

# Priložnosti in izzivi novih fiskalnih pravil EU



ALEŠ DELAKORDA  
JURE ERŽEN

Že dobra dva meseca potekajo pogajanja med evropsko komisijo (EK) in posameznimi državami EU v okviru novega sistema ekonomskega upravljanja v EU. EK je sredi junija državam poslala predloge dovoljene rasti neto izdatkov, izid pogajanj pa bo začrtal pot javnih financ v prihodnjih letih. Države EU naj bi praviloma do 20. septembra EK poslale svoje predloge rasti izdatkov, Svet EU pa mora najkasneje tri mesece zatem potrditi zavezujoč večletni fiskalno-strukturni načrt.

Konec letošnjega aprila sta evropski parlament in Svet EU potrdila spremembe sistema ekonomskega upravljanja v EU, ki se nanašajo zlasti na fiskalna pravila. Ogradje novih fiskalnih pravil na ravni EU predstavljata dve uredbi. Ti določata pravila za države s primanjkljajem pod -3 odstotki BDP oziroma z dolgom, ki je manjši od 60 odstotkov BDP (preventivna uredba), in za države, ki kršijo katero od omenjenih pravil (ob dolgu nad 60 odstotkov BDP bo pri odločitvah o sankcijah upoštevano še odstopanje od dovoljene rasti izdatkov) ter so zato uvrščene v tako imenovani postopek presežnega primanjkljaja (korektivna uredba). Poleg uredb je bila sprejeta še direktiva, ki se nanaša na procese ekonomskega upravljanja v EU in na državni ravni. Uredbi sta začeli veljati ob sprejetju, direktivo pa morajo države v nacionalno zakonodajo prenesti do konca leta 2025. Zaradi dolgotrajnih pogajanj je bilo letošnje določanje večletne poti javnih financ zamaknjeno iz z zakonodajo predvidene prve polovice leta v jesen. To vnaša ob mnogih nejasnostih in hkratnem sprejemanju proračunov v procese proračunskega načrtovanja negotovosti tako glede časovnice kot glede usklajenosti večletnih načrtov in rednih proračunskih dokumentov. Nova pravila bodo prvič upora-

bljena za leto 2025, načrti pa bodo v odvisnosti od dolžine mandatov nacionalnih zakonodajnih oblasti veljali za štiri oziroma pet let.

Kakšna so nova pravila in kakšne bodo njihove posledice? Ali lahko ob njihovem uveljavljanju iščemo priložnosti za izboljšanje upravljanja slovenskih javnih financ? Kakšne izzive predstavljajo nova pravila?

## Razlogi za obstoj fiskalnih pravil

Empirično dokazano je, da so javnofinančni primanjkljaji pogostejši in v povprečju večji od presežkov. Primanjkljaji so lahko sprejemljivi, če odražajo šoke, odziv fiskalne politike na te šoke ali ukrepe, ki trajno krepijo odpornost gospodarstva ter dolgoročni gospodarski potencial in javnofinančno vzdržnost. A dejanska dogajanja temu večinoma ne ustrezajo. Primanjkljaji so v veliki meri posledica iskanja kratkoročnih političnih točk, povezanega predvsem z volilnimi cikli, parcialnimi političnimi interesi in zadovoljevanjem zahtev interesnih skupin. Tako povišan javni dolg praviloma ne prispeva k dolgoročni gospodarski rasti, temveč zlasti krči dobrobiti prihodnjih generacij, ki bodo morale stroške dolga financirati prek višjih davkov ali se soočiti s posledicami omejevanja javnih izdatkov.

Primanjkljaji so pogosti tudi v obdobjih ugodne gospodarske ras-

ti. Fiskalna politika s tem dodatno spodbuja gospodarsko rast in običajno inflacijo ter ustvarja druga neravnotežja, na primer na trgu dela ali v plačilni bilanci. Ko obrestne mere, po katerih država plačuje servisiranje dolga, v daljšem obdobju presegajo gospodarsko rast, lahko vztrajanje primanjkljajev sproži nevzdržno dinamiko dolga. Takšno dogajanje običajno spremljajo višji stroški financiranja novoizdanega dolga, ki jih za sprejem tveganj zahtevajo finančni trgi. Stroški financiranja se ob nakaznem nevzdržnem gibanju dolga ne večajo postopno, temveč večinoma nenadzorovano in občutno ter lahko resno bremenijo celotne izdatke države in tudi rast gospodarskega potenciala.

Za zmanjšanje omenjenih tveganj in zagotovitev vzdržnih javnih financ so države v zadnjih dveh desetletjih pospešeno uvajale fiskalna pravila na lastno pobudo, v EU pa je to zahtevala tudi zakonodaja, sprejeta po finančni in dolžniški krizi. Pravila v veliki večini ne zahtevajo krčenja izdatkov, temveč zgolj rast dolgoročnega gospodarskega potenciala. To je tudi osnovna podmena novih pravil EU.

## Glavne lastnosti novih pravil

Nova pravila se osredotočajo na le en operativni kazalnik, upoštevajo specifičnosti položaja posamezne

države pri določanju fiskalnih ciljev in so srednjeročno usmerjena.

V okviru starih fiskalnih pravil EU je obstajalo več kazalnikov, katerih vrednosti so se pogosto spreminjale. Kazalniki so tudi zaradi nestabilnih vhodnih podatkov prikazovali različna stanja javnih financ, kar je manjšalo uporabnost fiskalnih pravil in omogočalo različne razlage njihovega izpolnjevanja. V novem sistemu fiskalnih pravil bo imel operativno vlogo le en kazalnik: neto primarni izdatki. To je javna poraba brez izdatkov za obresti, izdatkov, ki niso pod neposrednim nadzorom države (avtomatskih stabilizatorjev), izdatkov, ki se (so)financirajo s sredstvi EU, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Doslej veljavna pravila so bila enotna za vse države. V prenovljenih pravilih bodo upoštevani izhodiščni položaj javnih financ ter predpostavke o makroekonomskih agregatih in stroških staranja prebivalstva za posamezno državo. Na teh predpostavkah bo pripravljena srednjeročna projekcija dolga. Ta bo rabila kot podlaga za zahtevano prilagajanje položaja javnih financ, ki bo skupaj z ocenjeno rastjo gospodarskega potenciala določilo dovoljeno rast izdatkov v okviru načrta.

Dovoljena rast izdatkov bo izhajala tudi iz analize srednjeročne vzdržnosti dolga. Ta poleg osnovne-

## Ilustrativni prikaz določitve rasti neto izdatkov

v odstotkih

	zahtevano prilagajanje strukturne primarne bilance (o. t. BDP)		
	0,25	0,4	0,6
rast	4,0	3,5	3,1
nominalnega	4,5	4,0	3,6
potencialnega	5,0	4,5	4,1
BDP (%)	5,5	5,0	4,6

Opomba: 0,25 ustreza izhodiščni zahtevi za sedemletni in 0,4 za štiriletni načrt, 0,6 pa zahtevi za prilagajanje strukturne primarne bilance za Slovenijo v predhodnem sistemu fiskalnih pravil iz let pred izbruhom epidemije.

DELO Vir: lastni izračuni

ga vsebuje še alternativne scenarije, ki kažejo predvideno gibanje glavnih agregatov javnih financ, zlasti pa javnega dolga, v primeru realizacije nekaterih tveganj. Tveganja se pri tem nanašajo na poslabšano razmerje med obrestnimi merami in gospodarsko rastjo, finančni šok in manj ugodne vrednosti primarne bilance. Projekcije dolga morajo v okviru novih fiskalnih pravil tudi ob navedenih šokih z zadostno verjetnostjo nakazati znižanje deleža dolga v BDP v petih letih po zaključku obdobja prilagajanja. V nasprotnem primeru se bo moral položaj javnih financ ob pripravi načrta dodatno prilagoditi, kar bo pomenilo nižjo dovoljeno rast neto izdatkov.

Eden temeljnih elementov novega sistema pravil bo srednjeročna usmerjenost. Neto izdatki bodo namreč določeni za celotno obd-

je načrta, spremembe pa bodo mogoče le v izjemnih primerih ali ob menjavi vlade. V načrtu določene rasti izdatkov bodo torej zavezujoče, odstopanja pa se bodo beležila na kontrolnem računu in bodo lahko povod za uvedbo sankcij, tudi postopka presežnega primanjkljaja.

Nova fiskalna pravila omogočajo prilagoditev dolžine obdobja, v katerem mora biti zagotovljena srednjeročna vzdržnost javnega dolga. To je skladno s pripoznanim pomenom, ki ga lahko imajo za rast dolgoročnega gospodarskega potenciala učinkovite javne investicije in strukturne reforme. Če načrtovane investicije in reforme ustrezajo prednostnim ciljem EU in država utemelji njihov pomen za izboljšanje srednjeročne javnofinančne vzdržnosti, bo možna bolj postopna prilagoditev javnih financ.

Obdobje prilagajanja se lahko podaljša z osnovnih štirih na sedem let, kar naj bi omogočilo višjo dovoljeno rast neto izdatkov. Vendar razlike v povprečni rasti neto izdatkov med obema obdobjema ne bodo bistvene. V primeru Slovenije naj bi po trenutnih ocenah podaljšanje obdobja omogočilo za okoli 0,2 milijarde evrov višje izdatke na leto, pri čemer trenutni javni izdatki presega 32 milijard evrov.

### Posledice novih pravil

Ključna ugotovitev je, da tudi nova pravila ne bodo zahtevala krčenja neto izdatkov. Začasni izračuni nakazujejo, da bi povprečna dovoljena letna rast neto izdatkov v primeru štiriletnega obdobja prilagajanja v Sloveniji verjetno znašala med 4 in 4,5 odstotka (s tem bi se izdatki letno lahko povečali za več kot milijardo evrov). Povprečna rast neto izdatkov je v zadnjih dveh desetletjih sicer znašala okoli 5,5 odstotka, takšno odstopanje pa bi v novem sistemu fiskalnih pravil sprožilo uvedbo sankcij proti državi članici EU. Tudi saldo javnih financ, očiščen cikla, izdatkov za obresti in enkratnih ukrepov, bi moral za za-

gotovitev vzdržnega dolga postati pozitiven, medtem ko je bil v preteklosti v povprečju negativen.

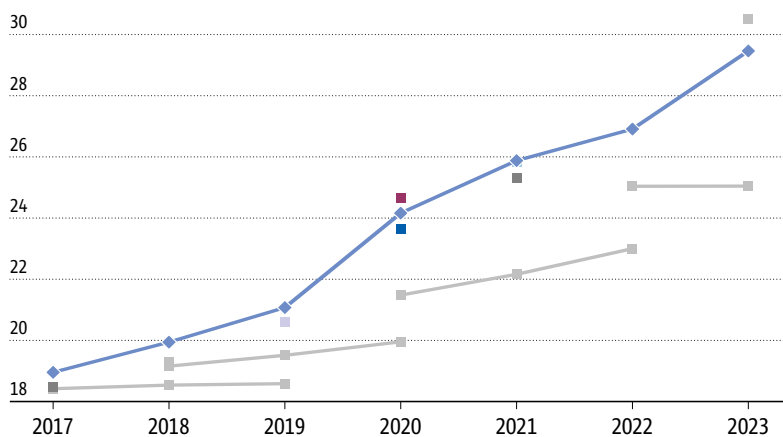
Zahtevano javnofinančno prilagajanje bo po novih fiskalnih pravilih za Slovenijo sicer predvidoma manjše od zahtev starih pravil. Skupna prilagoditev položaja javnih financ naj bi bila skoraj za polovico manjša. Vendar pa zaradi časovne omejitve obdobja prilagajanja (štiri oziroma sedem let), ki v predhodnem sistemu ni obstajala, ocenjene razlike zahtevanih prilagajanj med starim in novim sistemom fiskalnih pravil niso bistvene in dosegajo zgolj okoli 0,1–0,2 milijarde evrov na leto. Natančnejši izračuni rasti izdatkov bodo mogoči šele na podlagi številnih predpostavk, določenih v uradnih dokumentih EK in ministrstva za finance. Ti naj bi postali javni šele jeseni oziroma ob oddanih predlogih načrtov držav, kar ni v duhu zaželenih večje preglednosti novih pravil. V tem okviru velja omeniti Avstrijo, kjer je ministrstvo za finance rast izdatkov, ki jo je predlagala evropska komisija, že objavilo z namenom podpore razpravi o bodoči poti javnih financ.

### Priložnosti, ki jih ponujajo nova pravila

Proračunsko načrtovanje je bilo v Sloveniji doslej formalno ustrezno urejeno, a v praksi je imelo nekatere pomanjkljivosti. Ključna pomanjkljivost srednjeročnih proračunskih dokumentov je bilo sistematično odlaganje konsolidacije v kasnejša obdobja. Poleg tega se je večletni okvir za pripravo proračunov, ki ga je uvedel zakon o fiskalnem pravilu, pogosto in neustrezno spreminjal. Tako je bil ob odsotnosti politične zavezanosti podrejen letnemu proračunskemu ciklu in ne obratno, kot izhaja iz namena srednjeročnega proračunskega načrtovanja. To je bilo posledično zreducirano na administrativni postopek brez vsebinskega učinka na vodenje fiskalne politike.

## Srednjeročno načrtovanje izdatkov države

javni izdatki v milijardah evrov



Opomba: Realizacija 2017–2023 (modra črta). Celovito pripravljene okviri za pripravo proračunov so povezane sive črte, parcialni popravki pa nepovezane točke. Tudi po novih fiskalnih pravilih slednje ne bodo smele obstajati, modra črta pa bo morala ustrezati povezanim in v obdobjih brez izjemnih okoliščin nespremenljivim sivim črtam (4 oz. 7 zaporednih točk).

DELO Vir: Surs, Uradni list RS

Zaveze novega sistema ekonomskega upravljanja hkrati predstavljajo priložnost, da v Sloveniji k srednjeročnemu proračunskemu načrtovanju pristopimo bolj odgovorno in strateško. Takšen pristop bi povečal kredibilnost fiskalne politike, enega ključnih elementov zagotavljanja stabilnega položaja države na finančnih trgih in ohranjanja ugodnih pogojev financiranja. V novem sistemu fiskalnih pravil bo imela namreč pomembno vlogo prav nespremenljivost srednjeročnih proračunskih dokumentov, ki naj bi povečevala predvidljivost fiskalne politike.

Morda zveni nasprotujoče, a resnejši pristop k spoštovanju pravil bi ponudil tudi možnost povečane fleksibilnosti fiskalne politike. Države z dolgom pod 60 odstotki BDP bodo namreč deležne manjšega nadzora, saj načrt, ki ga bo v tem primeru EK pripravila zgolj na zahtevo države, ne bo zavezujoč. Zato bi bilo dobrodošlo trajno znižanje dolga s trenutnih 70 odstotkov BDP pod mejo 60 odstotkov BDP. Tako bi se ustvaril tudi manevrski prostor za delovanje fiskalne politike ob bodočih krizah in soočanje s številnimi javnofinančnimi izzivi.

Slovenija spada med države EU z najvišjimi tveganji za dolgoročno vzdržnost javnih financ. Celotni obseg tovrstnih tveganj, zaznanih v oceni proračunskih dokumentov, ki jo je fiskalni svet pripravil aprila letos, presega šest odstotkov BDP, vključno s stroški sistemov socialne zaščite, podnebne prehode, izdatkov za obrambo in plač v javnem sektorju. Njihova uresničitev bi lahko saldo javnih financ od sredine naslednjega desetletja vsako leto obremenila celo za okoli štiri milijarde evrov, merjeno v trenutnih cenah. To je npr. več, kot so lani znašale celotne javne investicije.

### Glavni izzivi izvajanja novih pravil

Glede na veljavno slovensko zakonodajo nova pravila na ravni EU porajajo mnoge nejasnosti. Te se nanašajo predvsem na vloge državnega zbora in fiskalnega sveta v procesu sprejemanja večletnih fiskalno-strukturnih načrtov, na povezavo z letnim in srednjeročnim načrtovanjem na nacionalni ravni, na pristojnosti glede potrjevanja obdobja izjemnih okoliščin, pa tudi na definicijo domačega fiskalnega pravila in kazalnika, ki se pri tem uporabljajo. Ciljnih vrednosti izdatkov, skladnih z obstoječim zakonom o fiskalnem pravilu, namreč zaradi opustitve nekaterih kazalnikov na ravni EU ni več mogoče določiti.

Nejasnosti bi lahko prišle do izraza predvsem letos, ko bo priprava prvih – in zaradi nujnega vzpostavljanja kredibilnosti še posebej pomembnih – večletnih fiskalno-strukturnih načrtov pohitrena zaradi zamika pri sprejemu novih pravil. Ker bodo v načrtih določene zgolj rasti agregatnih izdatkov, bo

**Zaveze novega sistema ekonomskega upravljanja predstavljajo priložnost, da v Sloveniji k srednjeročnemu proračunskemu načrtovanju pristopimo bolj odgovorno in strateško. Takšen pristop bi povečal kredibilnost fiskalne politike, enega ključnih elementov zagotavljanja stabilnega položaja države na finančnih trgih in ohranjanja ugodnih pogojev financiranja.**

imel državni zbor znotraj postavljenih mej še vedno manevrski prostor za določanje posameznih komponent prihodkov in zlasti izdatkov državnega proračuna.

Zaradi navedenih nejasnosti so nujne čimprejšnje spremembe zakonodaje na področju ekonomskega upravljanja, torej zakona o fiskalnem pravilu in zakona o javnih finančnih. Ob tem bi bilo koristno nasloviti tudi pomanjkljivosti, ki jih je bilo zaznati v dosedanem izvajanju zakonodaje. Te se z vidika fiskalnega sveta nanašajo zlasti na dostop do informacij, število zaposlenih, sočasnost trajanja mandator članov pa tudi na zahteve glede metodologije izkazovanja proračunskih komponent ob sprejemanju proračunskih dokumentov.

Čeprav so zahteve novih pravil ohlapnejše od dosedanjih, bi lahko tudi njihovo uresničevanje za Slovenijo predstavljalo izziv. Kot je bilo nakazano zgoraj, bodo namreč nova pravila strožja od dolgoletnih trendov dejanskega delovanja fiskalne politike, hkrati pa se širita nabor in obseg dolgoročnih javnofinančnih tveganj. Ocene ob tem kažejo, da bi se lahko z upoštevanjem novih pravil in ob nespremenjenih drugih okoliščinah javni dolg sredi naslednjega desetletja znižal na okoli 50 odstotkov BDP. Vendar lahko k temu pripelje zgolj odgovorna in sistemsko zasnovana ekonomska politika, ki bo pri svojih odločitvah upoštevala tudi temeljna načela srednjeročne javnofinančne vzdržnosti. ●

Aleš Delakorda je vodja službe za analize pri fiskalnem svetu. Mnenja in stališča, izražena v tem prispevku, pripadajo zgolj avtorju in ne inštituciji, v kateri je zaposlen.