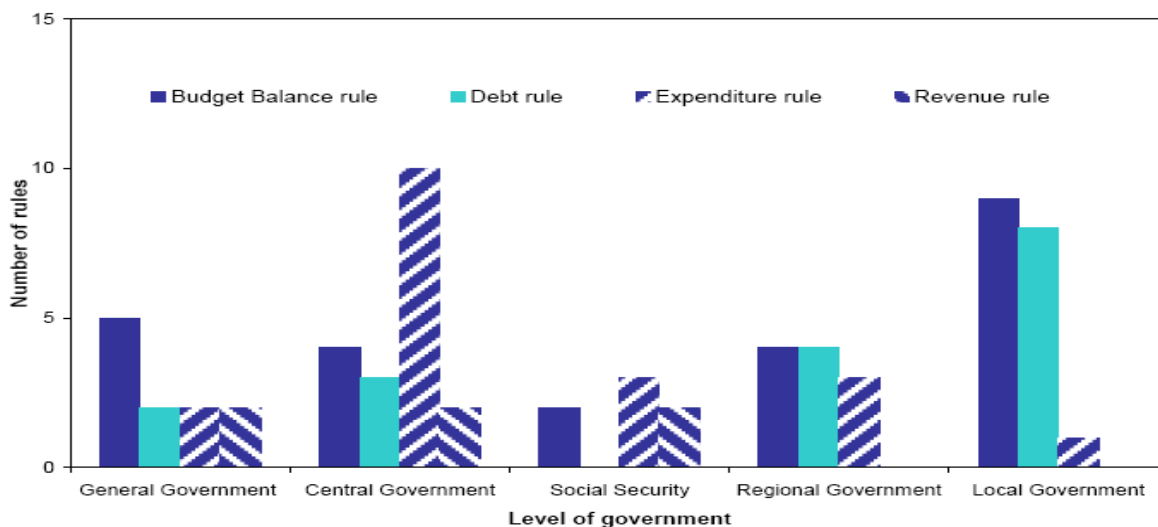
Vir: Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 137.

Kot je razvidno iz zgornje tabele, tretjino numeričnih pravil v državah članicah Evropske unije predstavljajo **pravila fiskalnega salda**, katera ciljajo na uravnotežen proračun. Četrtnina teh spada v skupino zlatih pravil. Od vseh pravil fiskalnega salda se jih le nekaj nanaša na strukturni (ciklično prilagojen) položaj, vsa od njih pa so uporabljena na ravni centralne in širše države. Večina pravil fiskalnega salda se nanaša na raven lokalne in regionalne države. **Pravila javnofinančnih odhodkov** in **pravila dolga** predstavljajo približno 25 % vseh pravil, skupaj torej 50 %. **Pravila javnofinančnih prihodkov** zavzemajo manj kot 15 % vseh numeričnih fiskalnih pravil.

Približno polovica pravil dolga je definiranih v pogojih zgornje meje nominalno ali kot odstotek BDP. Večina teh pravil se nanaša na raven lokalne države. Pravila javnofinančnih odhodkov so razporejena med tista, ki določajo zgornjo mejo, in tista, ki ciljajo na stopnje

rasti odhodkov. Medtem, ko je zgornja meja večinoma izražena v nominalnih pogojih, so ciljne stopnje rasti izdatkov enakomerno porazdeljene med nominalne in realne rasti. Odhodkovna pravila se večinoma nanašajo na raven centralne države ter na raven socialne in regionalne države. V najmanjšem številu se države poslužujejo uporabe pravil javnofinančnih prihodkov. Več kot polovica teh pravil uporabo prihodkov, ki so višji od pričakovanih, določa vnaprej.

Slika 3: Vrste pravil po posameznih sektorjih države



Vir: Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 137.

Večino pravil fiskalnega salda in pravil dolga se uporablja na ravneh lokalne in regionalne države. Nekoliko v manjšem obsegu tudi na ravni centralne države. Nasprotno pa so pravila javnofinančnih odhodkov najbolj pogosta prav na ravni centralne države in v podsektorju socialne varnosti.

V nadaljevanju mojega diplomskega dela bom predstavila vsako od navedenih vrst pravil in opisala učinek, ki ga imajo na primanjkljaj, na makroekonomsko stabilizacijo in na kvaliteto javnih financ.

4.3.1. Pravila fiskalnega salda in pravila dolga

Pravila fiskalnega salda in pravila dolga predstavljajo nekoliko več kot polovico vseh fiskalnih pravil, ki jih uporabljajo države članice Evropske unije. Njihovo dosledno upoštevanje skozi čas državam zagotavlja trajno vzdržnost javnih financ. Vendar so bila ta pravila deležna nekaterih kritik. Obstaja namreč možnost, da pravilo sproži pro-ciklično obnašanje pri vodenju fiskalne politike. Ta problem lahko odpravimo z razširitvijo časovnega horizonta ali izločitvijo ciklično občutljivih delov proračuna, ki jih pravilo pokriva. Druga potencialna pomanjkljivost je tveganje, da lahko spoštovanje teh vrst pravil dosežemo le z znižanjem izdatkov, ki se nanašajo na najbolj produktivne enote. Sem

spadajo manj politično občutljivi izdatki, in sicer izdatki za investicije, raziskovanje in razvoj, izobraževanje, infrastrukturo ... Opisanemu problemu se lahko izognemo tako, da omenjene izdatke ne vključimo v pravilo (npr. zlata pravila).

Fiskalna pravila, ki postavljajo omejitve na proračunski saldo in dolg, lahko precej znižajo nagnjenje k primanjkljaju. Učinek obeh vrst pravil je zelo neposreden in je odvisen od določitve časovnega horizonta, definicije cilja in pokritosti. Pomembno vlogo igrajo tudi postopki nadzora in način uveljavljanja pravila.

Vpliv pravil fiskalnega salda na makroekonomsko stabilnost pa ni nujno vedno pozitiven. Seveda pa je ta vpliv prav tako odvisen oblike pravila. Če je pravilo določeno kot nominalna zgornja meja in zgornja meja kot odstotek BDP, lahko sproža pro-ciklično obnašanje v fiskalni politiki. Z razširitvijo časovnega horizonta se temu izognemo. Ravno nasproten učinek imajo ciklično prilagojena pravila. Tudi pri oblikovanju pravil, ki se nanašajo na dolg, moramo biti pozorni pri določanju časovnega horizonta. Spoštovanje pravila, ki se nanaša na dolg, skozi celoten poslovni cikel ne ovira delovanje avtomatskih stabilizatorjev.

Pravila fiskalnega salda in dolga imajo tako pozitiven kot negativen učinek na kakovost javnih financ. Njihov negativen vpliv se pokaže, če iz pravil ne izključimo del izdatkov, ki spadajo v kategorijo politično manj občutljivih (izdatki za raziskave in razvoj, infrastrukturo in izobraževanje). V primeru, da omenjene izdatke izključimo iz fiskalnega pravila, ima le-ta precej pozitiven učinek na javne finance, pri tem pa ostaja določeno tveganje neučinkovite alokacije javnih resursov. Država, ki sprejme te vrste pravil, ima lahko težave pri nadzoru izvajanja pravila in povečane možnosti, da se spoštovanju tega pravila izogne z uporabo kreativnega računovodstva. Pravila fiskalnega salda in pravila dolga se najpogosteje izvajajo na regionalnih in lokalnih ravneh države.

4.3.2. Pravila javnofinančnih odhodkov

Glavni cilj pravil javnofinančnih odhodkov je zagotoviti fiskalno disciplino skozi izpopolnjeno kontrolo izdatkov. Ta pravila so lahko definirana kot zgornja meja izdatkov, in sicer nominalna ali realna, ter kot stopnja rasti odhodkov, prav tako realna ali nominalna. Predstavljajo instrument za omejevanje velikosti države.

Tudi pri tej vrsti numeričnih pravil je učinek na nagnjenje k deficitu odvisen od same oblike pravila in njegovih karakteristik. Pravila javnofinančnih izdatkov seveda prispevajo k makroekonomski stabilizaciji, če so agregati, ki jih pravilo cilja, definirani kot stopnja rasti izdatkov. Proticiklični prispevek je maksimalen, kadar je pravilo definirano v nominalnem terminu. Če so pravila javnofinančnih odhodkov definirana v razmerju izdatek/BDP, lahko povzročijo pro-ciklična nagnjenja. To pa se v praksi redko pojavlja.

Kot pri pravilih dolga in fiskalnega salda je tudi pri pravilih javnofinančnih izdatkov potrebno izključiti politično manj občutljive izdatke, ki so na dolgi rok nujno potrebni (izdatki za raziskave in razvoj, izobraževanje in infrastrukturo). V primeru, da so le-ti vključeni v pravilo, obstaja nevarnost, da vlada prične zniževati ravno izdatke za omenjene kategorije, kar pa ni sprejemljivo. Odhodkovna pravila se redkokdaj izvajajo na ravni lokalne države, njihova uporaba pa je pogostejša na ravni centralne države.

4.3.3. Pravila javnofinančnih prihodkov

Prihodkovna pravila si prizadevajo za različne cilje. Lahko so oblikovana tako, da omilijo porast davčne obremenitve, po drugi strani pa zagotavljajo zadostno vsoto državnih prihodkov za financiranje državnih prednosti. Pravila na prihodkovni strani lahko pomagajo, da se država izogne vodenju pro-ciklične politike, s prej določeno porazdelitvijo prihodkov, ki so višji od pričakovanih.

Pravila, ki nalagajo omejitve na javnofinančne prihodke, z namenom stabilizirati oz. zmanjšati davčno obremenitev, imajo negativen vpliv na primanjkljaj, kadar niso kombinirana z uporabo katere druge skupine (npr. pravila fiskalnega salda ali pa pravila javnofinančnih izdatkov). Močne davčne omejitve precej negativno vplivajo na stroške izposojanja, saj trgi sklepajo, da obstaja večji riziko odplačila dolga, v primeru, da ima država omejene možnosti pri povečevanju davkov.

Dobra stran pravil javnofinančnih prihodkov je vnaprejšnja razdelitev prihodkov, ki so višji od pričakovanih. S tem se znižuje nagnjenje k deficitu, saj se tako država izogne situaciji »počitka« (relaxation) v ekspanziji. To velja v primeru, da so vsi višji javnofinančni prihodki porazdeljeni za namene zmanjševanja primanjkljaja.

Pravila javnofinančnih prihodkov so lahko rahlo pro-ciklična, če je pravilo določeno kot davčni prihodki v razmerju z BDP. Močno pro-ciklična narava teh pravil se pokaže, kadar pravilo cilja na znesek prihodkov v nominalnem smislu, vendar so taka pravila redka. S pravilom alokacije presežnih prihodkov se posamezna država izogne vodenju pro-ciklične fiskalne politike. To velja v primeru, da presežne prihodke porabi za financiranje primanjkljaja. Nenazadnje lahko država s pravili javnofinančnih prihodkov obvladuje velikost svojega javnega sektorja.

4.4. Časovni okvir obstoječih fiskalnih pravil v državah Evropske unije

Numerična fiskalna pravila v državah Evropske unije so razdeljena na tista, ki so vključena v več kot eno leto dolgo proračunsko obdobje, in na tista, ki veljajo za enoletno obdobje. Pravila na regionalnem in lokalnem nivoju prevladujejo predvsem v enoletnih proračunskih programih. Večina pravil, ki zadevajo širšo in centralno vlado ter podsektor socialne varnosti, pa se uporablja zlasti, ko gre za časovni horizont daljši od enega leta. Iz tega lahko razberemo, da pravila, ki se nanašajo na višje ravni države, vključujemo v srednjeročna proračunska obdobja. Ravno obratno velja za fiskalna pravila na lokalni in regionalni ravni, saj so ponavadi vključena v enoletne proračune.

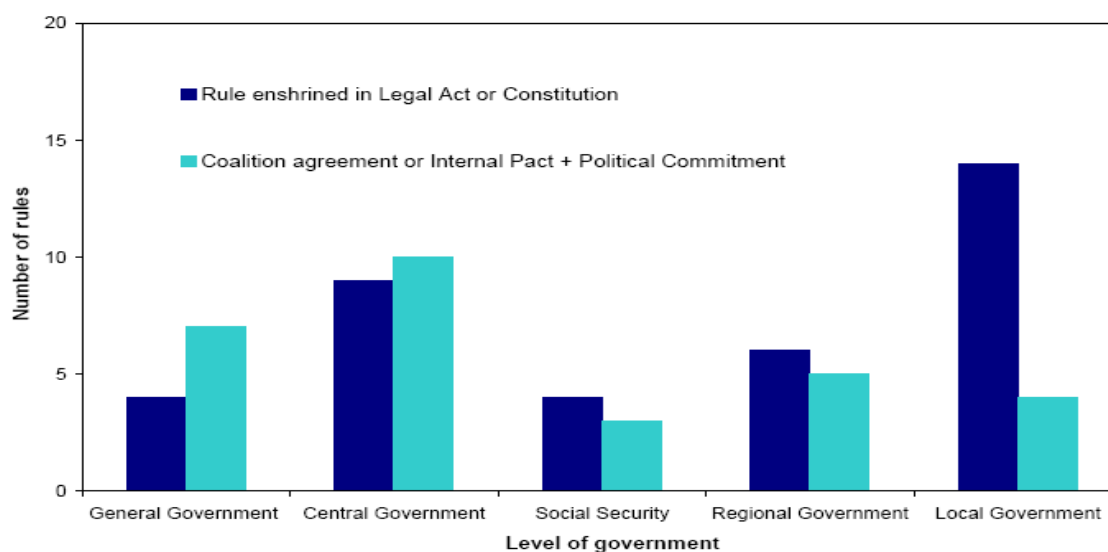
Velika večina numeričnih fiskalnih pravil, ki se uporabljajo na lokalnih in regionalnih ravneh države, je uzakonjenih ali so sprejeti v ustavo. Pravila na ravni širše države ali ravni centralne države pa bazirajo bolj na političnih sporazumih.

4.5. Pravna osnova in uveljavljanje mehanizmov fiskalnih pravil

Večina numeričnih fiskalnih pravil, ki veljajo za lokalne in regionalne nivoje držav, je uzakonjena ali pa zapisana v ustavi. Fiskalna pravila, ki se nanašajo na centralno in širšo državo, pa so večinoma osnovana v koalicijskih sporazumih ali političnih obvezah.

Skoraj vsa pravila fiskalnega salda, ki v glavnem veljajo za lokalno državo, najdemo v zakonskih predpisih.

Slika 4: Pravna osnova fiskalnih pravil



Vir: Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 138.

Mehanizmi uveljavljanja so na splošno močnejši za tista pravila, ki veljajo za lokalne in regionalne nivoje. Večina pravil v lokalnih in regionalnih vladnih sektorjih predvideva

avtomatske korekcijske mehanizme oz. obveznost oblasti, da privzame določene korekcijske ukrepe v primeru nekompatibilnosti s pravilom. Ravno nasprotno zasledimo pri mnogih pravilih, ki zadevajo centralno raven države. Ta namreč ne vsebujejo ex-ante določenih ukrepov v primeru ne spoštovanja pravila.

Šibkejši status in uveljavitveni mehanizem pravil, ki se nanašajo na centralno in širšo državo, je lahko povezan z dejstvom, da so takšna pravila deležna tudi precej večje medijske pozornosti. Visoka medijska »vidljivost« takšnega pravila močno prispeva k njegovemu uveljavljanju, in sicer skozi visoke stroške izgube ugleda vlade, če pravila ne upošteva.

4.6. Porazdelitev pravil glede na stopnjo centralizacije proračunskega procesa

Pomembno je pogledati še, kako so fiskalna pravila porazdeljena po državah z različno stopnjo centralizacije njenega proračunskega procesa.

V splošnem lahko rečemo, da države, kot so Francija in Velika Britanija ter večina držav, ki temelji na enostrankarski vladi ali pa ideološko močno povezanih koalicijskih strankah, težijo k centralizaciji njihovega proračunskega procesa in k povečevanju moči njihovega ministra za finance. Ravno obratno je na primer v Belgiji in na Nizozemskem, kjer je proces precej bolj decentraliziran in se vsi ministri udeležijo pogajalskega procesa. Nekatere države kombinirajo poteze obeh pristopov, npr. Danska in Švedska.

Tabela 3: Porazdelitev posameznih pravil glede na sektor države in način proračunskega procesa

Sector Rule	General Government				Central/ Federal Government				Social Security				Regional Government				Local Government				Totals
	Contract	Deleg	Mixed	Total	Contract	Deleg	Mixed	Total	Contract	Deleg	Mixed	Total	Contract	Deleg	Mixed	Total	Contract	Deleg	Mixed	Total	
ER	NL		DK	2	FI CZ IE IE LU SK	FR IT DE	SE	10	BE BE	FR	SE	4		IT IT DE		3		IT		1	20
RR	NL		DK	2	LV	FR		2	FI LV			2				0				0	6
BBR	EE	ES UK	SE DK	5	FI	PT AT DE		4	LU			1	BE	AT DE IT		4	FI LT BE IE	FR PT AT DE IT		9	23
DR	PL	UK		2	FI LT LU			3				0	CZ SK	ES ES		4	CZ EE LV SK	HU SI ES DE		8	17
Totals	4	3	4	11	11	7	1	19	5	1	1	7	3	8	0	11	8	10	0	18	66

Vir: Survey on fiscal rules and institutions, 2006, str. 139.

Tabela 3 nam prikazuje porazdelitev posameznih pravil glede na sektor države in glede na to, ali ima država bolj centraliziran oz. decentraliziran način proračunskega procesa. Tabela kaže, da imajo države z obema sistemoma isto število fiskalnih pravil, in sicer tiste,

ki stremijo k centralizaciji svojega proračunskega procesa 29, druge pa 31. Vendar so bolj kot razlike v številu pravil med državami očitne razlike v porazdelitvi fiskalnih pravil med posameznimi podsektorji. Države z decentraliziranim načinom proračunskega procesa, uporabljajo več numeričnih fiskalnih pravil, ki se nanašajo na centralno državo in sektor socialne varnosti. Ravno obratno velja za države s centraliziranim proračunskim procesom v istem podsektorju. Države z bolj centraliziranim načinom sprejemanja proračuna pa imajo precej višje število fiskalnih pravil, ki se nanašajo na regionalno in lokalno raven.

Iz Tabele 3 na str. 26, ki je rezultat raziskave Evropske komisije, vidimo, da v državah z večjo politično razdrobljenostjo in decentraliziranim proračunskim procesom raje uporabljajo fiskalna pravila na centralni ravni države. Podsektorji v teh državah imajo tako raje omejitve, ki jim jih postavi centralna oblast. Za države z močnejšim ministrom za finance in bolj homogeno politično večino v parlamentu je pričakovati, da bodo uporabljale relativno manj fiskalnih pravil na centralni ravni države in več na regionalnih in lokalnih ravneh. S tem vzpostavljajo bolj učinkovito kontrolo na celotne finance širše države.

5. Fiskalno pravilo v Sloveniji

5.1. Fiskalna pravila v Sloveniji

Glede na že omenjene vrste pravil, se v Sloveniji uporabljajo pravila, ki določajo višino dolga in zadolževanja, torej se nanašajo na višino proračunskega salda.

Imamo naslednja zakonsko definirana pravila:

➤ Pravilo, ki se nanaša na dolg lokalnih skupnosti, določa, da dolg občin na koncu tekočega leta ne sme presegati 20 % prihodkov preteklega leta (brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije. Skupno plačilo glavnice in obresti v posameznem proračunskem letu ne sme presegati 5 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Občinam je prepovedano zadolževanje v tujini, za vsako drugo zadolževanje pa morajo pridobiti soglasje Ministrstva za finance. To pravilo je definirano v Zakonu o financiranju občin (2006).

➤ Pravilo, ki se nanaša na dolg širše definirane države in nefinančnih subjektov javnega sektorja, postavlja zgornjo mejo dolga na 40 % BDP. Motiv za uvedbo tega pravila je bila omejitev zadolženosti nefinančnega dela javnega sektorja. To pravilo je bilo veljavno v obdobju od leta 2000 do leta 2004 in je bilo definirano v Koalicijski pogodbi.

➤ Pravilo, ki se nanaša na saldo proračuna Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), prepoveduje primanjkljaj ZPIZ. Uravnovešen saldo ZPIZ se zagotavlja s transferji iz državnega proračuna na mesečni in letni ravni. Pravilo je definirano v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (2006).

Vsa zgoraj navedena pravila se nanašajo na fiskalne agregate, ki so izračunani skladno z nacionalno metodologijo. V Sloveniji druga z zakonom predpisana fiskalna pravila ne obstajajo. Skladno z Zakonom o javnih financah se pripravlja proračun za dve leti. Proračunski memorandum, ki ga potrjuje vlada, vključuje makroekonomske in fiskalne ocene za tekoče leto in za nadaljnja tri leta. Zakon o izvrševanju proračuna določa maksimalen znesek zadolževanja centralne ravni države in nefinančnih subjektov javnega sektorja, določa pa tudi maksimalen znesek poroštev Republike Slovenije (Interno gradivo Ministrstva za finance, 2006).

5.2. Novo fiskalno pravilo v Sloveniji

Veliko držav, ki so sprejele fiskalna pravila, je izbralo pravila, ki se nanašajo na primanjkljaj (OECD, 2002). Za države članice Evropske unije pravilo, ki postavlja omejitev na javnofinančni primanjkljaj in dolg, zadovoljuje zahteve Pakta stabilnosti in rasti. Vendar lahko izdatkovno pravilo zelo dobro dopolni samo fiskalno ogrodje Evropske unije (Coricelli, Masten, 2006, str. 3–4).

Slovenija ima cilj znižati javne izdatke v razmerju z BDP za dve odstotni točki do leta 2008 in nadalje še za dve odstotni točki do leta 2012. Pri tem mora upoštevati še zgornjo mejo proračunskega primanjkljaja javnega sektorja, ki znaša 3 % BDP, in zgornjo mejo javnega dolga, v razmerju z BDP, ki znaša 60 % BDP. Da je pametno sprejeti izdatkovno pravilo vidimo iz sledečih dejstev (Coricelli, Masten, 2006, str. 3):

➤ Javnofinančni prihodki precej nihajo skozi čas, saj so odvisni od sprememb BDP. Ravno nasprotno pa se obnašajo javnofinančni odhodki, razen pomoči za nezaposlene, saj so precej bolj diskrecijske narave. Javnofinančne odhodke vlada načrtuje na tak način, da lahko doseže zastavljene cilje. Tako bi uvedba fiskalnega pravila spodbudila diskrecijsko komponento fiskalne politike.

➤ Cilj proračunskega primanjkljaja ne določa natančno, ali naj bo omejitev na prihodkovni ali na odhodkovni strani. Omenjen cilj je lahko uresničen, ali skozi zniževanje izdatkov ali z zvišanjem obdavčitve. Vendar pa imata ta dva tipa ureditve različne posledice, tako makroekonomske, kot tudi na ravni učinkovitosti.

➤ Država lahko s sprejetjem določenega pravila zmanjšuje velikost javnega sektorja, in sicer tako, da znižuje prihodke in odhodke (v razmerju z BDP). Brez pravila, ki določa

pot, kako znižati javne izdatke, se lahko davčna obremenitev zniža samo s povečevanjem javnega primanjkljaja. Cilj znižati javnofinančne odhodke do leta 2008 za 2 odstotni točki in do leta 2012 še za dve odstotni točki je možno doseči s sprejetjem pravila, ki se nanaša na javnofinančne izdatke.

V nadaljevanju bom opisala pravilo, ki se nanaša na javnofinančne odhodke in ponuja vladi stabilno ogrodje za doseganje fiskalnih ciljev ter omogoča vodenje fiskalne politike znotraj omejitev Pakta stabilnosti in rasti. Vendar je potrebno pri uvajanju omenjenega pravila upoštevati možne slabe strani. Glavna težava se nanaša na možnost kreativnega računovodstva, ki omogoči vladi, da se spoštovanju pravila izogne. Ob uvedbi pravila pa se lahko pojavi togost pri vodenju fiskalne politike (Milessi-Ferretti, 2004).

Pri sprejemanju izdatkovnega pravila mora država definirati dva glavna cilja. Izbrati mora stopnjo izdatkov v razmerju z BDP, ki je konsistentna z želeno velikostjo države in spremljevalno davčno obremenitvijo ter omogoča, da je dolgoročni proračunski primanjkljaj blizu nič, kar je v skladu s Paktom stabilnosti in rasti. Drug pomemben element je sprejetje takšnega fiskalnega pravila, ki bo veljalo za obdobje prehoda na želeno raven izdatkov v razmerju z BDP in tudi za naprej. Država lahko stopnjo rasti potencialnega BDP dobro oceni, medtem ko ciklična nihanja ostajajo precej nepredvidljiva. Javnofinančni prihodki namreč sledijo nihanju dejanskega BDP, medtem ko javnofinančne odhodke država predvideva na podlagi potencialnega BDP. Edina odhodkovna komponenta, ki se giblje skupaj z dejanskim BDP, so transferji za brezposelne. Transferji za brezposelne v Sloveniji predstavljajo približno 1,46 % vseh javnih izdatkov oz. 0,6 % BDP (Coricelli, Masten, 2006, str. 4).

5.2.1. Makroekonomska stabilnost

Pri uvedbi izdatkovnega fiskalnega pravila moramo paziti, da le-to omogoči doseganje dveh ciljev, in sicer makroekonomske stabilnosti in učinkovito distribucijo virov preko različnih vrst javnofinančnih izdatkov.

Kar se tiče makroekonomske stabilnosti, mora novo fiskalno pravilo zadovoljiti sledeče štiri cilje (Coricelli, Masten, 2006, str. 8-9):

- **Konsistentnost s Paktom stabilnosti in rasti.** Pravilo je konsistentno s cilji Pakta stabilnosti in rasti. Primanjkljaj se skozi poslovni cikel ohranja blizu ravnovesja ali v presežku, deficit pa lahko preseže mejo 3 % BDP le v primeru resnih ekonomskih padcev. Prav tako pravilo omogoča stabilizacijo dolga v razmerju z BDP pod 60 %.
- **Stabilizacija razmerja dolg/BDP.** Primanjkljaji, ki bodo naraščali skozi neko časovno obdobje rasti pod trendom, se bodo kompenzirali s presežki med periodami rasti nad trendom.

- **Delovanje avtomatskih stabilizatorjev.** Pri tem je treba poudariti, da avtomatski stabilizatorji najbrž ne bodo delovali v polnem obsegu, če bo država vodila diskrecijsko politiko, in sicer pri zniževanju primanjkljaja v »slabih« časih ali pa politiko, ki bo spodbujala rast javnofinančnih izdatkov v razmerju z BDP v »dobrih« časih.
- **Izognitev neučinkoviti proračunski ureditvi v »slabih« časih.** In še eno zelo pomembno vprašanje, ki se zastavlja, je, kako se izogniti težnji po sprejemanju neučinkovitih odločitev v »slabih« časih. Znano je namreč, da obstaja zelo malo javnofinančnih izdatkov, ki jih država lahko uravnava na kratek rok. To pa so izdatki za nakup dobrin in investicije. Tako se lahko zgodi, da začne vlada zmanjševati dele izdatkov, ki so zelo pomembni za nadaljnjo rast, kar lahko vodi do poglobljanja morebitne recesije. Zniževanje investicij niža rast v prihodnosti in posledično vodi do nižjih fiskalnih prihodkov.

5.2.2. Razdelitev izdatkov

Izdatkovno pravilo vsebuje stopnjo rasti skupnih izdatkov, ki je premo sorazmerna s stopnjo rasti potencialnega BDP. Toda ta agregatna rast je rezultat različnih stopenj rasti različnih izdatkov. To pomeni, da mora pravilo zagotoviti primerne vire za financiranje glavnih delov izdatkov, še posebej investicij in socialnih izdatkov, celo v neugodnih ekonomskih okoliščinah in v neugodnem demografskem razvoju. Samo v tem primeru lahko dosežemo dolgoročno stabilnost javnih financ. Problem neugodne demografske situacije je še kako aktualen za Slovenijo, saj se bomo poleg Grčije, Češke in Španije v prihodnosti zaradi staranja prebivalstva spopadali s hudimi obremenitvami pri pokojninah in zdravstvu (Masten, 2006).

Obstajajo vrste izdatkov, ki morajo v principu slediti stopnji rasti potencialnega BDP, in deli izdatkov, ki bi morali slediti rasti realnega BDP. V prvo skupino uvrstimo izdatke za javne investicije, izdatke za raziskave in razvoj ter izdatke za izobraževanje. V drugo skupino pa spadajo izdatki, katerih rast mora biti relativno obvladljiva za doseganje želene, k razvoju orientirane strukture proračuna. To so transferji posameznikom in gospodinjstvom ter subvencije podjetjem. Pojavi se vprašanje, katero vrsto izdatkov je najbolj znižati (Coricelli, Masten, 2006, str. 10).

V študijah, ki so jih izvedli na Mednarodnem denarnem skladu (2003), so predlagali znižanje najbolj pomembnih delov javnih izdatkov. S tem bi država lahko privarčevala več kot 3 % BDP. Najbolj optimalno bi bilo varčevati pri izdatkih za zdravstveno oskrbo, socialno blaginjo in zaščito, pokojnine in na pomoč za brezposelne ter boleznih. To pa so izdatki, ki so precej fiksni, zato se jih ne da spreminjati z diskrecijskimi ukrepi. Cilj tega poročila ni bil priskrbeti nekakšnega vodnika kako zmanjšati posamezno vrsto izdatkov. To je namreč odločitev, ki potrebuje politično soglasje. Zelo pomembno je sestaviti

seznam izdatkov, ki so za posamezno državo prioriteta, in zasnovati ustrezen način pri zniževanju posameznih izdatkov, skladno s ciljem znižati javno porabo. Z uvedbo fiskalnega pravila, ki se nanaša na javnofinančne odhodke, lahko ta cilj posamezna država tudi doseže.

5.3. Ocena skladnosti s Paktom stabilnosti in rasti sedanje fiskalne politike

Iz Tabele 4, v kateri so podatki od leta 1995 do leta 2005, je razvidno, da je imela Slovenija dokaj visoko gospodarsko rast, vendar se kljub temu strukturni primanjkljaj ni nižal. Zaradi tega lahko govorimo o vztrajnosti, čeprav niti primanjkljaj niti dolg nista presegla višine Maastrichtskih kriterijev.

Tabela 4: Podatki za Slovenijo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Realna rast BDP (%)	4,1	3,7	4,8	3,9	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9
Potencialna rast BDP (%)		5,1	3,1	3,4	3,6	4,3	4,5	3,9	3,6	3,6	3,8
Proizvodna vrzel (%)	-0,3	-1,0	0,0	0,0	1,4	1,5	0,2	0,0	-1,0	-0,5	-0,4
Javnof. Prihodki (%)	41,6	41,0	40,3	40,9	41,5	41,2	42,4	42,1	42,6	42,9	43,8
Javnof. Odhodki (%)	41,6	40,7	41,4	42,2	42,6	43,0	44,0	43,6	44,0	44,3	44,9
Dejanski javnof. Saldo (%)	0,0	0,3	-1,1	-1,4	-1,2	-1,8	-1,5	-1,4	-1,3	-1,4	-1,1
Ciklični saldo države (%)	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
Ciklično prilagojeni saldo (%)	0,1	0,6	-1,1	-1,4	-1,6	-2,2	-1,6	-1,4	-1,1	-1,3	-1,0
Odhodki za obresti (%)	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	1,3

Vir: Interni viri Ministrstva za finance, 2006.

V obdobju od leta 1998 do leta 2002 je imela Slovenija dobre pogoje za zmanjšanje primanjkljaja, saj je imela visoko gospodarsko rast in pozitivno proizvodno vrzel. Kljub temu, do tega ni prišlo. Strukturni primanjkljaj se je celo povečal. To pa seveda ni v skladu s Paktom stabilnosti in rasti, saj bi morali v tem obdobju imeti ničelni strukturni primanjkljaj ali celo presežek. V letih 2003 in 2004 bi lahko primanjkljaj upravičili z vidika gospodarskega cikla (negativna proizvodna vrzel), v obdobju od leta 2006 do leta 2009 pa lahko pričakujemo vsaj ničelni primanjkljaj, saj naj bi bila raven dejanskega BDP nekoliko višja od ravni potencialnega BDP in bo proizvodna vrzel pozitivna (Interni viri Ministrstva za finance, 2006).

Maastrichtski kriterij za primanjkljaj je povezan z razdelitvijo dejanskega javnofinančnega salda na strukturni in ciklični del. Srednjeročno uravnoteženje proračuna bi morali po priporočilih Pakta stabilnosti in rasti doseči v štirih letih, in sicer tako, da bi v povprečju znižali strukturni primanjkljaj za 0,5 odstotnih točk letno. V Sloveniji proračunski primanjkljaj še ni relativno visok, zato se zdi ta naloga dokaj enostavna. Vendar se ob vsakoletni pripravi konvergenčnega programa končni cilj ničelnega primanjkljaja nenehno oddaljuje (fenomen odmikajočega se cilja). S to težavo se ne spopada le Slovenija, temveč tudi večina držav Evropske unije. Kljub temu, da je Slovenija dosegala relativno visoke

stopnje rasti, jih na dolgi rok najverjetneje ne bo mogla zadržati, vsaj ne brez strukturnih reform (Interni viri Ministrstva za finance, 2006).

Poleg dinamike zniževanja strukturnega primanjkljaja Pakt stabilnosti in rasti določa, da mora država upoštevati varnostno mejo za primanjkljaj. To pomeni, da niti v primeru recesije ne bo presežen Maastrichtski kriterij za primanjkljaj. Izračun varnostne meje v primeru Slovenije trenutno pomeni, da ciklično prilagojeni saldo ne sme biti nižji kot -1,9 % BDP, kar pa je bilo v preteklem obdobju izpolnjeno (Interni viri Ministrstva za finance, 2006).

Obstoječa fiskalna pravila niso zadostno prispevala k izboljšanju javnofinančnega položaja. Stabilna relativna višina dolga je prej posledica višje gospodarske rasti od učinkovite obrestne mere na dolgi rok ter uporabe kupnine od prodaje deleža NLB za prestrukturiranje in predčasna odplačila dolga. Posebej je zaskrbljujoče dejstvo, da javnofinančni odhodki v zadnjih letih vztrajno naraščajo, kar zmanjšuje možnosti za predvideno razbremenitev gospodarstva (Interni viri Ministrstva za finance, 2006).

5.3.1. Predlagano fiskalno pravilo in skladnost s Paktom stabilnosti in rasti

Dosedanja praksa uporabe fiskalnih pravil temelji predvsem na pravilu, ki se nanaša na višino proračunskega primanjkljaja, izraženega po denarnem toku. Glede na neučinkovitost pravila pri doseganju uravnovešenega fiskalnega položaja, je delovna skupina za prestrukturiranje javnih financ predlagala fiskalno pravilo, ki omejuje višino rasti javnofinančnih odhodkov. Rast odhodkov se tako veže na rast potencialnega BDP. Za vsako proračunsko leto se z Zakonom o izvrševanju državnega proračuna določi zgornja meja rasti odhodkov kot odstotek rasti potencialnega BDP.

Predlagatelji so pri samem konceptu omenjenega pravila upoštevali naslednja stališča:

- rast potencialnega BDP je bolj stanovitna od rasti dejanskega BDP in iz tega razloga je bolj primerna osnova za izračun stopnje rasti odhodkov. S tem omogoča doseganje večjega stabilizacijskega učinka,
- javnofinančni primanjkljaj je odvisen od gospodarskega cikla,
- strukturni primanjkljaj je manj nazoren in manj neposredno uporaben,
- ciljanje primanjkljaja vsebuje tveganje preoptimističnih ocen prihodkov,
- ciljanje javnofinančnih odhodkov omogoča boljše načrtovanje uporabnikov proračuna,
- znižanje odhodkov je pomembnejši cilj od znižanja primanjkljaja,
- fiskalno pravilo pri odhodkih v povezavi z nihanjem prihodkov deluje proticiklično.

Predlagatelji omenjenega fiskalnega pravila pričakujejo, da bo uporaba le-tega omogočala kontrolirano rast oz. relativno zaostajanje rasti javnofinančnih odhodkov za rastjo javnofinančnih prihodkov. Poleg tega bi pravilo preprečilo presežne deficite oz. čezmerno potrošnjo države in tako preprečilo neoptimalno obnašanje politikov, ki raje skrbijo za

svojo ponovno izvolitev kakor za blaginjo prebivalstva. Predlagano pravilo bi zmanjšalo sam dolg in stroške servisiranja dolga in tako povečalo fiskalno kredibilnost. Zmanjšalo pa bi tudi pro-ciklično naravo fiskalne politike.

Predlagano pravilo je enostavno in fleksibilno. S pravilno alokacijo proračunskih odhodkov spodbuja rast. Ker pa ne zagotavlja nujno konvergence k uravnovešenemu fiskalnemu položaju, je za zagotavljanje konvergence ključnega pomena pravilna vsakoletna določitev zgornje meje rasti odhodkov (Interni viri Ministrstva za finance, 2006).

6. Določitev zgornje meje rasti odhodkov

Določitev zgornje meje rasti odhodkov poteka v naslednjih korakih:

- izračun trendne realne rasti BDP,
- izračun stopenj rasti nominalnega BDP,
- načrtovanje javnofinančnih prihodkov,
- določitev zgornje meje rasti odhodkov.

Tabela 5: Izračun realne stopnje rasti trendnega BDP s pomočjo HP-filtra

Leto	Napoved rasti	BDP	Ln(BDP)	Trend ln(BDP) $\lambda = 100$	Trend BDP $\lambda = 100$	Vrzel BDP $\lambda = 100$	Stopnje rasti $\lambda = 100$
1995	4,10 %	3.468.800	15,0593	15,06326	3.482.481	-0,39 %	
1996	3,73 %	3.598.236	15,0960	15,10275	3.622.787	-0,68 %	4,03 %
1997	4,84 %	3.772.478	15,1432	15,14221	3.768.598	0,10 %	4,02 %
1998	3,87 %	3.918.590	15,1812	15,18153	3.919.702	-0,03 %	4,01 %
1999	5,42 %	4.130.980	15,2340	15,22059	4.075.871	1,35 %	3,98 %
2000	4,10 %	4.300.350	15,2742	15,25932	4.236.805	1,50 %	3,95 %
2001	2,70 %	4.416.459	15,3008	15,29774	4.402.732	0,31 %	3,92 %
2002	3,50 %	4.571.036	15,3353	15,33603	4.574.581	-0,08 %	3,90 %
2003	2,70 %	4.694.453	15,3619	15,37440	4.753.557	-1,24 %	3,91 %
2004	4,40 %	4.901.009	15,4050	15,41308	4.940.993	-0,81 %	3,94 %
2005	4,00 %	5.097.050	15,4442	15,45213	5.137.753	-0,79 %	3,98 %
2006	4,70 %	5.336.611	15,4901	15,49155	5.344.362	-0,15 %	4,02 %
2007	4,30 %	5.566.085	15,5322	15,53128	5.560.934	0,09 %	4,05 %
2008	4,20 %	5.799.861	15,5733	15,57120	5.787.460	0,21 %	4,07 %
2009	4,10 %	6.037.655	15,6135	15,61125	6.023.933	0,23 %	4,09 %
2010	4,10 %	6.285.199	15,6537	15,65135	6.270.420	0,24 %	4,09 %
2011	4,00 %	6.536.607	15,6929	15,69147	6.527.095	0,15 %	4,09 %
2012	4,00 %	6.798.071	15,7321	15,73159	6.794.269	0,06 %	4,09 %
2013	4,00 %	7.069.994	15,7714	15,77170	7.072.356	-0,03 %	4,09 %

Vir: Interni viri Ministrstva za finance, 2006.

Temeljna predpostavka v naslednji simulaciji je naraščanje prihodkov skladno z dejanskim BDP. Določitev trendne nominalne rasti BDP smo izvedli s pomočjo Hodrick-Prescott (HP) filtra.

V Tabeli 5 na str. 33 so prikazani podatki za obdobje od leta 1995 do leta 2013. V drugem stolpcu so napovedi rasti realnega BDP za obdobje 1995–2013. Naslednji stolpec predstavlja realni BDP v milijonih sit. Logaritmirali smo realni BDP za vsako leto preučevanega obdobja ter te podatke nadalje uporabili za izračun trendne rasti logaritmiranega BDP s pomočjo HP filtra⁴. Rezultati izračuna so prikazani v Tabeli 5 na str. 33 v petem stolpcu za vsako leto preučevanega obdobja.

Pri tem λ predstavlja parameter, ki določa v kakšni meri se trendna rast potencialnega outputa prilagaja dejanski rasti:

- $\lambda = \infty$ rast potencialnega outputa je konstantna,
- $\lambda = 0$ potencialni output je enak dejanskemu.

Standardna vrednost parametra λ je 100, kadar uporabljamo letne podatke, in 1600, kadar uporabljamo četrletne. Vrednost 100 je tudi vrednost, ki jo je za letne podatke predlagala Evropska komisija, medtem ko je predlog Evropske centralne banke $\lambda=30$. Zadnje raziskave so prinesle nov rezultat, in sicer $\lambda = 6,25$ za letne podatke.

Mi smo pri svojem izračunu uporabili $\lambda = 100$.

Da smo dobili trendni realni BDP, ki ga imamo v Tabeli 5 na str. 33 v šestem stolpcu, smo eksponirali trendno rast logaritmiranega BDP. V sedmem stolpcu smo iz realnega BDP in trendnega BDP izračunali vrzel outputa za vsako leto posebej.

V zadnjem stolpcu Tabele 5 na str. 33 so izračunane realne stopnje rasti trendnega BDP. Te vrednosti izračunamo za vsako leto posebej iz trendnega BDP. Realne stopnje rasti trendnega BDP pa so tudi osnova za napovedovanje javnofinančnih prihodkov.

V nadaljevanju bomo določili 5 % percentil trendne rasti. Prihodke ne načrtujemo skladno s predvideno nominalno rastjo BDP, ampak s stopnjo, ki predstavlja 5 percentil napovedane rasti. To pa pomeni, da je verjetnost, da bo rast nižja od te, ki jo uporabimo za izračun javnofinančnih prihodkov, le 5 % (na podlagi dosedanjega gibanja gospodarske rasti).

⁴Metoda z uporabo HP-filtra je uradna metoda Evropske komisije za pripravo ocen potencialne vrzeli outputa, ki ga uporabljajo za ciklično prilagojene salde proračunov držav.

5 % percentil dobimo tako, da trendni rasti BDP dodamo normalno porazdeljeno slučajno spremenljivko $N(0,\sigma)$, kjer σ predstavlja standardni odklon realne gospodarske rasti v obdobju od leta 1995 do 2013. Iz podatkov o napovedani gospodarski rasti za obdobje 1995 –2013 dobimo standardni odklon $\sigma = 0,008$.

Sedaj smo dobili 5 % percentil povprečne trendne rasti pri $\lambda = 100$. Vrednosti imamo za obdobje od leta 2000 do leta 2013 in so prikazane v drugem stolpcu spodnje tabele (Tabela 6).

Tabela 6: Izračun zgornje meje nominalne rasti odhodkov pri $\lambda=100$

Leto	5 % percentil povprečne trendne rasti	Deflator BDP	Nominalna rast BDP 5 % percentil	Javnofinančni prihodki	Načrtovani saldo
2000	4,10 %	5,60 %	9,77 %	1.793.528.470	1,27 %
2001	2,70 %	8,67 %	12,93 %	2.048.224.188	3,20 %
2002	3,50 %	7,81 %	12,02 %	2.176.399.388	2,91 %
2003	2,70 %	5,70 %	9,84 %	2.477.424.843	-1,35 %
2004	4,40 %	3,19 %	7,26 %	2.683.055.113	-1,36 %
2005	4,00 %	1,49 %	5,54 %	2.869.949.040	-1,08 %
2006	4,70 %	1,83 %	5,92 %	3.083.631.243	-1,20 %
2007	4,30 %	3,14 %	7,32 %	3.309.427.437	-0,90 %
2008	4,20 %	2,48 %	6,66 %	3.529.730.728	-0,76 %
2009	4,10 %	2,11 %	6,29 %	3.751.642.658	-0,52 %
2010	4,10 %	1,96 %	6,13 %	3.981.579.389	-0,50 %
2011	4,00 %	1,89 %	6,06 %	4.223.000.573	0,00 %
2012	4,00 %	1,99 %	6,17 %	4.483.478.097	0,00 %
2013	4,00 %	1,87 %	6,04 %	4.754.408.179	0,00 %

Vir: Interni viri Ministrstva za finance, 2006.

V tretjem stolpcu Tabele 6 imamo podatke o velikosti deflatorjev za posamezna leta. Kot deflator uporabimo uradno oceno UMAR.

Iz podatkov o 5 % percentilu povprečne trendne rasti za $\lambda = 100$ in deflatorja BDP za vsako leto posebej dobimo nominalno rast BDP (5 % percentil).

Javnofinančne prihodke napovedujemo skladno z enačbo: $T_t = T_{t-1} * (1+g_t)$, pri čemer predstavlja: T_t – primarne javnofinančne prihodke tekočega leta,

T_{t-1} – primarne javnofinančne prihodke preteklega leta,

g_t – nominalno stopnjo rasti dejanskega BDP tekočega leta.

Tako izračunane vrednosti imamo v Tabeli 6 v petem stolpcu.

Šesti stolpec Tabele 6 na str. 35 nam kaže podatke o zelenem javnofinančnem saldu. To so vrednosti, ki smo jih določili sami in nam kažejo zeleno stanje.

Za določitev zgornje meje rasti odhodkov najprej določimo zgornjo absolutno raven odhodkov s pomočjo enačbe: $G_t = T_t - D_t$, pri čemer predstavlja D_t javnofinančni saldo, ki je vnaprej določen za vsako leto opazovanega obdobja.

Tabela 7: Izračun zgornje meje nominalne rasti odhodkov pri $\lambda=100$

Leto	Nominalni BDP	JF odhodki zgornja meja	Dovoljena nominalna rast odhodkov
2000	4.300.350.000		
2001	4.799.552.000		
2002	5.355.441.000		
2003	5.813.540.000	2.555.907.633	
2004	6.271.795.000	2.768.351.525	
2005	6.620.145.000	2.941.446.606	
2006	7.055.200.000	3.168.293.643	
2007	7.586.400.000	3.377.705.037	6,61 %
2008	8.098.200.000	3.591.277.048	6,32 %
2009	8.609.700.000	3.796.413.098	5,71 %
2010	9.142.400.000	4.027.291.389	6,08 %
2011	9.691.500.000	4.223.000.573	4,86 %
2012	10.289.278.257	4.483.478.097	6,17 %
2013	10.911.044.427	4.754.408.179	6,04 %

Vir: Ministrstvo za finance, 2006.

Javnofinančne odhodke (stolpec 2, Tabela 7) smo v našem primeru dobili kot razliko med javnofinančnimi prihodki (stolpec 5, Tabela 6 na str. 35) in načrtovanim javnofinančnim saldrom (stolpec 6, Tabela 6 na str. 35). Za vrednost javnofinančnega salda smo vzeli vrednost, ki smo jo izračunali kot odstotek nominalnega BDP (uradna napoved).

Tako smo prišli do zgornje meje odhodkov in nato do zgornje meje nominalne rasti odhodkov (stolpec 3, Tabela 7). Te vrednosti namreč predstavljajo najvišjo stopnjo rasti, po kateri še lahko rastejo javnofinančni odhodki od leta 2007 do leta 2013.

Če bi se ozirali na zgornje izračune, bi ob upoštevanju izračunanih zgornjih nominalnih mejah rasti odhodkov in ob napovedanem gibanju BDP lahko pričakovali izravnani javnofinančni saldo do leta 2011.

7. Sklep

Ekonomska in monetarna unija predstavlja nov razvoj v zgodovini. Prvič je neko število držav sprejelo skupno valuto, poleg tega pa ohranilo neodvisno fiskalno politiko. Monetarno unijo je preplavila potreba po fiskalnih pravilih, ki so postala center debate v zgodnjih devetdesetih letih.

Čeprav je obstajalo nekaj argumentov proti uporabi takšnih pravil, je v splošnem prevladalo mnenje, da bodo imela omenjena pravila pozitiven učinek na fiskalni položaj držav z visokimi primanjkljaji. Neustrezna fiskalna politika ima negativen vpliv na stabilnost cen, rast in zaposlenost. Visoki javni deficiti in velik javni dolg ovirajo državo pri delovanju med različnimi fazami poslovnega cikla. Prav tako negativno vplivajo na privatne investicije in povečuje dolgoročne obrestne mere. Ti problemi so se še posebej izrazili v monetarni uniji, kjer lahko politika ene države vpliva na ostale države članice.

Namen fiskalnih pravil je torej zagotoviti ustrezno vodenje fiskalne politike v posameznih državah, vendar pri tem omogočiti zadostno proračunsko fleksibilnost tudi v »slabih časih«. Optimalno fiskalno pravilo mora biti dovolj enostavno, fleksibilno in orientirano k rasti. Problem nastane, ker se določene lastnosti med seboj lahko izključujejo. Enostavno pravilo ni nujno tudi dovolj fleksibilno.

Fiskalno ogrodje v EMU se je razvijalo postopoma. Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je postavila fiskalne kriterije za države, ki si želijo priključiti monetarni uniji. Pakt stabilnosti in rasti iz leta 1997 pa je te kriterije razvil in omogočil fiskalno stabilnost za države, ki so že članice. Pakt je okreplil postopke nadzora in jih dopolnil s kvantitativnimi pravili.

Z letom 2007 je tudi Slovenija postala članica Ekonomske in monetarne unije, ki predstavlja zadnjo fazo ekonomske integracije v Evropski uniji. Slovenija ima dokaj stabilen fiskalni položaj, vendar je vseeno potrebno razmišljati o uvedbi fiskalnega pravila. Čeprav niti javni primanjkljaj niti dolg nista preseгла višine Maastrichtskih kriterijev, lahko govorimo o vztrajnosti strukturnega primanjkljaja. Ta se kljub dokaj visoki gospodarski rasti ni znižal.

Predlagano pravilo za Slovenijo se nanaša na izdatkovno stran (določitev zgornje meje rasti javnofinančnih odhodkov). Sprejeti takšne vrste pravilo je primerno, saj so javnofinančni odhodki precej bolj stabilni skozi čas in ne nihajo tako kot javnofinančni prihodki. Uporaba omenjenega pravila bi omogočala kontrolirano rast odhodkov in tako preprečila preveliko potrošnjo države. Predlagano pravilo bi zmanjšalo javni dolg in stroške servisiranja dolga ter tako povečalo fiskalno kredibilnost. Pravilo je dovolj enostavno, fleksibilno in orientirano k rasti.

Fiskalna pravila bodo lahko uspešno uresničena skozi čas, v primeru, da jih bo javnost smatrala kot dragocen prispevek politiki. Poudariti je potrebno, da dobrih javnih financ država ne more doseči brez ustreznega pristopa do svojih državljanov. Njena naloga je razsvetliti državljane in jih pripraviti do odgovornega obnašanja, saj drugače ni možno doseči in izpeljati vseh reform in ukrepov, ki so potrebni za uvajanje pravičnih davkov, nižanja javnih izdatkov in ohranjanja ravnotežja med javnofinančnimi prihodki in javnofinančnimi izdatki. Volivci so namreč tisti, ki dajo politikom besedo, ti pa se v želji pridobiti čim več glasov prevečkrat obnašajo neracionalno. Vse to gre na škodo fiskalnega položaja države.

Literatura

1. Andersen Torben: Fiscal policy in the EMU and outside. Swedish economic policy review, Stockholm, 4(1997), 1, str. 235–275.
2. Annett Anthony, Decressin Jörg, Deppler Michael: Reforming the Stability and Growth Pact: IMF Policy Discussion Paper. Washington : International Monetary Fund, 2005. 28 str.
3. Balassone Fabrizio, Franco Daniel: EMU fiscal rules: a new answer to an old question. Fiscal Rules. Rome : Banca d'Italia, Research Department, 2001, str. 33-58.
4. Balassone Fabrizio, Franco Daniele, Giordano Raffaella: Market Induced Fiscal Discipline: Is there a Fall-back Solution for Rule-failure?. Rome : Banca d'Italia, Research Department, 2004. 33 str.
5. Balassone Fabrizio, Franco Daniel: Public investment, the stability Pact and the golden rule. Fiscal studies, Rome, 21(2000), 2, str. 207-229.
6. Baldwin Richard, Wyplosz Charles: The economics of European integration. Maidenhead : McGraw-Hill Education, 2004. 458 str.
7. Bishop Graham, Damrau Dirk, Miller Michelle: Market Discipline Can Work in the EC Monetary Union. London : Salomon Brothers, 1989. 25 str.
8. Buiter H. Willem: How to Reform the Stability and Growth Pact. London : European Bank for Reconstruction and Development, 2003. 18 str.
9. Buti Marco, Giudice Gabriele: EMUs fiscal rules: What can and cannot be exported? Brussels : European commission, 2002. 39 str.
10. Buti Marco, Eijffinger Sylvester, Franco Daniel: Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? Economic Papers. Brussels : European Commission, 2002. 33 str.
11. Buti Marco, Martinot Bertrand: Open Issues in the Implementation of the Stability and Growth Pact. London : National Institute of Economic and Social Research, 2000. 104 str.
12. Colciago Andrea et al.: The Role of Fiscal Policy in a Monetary Union: Are National Automatic Stabilizers Effective? CESifo working paper No. 1682. Milano : University of Milano-Bocconi, 2006. 49 str.

13. Calmfors Lars, Giancarlo Corsetti: How to Reform Europe's fiscal policy framework. *Worlds Economic Journal*, Oxford, 4(2003), 1, str. 109-116.
14. Dreyer Lassen David, Alt James: Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European economic review* 50. Working Paper No. 03-02. New York : *European Economic Review*, 2006. 37 str.
15. Emmerson Carl, Cris Frayne, Sarah Love: The government s fiscal rules. Briefing Note No. 16. London : Institute for fiscal studies, 2006. 15 str.
16. Hagen J. Von, Strauch Rolf, Hallerberg Mark: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. Discussion Paper No. 150. Mannheim : University of Mannheim, 2006. 38 str.
17. Jurgen von Hagen, Guntram B. Wolff: What do deficit tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in EU. *Journal of Banking & Finance*, Bonn, 30(2006), 12, str. 3259-3279.
18. Kopits George: Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament: IMF working paper 01/145. Washington : International Monetary Fund, 2001. 23 str.
19. Lane Timothy: Market Discipline. IMF Working Paper No. 92/42. Washington : International Monetary Fund, 1993. 50 str.
20. Milesi-Ferretti Gian Maria: Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, Washington , 88(2004), 1, str. 377-394.
21. Perotti Roberto, Kontopoulos Yianos: Fragmented fiscal policy. Italy : European University Institute, 2001. 32 str.
22. Persson Torsten, Tabellini Guido: The Size and Scope of Government. NBER Working Paper No. 6848. NBER, Cambridge, 43(1999), 4, str. 699-735.
23. Rodrik Dani: Why do More Open Economies Have Bigger Government?. NBER Working Paper No. 5537. NBER, Cambridge 106(1998), 5, str. 997-1032.
24. Roubini Nouriel, Sachs Jeffrey: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. NBER working Paper No. 2682. NBER, Cambridge, 33(1989), 5, str. 903-938.

25. Schumann Alexander: Revisiting the Stability and Growth Pact: Remedying forfeited chances or coping with future challenges. Research Paper Series 2/2005. Leipzig : University of Leipzig, 2005. 19 str.
26. Taylor John: Reassessing Discretionary Fiscal Policy. Journal of Economic Perspectives, Vol 14, Summer. Stanford, 2000, str. 21-36.
27. Wyplosz Charles: Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions. Geneva : Graduate institute for international studies and CEPR, 2002. 19 str.
28. Wyplosz Charles: The Stability Pact Meets its Fate. Geneva : Graduate institute for international studies and CEPR. 2002a. 12 str.

Viri

1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2007. 127 str.
2. European Economy No. 3: Public Finances in EMU 2006. Brussels : European Commission, 2006. 481 str.
3. Interna gradiva Ministrstva za finance.
4. Masten Igor, Coricelli Fabrizio: Introduction of the expenditure fiscal rule in Slovenia- conceptual framework and implementation issues. B.k., 2006. 18 str.
5. Poročilo o primanjkljaju in dolgu: Oktober 2006. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2006. 18 str.
6. Poročilo o primanjkljaju in dolgu: April 2007. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2007. 21 str.
7. Poročilo o upravljanju z dolgom Republike Slovenije za leto 2004. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2005. 64 str.
8. Poročilo o upravljanju z dolgom Republike Slovenije za leto 2005. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2006. 68 str.
9. Program stabilnosti. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2006. 42 str.

10. Reforma Pakta stabilnosti in rasti: Delovni zvezek 12/2006. Ljubljana : Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2006. 62 str.
11. Report on national fiscal rules and independent institutions: Exchange of country experiences. Brussels : Economic Policy Committee, 2006. 8 str.
12. Survey on fiscal rules and institutions. Brussels : European Commission, 2006. 335 str.
13. The EU Economy (2006 Review). Brussels : European Commission, 2006. 293 str.
14. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/2006).
15. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/2006).

Slovarček izrazov

Automatic stabilizers – avtomatski stabilizatorji
Budget Balance Rules – Pravila fiskalnega salda
Business cycles – poslovni cikli
Central government – raven centralne države
Clear structure of incentives – jasna struktura nagrade in kazni
Collegial culture – kolegialna kultura
Counter-cyclical fiscal policy – proticiklična fiskalna politika
Cyclically adjusted budget – ciklično prilagojen proračun
Debt Rules – Pravila dolga
Deficit bias – nagnjenje k deficitu, nagnjenje k primanjkljaju
Discretionary fiscal policy – diskrecijska fiskalna politika
Economic and Monetary Union – Ekonomska in monetarna unija (EMU)
Enforcement mechanism – uveljavitveni mehanizem
Euro area – evroobmočje
European Commission – Evropska komisija
European Union – Evropska unija
Eurozone - evroobmočje
Expansionary fiscal policy – ekspanzijska fiskalna politika
Expenditure Rules – pravila javnofinančnih odhodkov
Fiscal policy – fiskalna politika
Fiscal sustainability – fiskalna vzdrženost
General government – širša država
Government debt – javni dolg
Internal Stability Pacts – Notranji pakti stabilnosti
Local government – raven lokalne države
Maastricht Treaty – Maastrichtska pogodba
Media visibility – medijska vidljivost
Output gap – vrzel BDP, vrzel outputa
Political ownership – politično lastništvo
Pro-cyclical fiscal policy – pro-ciklična fiskalna politika
Public debt – javni dolg
Public finance – javne finance
Public visibility – javna vidljivost
Regional government – raven regionalne države
Revenue Rules – pravila javnofinančnih prihodkov
Ricardian equivalence – Rikardijanska ekvivalenca
Stability and growth Pact – Pakt stabilnosti in rasti
Structural deficit – strukturni deficit
Sustainable public finances – vzdržne javne finance
The European Council of Finance Ministers (ECOFIN) – Svet gospodarskih in finančnih ministrov Evropske unije