

27. 1. 2022

Posvet Fiskalnega sveta o spremembah fiskalnih pravil

Fiskalni svet je 25. 1. 2022 organiziral interni posvet o vidikih sprememb fiskalnih pravil. Posveta so se udeležili dr. Matej Avbelj, dr. Anže Burger, dr. Jože P. Damijan, dr. Igor Masten, dr. Mojmir Mrak in dr. Dušan Mramor. Udeleženci so predstavili različne poglede glede potrebe po spremembi obstoječih fiskalnih pravil in glede morebitne poti teh sprememb. Pri tem se je večina udeležencev posveta strinjala, da so spremembe oziroma vsaj manjše prilagoditve obstoječih fiskalnih pravil iz ekonomskih ali političnih razlogov verjetno potrebne.

Takšno mnenje je skladno s prevladujočim mnenjem, ki nastaja na podlagi posvetovanj, ki jih je na različnih ravneh sprožila ponovna pobuda Evropske komisije o pregledu sistema ekonomskega upravljanja v EU. Evropska komisija je sicer najavila objavo izhodišč za spremembe fiskalnih pravil pred pričetkom letošnjega pomladanskega kroga priprave srednjeročnih proračunskih dokumentov, ki bodo začrtali pot javnih financ tudi po zaključku obdobja veljavnosti splošne odstopne klavzule po koncu leta 2022. Večina udeležencev se je sicer strinjala, da zaradi zapletenega procesa političnega odločanja celovita reforma sistema ekonomskega upravljanja do začetka prihodnjega leta ne bi bila mogoča in bodo najverjetneje uveljavljene zgolj prehodne določbe. Pri tem je bilo s strani udeležencev po eni strani izpostavljeno tveganje, ki bi ga morebitno podaljšanje splošne odstopne klavzule predstavljalo za vzdržnost javnih financ, po drugi strani pa je prisotno tudi tveganje, ki ga predstavlja ponovna uveljavitev obstoječih pravil za okrevanje po epidemiji.

Morebitne spremembe fiskalnih pravil bi bile po mnenju večine udeležencev lahko smiselne, ker je sistem trenutno veljavnih pravil zelo kompleksen ter zaradi spremenjenih makroekonomskih okoliščin, ki bi morebiti lahko narekovale drugačne numerične vrednosti od tistih, zapisanih v Protokolu k Pogodbi o ustanovitvi EU, in spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja. Spremenjene makroekonomske okoliščine se nanašajo tako na drugačno razmerje med obrestnimi merami in gospodarsko rastjo kot na bistveno različne ravni javnega dolga v državah EU. Spremenjen institucionalni okvir je povezan zlasti z uvedbo Sklada za obnovo in odpornost, ki po mnenju večine udeležencev nakazuje zametke skupne fiskalne kapacitete na ravni EU, ter z aktivno vlogo ECB pri reševanju krize. Glede slednje je precej udeležencev opozorilo na pojav fiskalne dominacije denarne politike. Ta je ob izredno nizkih obrestnih merah nastala z obsežnimi odkupi državnih vrednostnih papirjev na sekundarnih trgih s strani centralne banke, kar močno otežuje normalizacijo denarne politike. S takšnim položajem sta normalizacija denarne politike in vzdržnost javnih financ postala celo konfliktna cilja.

Pri morebitni reformi fiskalnih pravil je potrebno zagotoviti ustrezno ravnovesje med strogostjo in prožnostjo, zmanjšati njihovo kompleksnost, fiskalna pravila pa morajo biti tudi izvršljiva oziroma mora zakonodaja zagotoviti njihovo spoštovanje. Hkrati naj bi fiskalna pravila zagotavljala proticikličnost fiskalne politike in dolgoročno vzdržnost javnih financ, a pri tem ne bi smela v preveliki meri ogroziti gospodarskega razvoja, sploh v razmerah, ko naj bi bila potrebna obsežna javna sredstva za doseganje razvojnih paradig EU kot sta zeleni prehod in digitalna preobrazba. Zaradi nezdržljivosti načel o izvršljivosti, preprostosti in prožnosti se pojavljajo tudi pozivi k preobrazbi numeričnih fiskalnih pravil v smeri uporabe bolj splošno določenih standardov fiskalne politike. To bi med drugim spremenilo nadzorstveni vidik fiskalnih pravil, saj bi se v tem primeru zgodil premik od zaveze k doseganju k zavezi spremljanja fiskalnih pravil. Pri tem je večina udeležencev izpostavila tveganje za vzdržnost javnih financ v primeru prehoda k fiskalnim standardom, saj se že obstoječa pravila v večini držav upoštevajo le v omejenem obsegu.

Ob reformi fiskalnih pravil naj bi večjo vlogo kot ciljna spremenljivka, ki hkrati odraža tudi dolgoročno vzdržnost javnih financ, dobil javni dolg. Zaradi obsežnih razlik med državami EU glede izhodiščne vrednosti tega dolga, se pojavljajo različni predlogi o ciljni vrednosti dolga in o potrebni hitrosti

prilagajanja te vrednosti. Strogo upoštevanje zahtevane dinamike zniževanja dolga po trenutno veljavnih parametrih bi namrečv državah z izjemno visokim dolgom zahtevalo nerealistične prilagoditve fiskalne politike. Skladno s tem se pojavljajo ideje o diferenciranem nižanju dolga, pri čemer naj bi se hitreje nižal del dolga, ki je nastal ob zadnji krizi in počasneje tisti del dolga, ki bi bil posledica financiranja investicij. Takšen pristop sicer spremljajo številni pomisleki, ali je mogoče strokovno ustrezno opredeliti del dolga, ki bi se moral zniževati hitreje oziroma počasneje. Ob tem je bilo v razpravi omenjeno tudi tveganje ohranjanja trenutno nizkih obrestnih mer na dolgi rok.

V razpravi je bilo pogosto omenjena potreba, da spremenjena fiskalna pravila ne bi smela zavirati razvojne vloge javnih investicij. Pri tem je bila večkrat izpostavljena možnost posebne obravnave t. i. »zelenih« investicij. Nujnost visokega obsega tovrstnih investicij naj bi med drugim v prihodnje omejila možnost konsolidacije javnih financ. Zato se pojavljajo ideje o izločanju tovrstnih investicij iz sistema fiskalnih pravil. Zaradi pričakovanega visokega obsega teh investicij je potrebno primerno presoditi o ustreznosti njihovega prispevka k zelenemu prehodu, njihovem vplivu na dolgoročno gospodarsko rast in na javne finance ter zagotoviti usposobljenost nadzornih institucij za tovrstne presoje. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do zlorab (t.i. »fiscal greenwashing«), ki so sicer že znane na področju financiranja teh investicij. V primeru izločanja »zelenih« investicij je bilo izpostavljeno tudi tveganje, ki bi jih takšna rešitev predstavljala za načelo celovitosti normativnega urejanja področja fiskalnih pravil.

Morebitna sprememba fiskalnih pravil na ravni EU se bo morala odraziti tudi v spremembah domačega Zakona o fiskalnem pravilu. Po mnenju nekaterih udeležencev je pri pripravi sprememb potrebno upoštevati dejstvo, da je lahko Slovenija zaradi svoje majhnosti in odprtosti ob blažjih fiskalnih pravilih hitreje izpostavljena finančnim trgom. Po drugi strani pa je bilo v razpravi izpostavljeno, da morebitno spremenjeno domače pravilo ne sme onemogočati dolgoročnega gospodarskega razvoja.

Ob različnih pogledih na morebitno spremembo fiskalnih pravil so se udeleženci strinjali, da je upravljanje javnih financ v prihodnje pred velikimi izzivi. Ustrezno naslavljanje teh bo zahtevalo iskanje tankega ravnovesja med vzdržnostjo javnih financ, podpiranjem gospodarskega razvoja oziroma krepitvijo blaginje in zagotovitvijo zadostnega prostora za odzivanje na šoke, ko so na udaru predvsem države s šibkim makroekonomskim upravljanjem. To bo tudi zahtevalo nadomestitev kratkoročnega ukrepanja s politikami, usmerjenimi v dolgoročne izzive, med drugim s širjenjem prostora za nove prioritete predvsem z večanjem kakovosti javnih financ. Pri tem so nekateri udeleženci izpostavili potrebo po krepitvi vloge neodvisnih fiskalnih institucij na evropski in nacionalni ravni.