

Fiskalna pravila kot temelj fiskalne odgovornosti in javnofinančne vzdržnosti

DOI: <https://doi.org/10.55707/eb.v12i2.151>

Strokovni članek

UDK 336.22:336.27

KLJUČNE BESEDE: fiskalna pravila, fiskalna politika, javne finance, fiskalna odgovornost, javni dolg

POVZETEK – Fiskalna pravila so ključni mehanizem za zagotavljanje fiskalne odgovornosti in vzdržnosti javnih financ. Njihov namen je omejevanje javne porabe, nadzor nad javnim dolgom ter zmanjšanje procikličnosti fiskalne politike, kar prispeva k makroekonomski stabilnosti. V članku so analizirani različni tipi fiskalnih pravil, njihova vloga pri stabilizaciji javnih financ ter vpliv na javnofinančni dolg. Empirične raziskave kažejo, da države s fiskalnimi pravili dosegajo boljše proračunske rezultate in nižje stroške zadolževanja, vendar je njihova učinkovitost odvisna od institucionalnega okvira in stopnje politične discipline. Ob sprejetih fiskalnih pravilih je pomembna tudi vloga fiskalnih institucij, kot so neodvisni fiskalni sveti, ki spremljajo spoštovanje pravil, ocenjujejo proračunske napovedi in svetujejo vladam pri oblikovanju fiskalne politike. Prihodnje raziskave bi morale oceniti dolgoročne učinke fiskalnih pravil in reforme fiskalnega okvira EU.

strokovni članek

UDC 336.22:336.27

KEYWORDS: fiscal rules, fiscal policy, public finances, fiscal responsibility, public debt

ABSTRACT – Fiscal rules are a key mechanism for ensuring fiscal responsibility and the sustainability of public finances. Their purpose is to limit public spending, control public debt, and reduce the procyclicality of fiscal policy, thereby contributing to macroeconomic stability. This article analyses different types of fiscal rules, their role in stabilizing public finances, and their impact on public debt. Empirical research shows that countries with fiscal rules achieve better budgetary outcomes and lower borrowing costs, but their effectiveness depends on the institutional framework and the level of political discipline. The implementation of fiscal rules is closely linked to the role of fiscal institutions, such as independent fiscal councils, which monitor compliance, assess budgetary forecasts, and advise governments on fiscal policy. Future research should evaluate the long-term effects of fiscal rules and the reform of the EU fiscal framework.

1 Uvod

Fiskalna politika se nanaša na aplikacijo državne porabe in davčnih politik za vplivanje na gospodarske razmere, zlasti makroekonomske (Hayes, 2023), in nakaže, kakšno naj bo upravljanje javnih financ in v katero smer naj oblikovalci politik usmerjajo razvoj javnih financ. V tem članku je poudarek na fiskalnih pravilih, ki jih je mogoče opredeliti kot »institucionalni mehanizem, namenjen podpiranju fiskalne verodostojnosti in discipline, omejevanju obsega države in zagotavljanju medgeneracijske pravičnosti« (Kumar idr., 2009, str. 6). Po Budina idr. (2012, str.

5) je cilj pravil odpraviti izkrivljene spodbude in omejiti pritiske čezmerne porabe, še posebej v gospodarsko ugodnih časih, da se zagotovita javnofinančna odgovornost in vzdržnost dolga. Fiskalna pravila so različna, poznamo pravilo o uravnoveženemu proračunu, pravilo o dolgu, pravilo o zadolževanju, izdatkovno in prihodkovno pravilo. Razvrstimo jih lahko v dve večji skupini (Drazen, 2002): na numerične omejitve fiskalne politike (npr. razmerje javnofinančnih izdatkov in prihodkov, višina javnega dolga) in na proceduralne omejitve fiskalne politike glede oblikovanja in vodenja fiskalne politike. Ministrstvo za finance RS (2022) fiskalno pravilo opredeljuje kot »... pravilo, namenjeno zagotavljanju srednjeročne uravnoveženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez (dolgoročnega) zadolževanja ter s tem vzdržnosti javnih financ.« Od leta 2013 je srednjeročna uravnoveženost zapisana v 148. členu Ustave RS. S fiskalnimi pravili, ki so običajno postavljena v fiskalni okvir, določamo dolgotrajne in pogosto numerične omejitve, namenjene zamejevanju javne porabe ter zagotavljanju fiskalne odgovornosti in vzdržnosti javnega dolga. Ustrezen fiskalni okvir je nedvomno bistven za učinkovito izvrševanje javnofinančne stabilnosti, v letu 2024 pa je prišlo tudi do reforme fiskalnega okvira EU. Namen tega prispevka je raziskati fiskalna pravila kot ključni institucionalni mehanizem za doseganje fiskalne odgovornosti in dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V luči naraščajočega pomena fiskalne discipline ter reforme fiskalnega okvira Evropske unije leta 2024 se članek osredotoča na analizo različnih vrst fiskalnih pravil, njihovo učinkovitost ter vlogo pri stabilizaciji javnih financ. Poseben poudarek je namenjen tudi predstavitvi fiskalnih institucij, ki s svojo neodvisnostjo in strokovno presojo prispevajo k večjemu spoštovanju fiskalnih pravil in verodostojnosti fiskalne politike.

Temeljni raziskovalni cilji prispevka so: Opredeliti temeljne značilnosti in vrste fiskalnih pravil ter njihove pravne in institucionalne osnove. Analizirati učinke fiskalnih pravil na ključne kazalnike fiskalne politike, kot so proračunski saldo, raven javnega dolga in procikličnost fiskalne politike. Raziskati vlogo fiskalnih institucij, ki s svojim delovanjem poizkušajo izboljšati stanje javnih financ.

Prispevek temelji na deskriptivno-analitični raziskovalni metodi, ki vključuje kvalitativno obravnavo sekundarnih podatkov in relevantne literature. Uporabljena je bila sistematična analiza strokovnih in znanstvenih virov, vključno z dokumenti Mednarodnega denarnega sklada (IMF), Evropske komisije, OECD ter akademskih člankov iz recenziranih revij. V empiričnem delu prispevek vključuje tudi primerjalno analizo med državami EU glede na stopnjo spoštovanja pravil in fiskalno uspešnostjo v obliki grafičnega prikaza. Poleg tega raziskava oblikuje priporočila za izboljšanje fiskalne politike v luči spremenjenih makroekonomskih okoliščin.

2 Definicije in temeljne značilnosti fiskalnih pravil

Veliko držav po svetu je imelo dolgotrajne javnofinančne primanjkljaje, ki so že od prejšnjega tisočletja vplivali na naraščajoč javni dolg, ki se je zaradi dolžniške in finančne krize ter zaradi odziva držav še povečeval. Kot odgovor na to so na pravilih te-

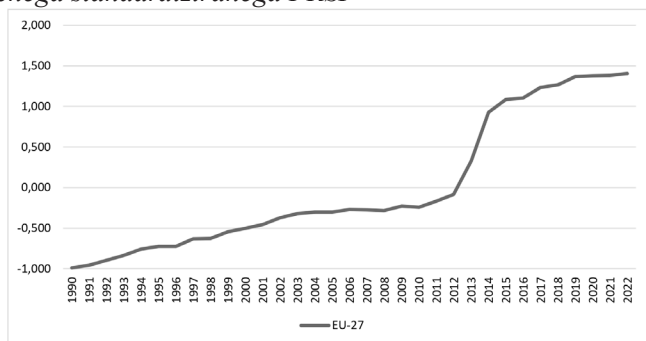
melječi fiskalni okviru postali nov model za vodenje fiskalne politike. Fiskalno pravilo lahko opredelimo kot »omejitev fiskalne politike, ki določa limite spremenljivk, kot so primanjkljaj, javni dolg ali javni izdatki, bodisi v absolutnem smislu bodisi v odvisnosti od nekaterih ekonomskih spremenljivk« (Mathieu in Sterdyniak, 2013, str. 201). Fiskalno pravilo je po IMF opredeljeno tudi kot »dolgotrajna in pogosto numerična omejitev, namenjena omejevanju javne porabe ter zagotavljanju fiskalne odgovornosti in vzdržnosti dolga« (Schaechter idr., 2012, str. 5). Z njim se zoži diskrecijska pravica vlade, da se prepreči kratkoročno oportunistično ravnanje, ki bi škodovalo stabilni in vzdržni fiskalni politiki. Fiskalna pravila običajno določajo numerične ali vnaprej določene ciljne vrednosti fiskalnih agregatov, lahko pa so zastavljena tako, da vlado zavezujejo k upoštevanju določenih postopkov v proračunskem procesu (Davoodi idr. 2022, str. 5–6). Fiskalna pravila so namenjena odpravljanju izkrivljenih spodbud in obvladovanju pritiskov za prekomerno porabo, zlasti v dobrih časih, da bi se zagotovili fiskalna odgovornost in vzdržnost javnega dolga, z omejevanjem dolga pa želijo odpraviti problem časovne nekonsistentnosti javnih financ in zmanjšati akumulacijo dolga (Andrian idr., 2023, str. 6). Kopits in Symansky (1998) navajata naslednje razloge za sprejetje fiskalnih pravil: spodbujanje makroekonomske stabilnosti, podpiranje drugih finančnih politik, ohranjanje fiskalne vzdržnosti, preprečevanje negativnih učinkov prelivanja znotraj monetarne unije in zagotavljanje verodostojnosti vladnih politik. V letih po ekonomskem šoku imajo države s fiskalnimi pravili bistveno višjo in dolgotrajnejšo raven proizvodnje kot njihove države partnerice brez njih (Kriwoluzky idr., 2020, str. 498). Gomez-Gonzalez in drugi (2021) so pokazali, da so fiskalna pravila koristna za makroekonomsko stabilnost, saj v državah, ki jih sprejmejo, zmanjšujejo tveganje državnih posojilojemalcev. V kolikor so fiskalna pravila učinkoviti instrumenti za fiskalno disciplino in vzdržnost dolga, bi morali racionalni vlagatelji bolj pozitivno oceniti vzdržnost in s tem verodostojnost fiskalne politike države, če ima fiskalno pravilo, in zahtevati nižje nadomestilo za tveganje neplačila državne obveznice kot za primerljivo državo brez fiskalnih pravil (Caselli idr., 2022, str. 7–8). Poleg tega je v času recesije fiskalno pravilo povezano z nižjimi premijami za tveganje državnih obveznic. Combes in drugi (2017) prav tako trdijo, da lahko uporaba fiskalnih pravil podpre stabilizacijo v recesiji in celo pomaga pri ponovni vzpostavitvi proticiklične fiskalne politike, če je ustrezno zasnovana, medtem ko izdatkovna pravila ali pravila o dolgu nimajo bistvenega učinka in so lahko odstopne klavzule celo škodljive za stabilizacijo v kontekstu visokega dolga in so pravila o primanjkljaju ali t. i. »zlato pravilo« za javne naložbe bolj učinkovita. Proticikličnost fiskalne politike pomeni, da vlada s svojimi javnofinančnimi ukrepi blaži gospodarske cikle – torej zmanjšuje razlike med obdobji rasti in recesije. Javne naložbe so ključni dejavnik gospodarske rasti, zato morajo fiskalna pravila (Ardanaz idr., 2020, str. 19) omogočati ustrezno prožnost, kar pomeni, da vključujejo mehanizme za prilagajanje eksogenim šokom (npr. ciklično prilagojeni fiskalni cilji, dobro opredeljena odstopna klavzula), da se zmanjšajo prociklični učinki in zaščitijo javne naložbe. Te so lahko ogrožene, če je zasnova fiskalnih pravil preveč toga, zlasti v obdobjih fiskalne konsolidacije (Delgado-Téllez idr., 2020, str. 26). Bergman in drugi (2016) so ocenjevali, ali sama nacionalna fiskalna pravila pomagajo spodbujati vzdržne javne finance ali pa jih mora podpirati uspešno

državno upravljanje. Z ocenjevanjem držav članic Evropske unije so ugotovili, da so fiskalna pravila učinkovita pri zmanjševanju strukturnih primarnih primanjkljajev na vseh ravneh učinkovitosti države, vendar je učinek manjši, ko se učinkovitost države povečuje. Ta ugotovitev kaže na to, da so pravzaprav fiskalna pravila in širša državna učinkovitost nad določenim pragom institucionalni substituti v smislu spodbujanja fiskalne vzdržnosti. Ugotoviti vzročni učinek fiskalnih pravil na javne finance je lahko težavno, saj se ta izvajajo v obdobjih fiskalnega stresa, gospodarskih kriz ali v procesih po konsolidaciji. Pomanjkljiva učinkovitost fiskalnih pravil je deloma posledica tega, da ne morejo biti v celoti neodvisna od eksogenih šokov. Poleg tega lahko s temi pravili, med katerimi so številni cilji oblikovani na podlagi predvidenih predpostavk o različnih nacionalnih in globalnih makroekonomskih spremenljivkah, manipulirajo vlade ali različne interesne skupine (Debrun in Kumar, 2007). Asatryan idr. (2018) poudarjajo pomen sidranja fiskalnih pravil na ustavni ravni, ker se s tem poveča verodostojnost in posledično izboljša doseganje fiskalnih ciljev.

Če upoštevamo indeks fiskalnih pravil, imajo dobro zasnovana pravila pomemben pozitiven vpliv na proračunske salde. Mednarodni denarni sklad je oblikoval indeks za primerjavo moči fiskalnih pravil med državami in skozi čas, ki vključuje štiri institucionalna merila (Davoodi idr., 2022, str. 9–10): zakonske ali pravne podlage fiskalnih pravil; subjekte, odgovorne za spremljanje fiskalnih pravil; korekcijske mehanizme in kako odporna so fiskalna pravila proti ekonomskim šokom. Evropska komisija je pripravila svoj indeks fiskalnih pravil, ki je podoben indeksu IMF. Indeks EK daje večjo težo nadnacionalnim pravilom, ki so del fiskalnega okvira EU, saj imajo močnejšo pravno podlago kot nacionalna pravila. Indeks moči fiskalnih pravil (FRSI) je kazalnik, ki meri moč in strogo uveljavljanje fiskalnih pravil v državah članicah. Komisija preko tega indeksa pridobi boljšo predstavo o tem, kako dobro posamezne države upravljajo svoje javne finance, kar je ključno za zagotavljanje makroekonomske stabilnosti in preprečevanje prekomernega zadolževanja znotraj Evropske unije. Kot lahko vidimo z Grafa 1, je vrednost kazalnika v povprečju EU skozi čas vztrajno naraščala.

Graf 1

Višina povprečnega standardiziranega FRSI



Vir: EK-Fiscal governance database, n.d.

Kljub obstoju alternativne politike fiskalnim pravilom, ki lahko pomagajo pri fiskalni disciplini, predvsem fiskalne konsolidacije, se omenjeni politiki razlikujeta v dveh pomembnih dimenzijah. Prvič, fiskalna konsolidacija je običajno kratkotrajna, v obliki »šok terapije«. Ter drugič, prav tako so različni tudi zasledovani cilji fiskalne discipline. V nasprotju s fiskalnimi konsolidacijami, ki signalizirajo neravnovesje, so fiskalna pravila namenjena usmerjanju gospodarstva k novemu ravnovesju, kar potrjuje tudi Berganza (2012, str. 8), ki ugotavlja, da so fiskalna pravila učinkovitejša za zasledovanje dolgoročne vzdržnosti in ne za spopadanje s šoki.

3 Vrste fiskalnih pravil

Najpogosteje se uporablja naslednjih pet vrst fiskalnih pravil (Kešeljević in Aristovnik, 2013, str. 58–66). Pravilo o uravnoteženem proračunu omejuje proračun in tako neposredno vpliva na stopnjo javnega dolga. Takšna pravila zagotavljajo operativne omejitve in so lahko postavljena kot omejitve skupnega salda, primarnega salda ali strukturnega oziroma ciklično prilagojenega salda. Gre za eno prvih in najpogosteje uporabljenih oblik fiskalnih pravil. Praviloma določijo maksimalno višino dovoljenega primanjkljaja v BDP, obstajata pa dve različici, ki se razlikujeta glede na (ne)upoštevanje vpliva gospodarskega cikla. Gre za strukturni proračun ob gospodarski aktivnosti na trendni ravni BDP-ja ali na ravni potencialnega BDP-ja (t. i. primanjkljaj ob polni zaposlenosti, ki ni posledica padca gospodarske aktivnosti, ampak le diskrecijskih ukrepov države). Prednost pravila je, da je načrtovanje javnofinančnih prihodkov in izdatkov v rokah vlade, razen seveda plačila obresti. Pri pravilu o dolgu gre običajno za določitev srednjeročne ravni ciljnega deleža dolga v odstotku BDP-ja in ne za letne omejitve, kar naj bi omogočilo večjo mero kredibilnosti (Kopits, 2001). Pravila o zadolževanju so enostavnejša za razumevanje splošne populacije, vendar ne zagotavljajo kratkoročnih smernic in nanje delno vplivajo dejavniki, na katere vlade nimajo vpliva, kot so npr. obrestne mere. Kadar je delež dolga pod omenjeno ciljno višino, so manj učinkovita, saj je fiskalna politika lahko takrat zelo ekspanzivna (MacKiewicz, 2005, str. 25–26). Pravilo o višini javnofinančnih izdatkov omejuje višino javnofinančnih izdatkov, njihove stopnje rasti ali njihovega deleža v BDP. Prednost tega pravila je v tem, da vlada nadzoruje večino proračunskih izdatkov, pri čemer je mogoče zaradi njihove pomembnosti nekatere izvzeti (Anderson in Minarik, 2006). Omejenost pravila pa se kaže v dejstvu, da izdatki niso neposredno povezani z višino javnega dolga, saj ne upoštevajo prihodkovne strani, zato se to pravilo pogosto uporablja v kombinaciji s pravilom o uravnoteženem pravilu. Pri prihodkovnem fiskalnem pravilu je praviloma določena zgornja meja proračunskih prihodkov oziroma njihov delež v odstotku BDP-ja, katerega cilj je preprečiti preveliko davčno breme. Zaradi cikličnosti prihodkov je določanje njihovih meja težavno. Obstajajo tudi pravila, ki se nanašajo na prepoved določenih vrst zadolževanja (Corbacho in Schwartz, 2007, str. 60), na primer prepoved monetizacije. Ključne zasnove značilnosti fiskalnih pravil so močna pravna podlaga, zavezujoče izvrševanje in določbe o prožnosti, ki upoštevajo gospodarske cikle (Drazen, 2002, str. 8–9). Po empiričnih podatkih so učinkovita

predvsem pravila o uravnoteženem proračunu in tudi pravila o odhodkih (Bergman idr., 2016, str. 27; Brändle in Elsener, 2023, str. 5). Uporaba kombinacij fiskalnih pravil lahko pomaga odpraviti vrzeli v uspešnosti (Budina idr., 2012, str. 9), na primer pravilo o dolgu v povezavi s proračunskim fiskalnim pravilom ali pa pravilo o dolgu v kombinaciji s pravilom o odhodkih, kar bi zagotovilo vzdržnost dolga, hkrati pa bi omogočilo tudi določeno proticikličnost in kontroliran obseg države. Ob pretirani želji po fiskalni vzdržnosti lahko to vodi v zanemarjanje vpliva zunanjih šokov na BDP in na prociklično fiskalno politiko. S fiskalnimi pravili, ki poudarjajo čim večjo proticikličnost, pa lahko javne finance privedemo do nevzdržnosti.

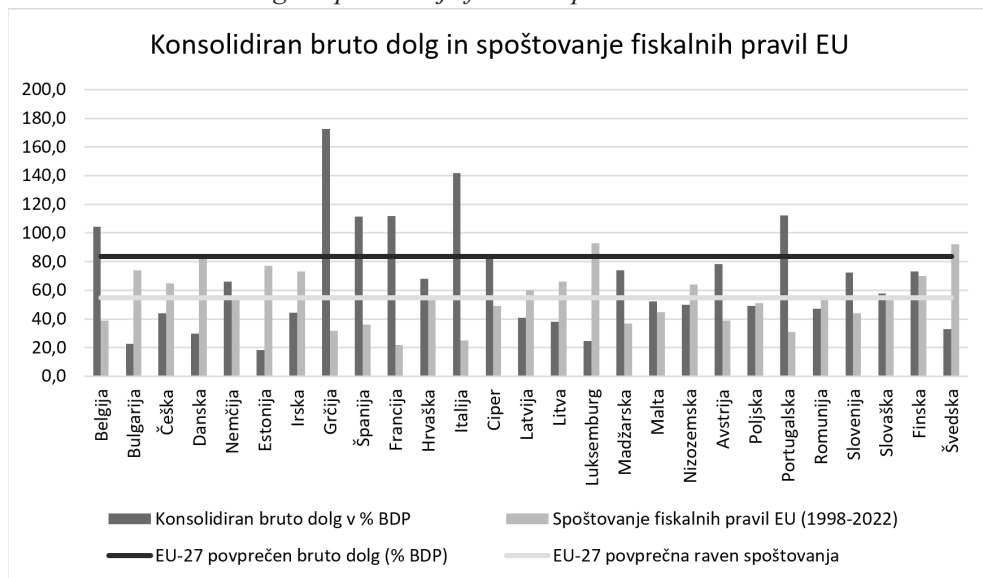
4 Fiskalne institucije

Ustanovitev EU in Pakta stabilnosti in rasti je imela pozitiven učinek na znižanje javnega dolga, kar kaže, da se evropska in nacionalna fiskalna pravila dopolnjujejo in da lahko oblikovalci politik za znižanje ravni dolga ali omejitev njegove rasti uporabijo kombinacijo pravil (Kraemer in Lehtimäki, 2023, str. 785–786). Fiskalna pravila v Evropi so na splošno učinkovita in imajo tudi disciplinski učinek na fiskalne odločitve (Asatryan idr., 2015, str. 4). Debrun idr. (2008) so pokazali, da uvedba fiskalnih pravil v državah članicah EU izboljša stanje javnih financ. Te ugotovitve si je potrebno zaradi makro pristopa k študiji fiskalnih pravil razlagati z določeno previdnostjo, učinkovitost različnih oblik pravil pa se lahko zaradi številnih specifik med državami članicami precej razlikuje (Kraemer in Lehtimäki, 2023, str. 784–785). Fiskalne institucije (FI) lahko opredelimo kot »neodvisne institucije, ki se financirajo iz javnih sredstev in so pooblašene za izvajanje neodvisnih analiz, napovedi in svetovanj o fiskalni politiki« (OECD, 2014, str. 1). Po Debrunu in drugih (2013, str. 8) je FI »stalna agencija z zakonskim ali izvršnim mandatom, ki odkrito in neodvisno ocenjuje parcialne vplive na fiskalno politiko, načrte in delovanje vlade glede na makroekonomske cilje, ki se nanašajo na dolgoročno vzdržnost javnih financ ter na kratkoročno in srednjeročno makroekonomsko stabilnost«. EU velja za vodilno na tem področju, številne države članice so namreč takšne institucije ustanovile, da bi izpolnile zahteve iz evropske zakonodaje po finančni krizi v letih 2008–2009, ki je povzročila poslabšanje javnih financ. Fiskalne institucije se med državami zelo razlikujejo zaradi precejšnjega števila dejavnikov (Wildowicz-Giegiel, 2019, str. 623), značilnih za posamezne države, pa tudi glede določb o upravljanju in mandatu, funkcijah, vodenju, kadrovskih ureditvah in nenazadnje zaradi proračuna. Capraru in drugi (2022) so proučevali fiskalne institucije v EU in ugotovili, da prispevajo k izboljšanju proračunskega ravnovesja in večjemu spoštovanju fiskalnih pravil. Empirične študije ugotavljajo, da dobro zasnovane FI dopolnjujejo vlogo fiskalnih pravil in so povezane z manj procikličnimi fiskalnimi politikami (Calderón idr., 2016). Zlasti države, v katerih FI ocenjujejo makroekonomske napovedi in spremljajo fiskalna pravila, predstavijo bolj natančne napovedi in so bolj v skladu s fiskalnimi pravili (Beetsma idr., 2019, str. 53–69). Države imajo koristi od dobrega preteklega spoštovanja fiskalnih pravil in zdravih javnih financ, saj to omogoča ustvarjanje fiskalnih rezerv, ki omogočajo odločnejši odziv na velike

krize (Davoodi idr., 2022, str. 20–21). Države z nižjo oceno skladnosti imajo večji povprečni bruto dolg v odstotku BDP-ja (Graf 2). Zato lahko rečemo, da je skladnost zelo dober napovedovalec dinamike javnega dolga. Negativne posledice sistematičnega neupoštevanja pravil o dolgu, uravnoteženem proračunu ali odhodkih se bodo sčasoma nakopičile in se neizogibno odrazile v večjem javnem dolgu ter vzpodbudile izvajanje procikličnih politik. Fiskalna politika se sprosti, ko ciklično izboljšanje javnofinančnega primanjkljaja in dolga daje občutek varnosti, ter se poostri, ko gospodarska recesija pokaže realno stanje javnih financ (Larch in Santacroce, 2020, str. 35).

Graf 2

Konsolidiran bruto dolg in spoštovanje fiskalnih pravil EU.



Vir: Eurostat, 2024 in EK-Fiscal governance database, n.d.

5 Zaključek

Fiskalna pravila so postavljena z namenom odpravljanja izkrivljenih spodbud in omejevanja pritiskov za prekomerno porabo, kar je še posebej pomembno v dobrih časih, da se zagotovi fiskalna odgovornost in vzdržnost dolga. Fiskalna pravila v EU so učinkovita pri zmanjševanju strukturnih primarnih primanjkljajev na vseh ravneh učinkovitosti države, predvsem pri državah, kjer je učinkovitost nižja. S fiskalnimi pravili se omogoči stabilizacija v recesiji in celo pomaga pri ponovni vzpostavitvi proticiklične fiskalne politike, kar je zaželeno, saj je ravno v takšnih obdobjih javnofinančna vzdržnost ogrožena. V državah s fiskalnimi pravili je gospodarstvo po večjih negativnih šokih stabilnejše kot v državah brez teh pravil. Države s fiskalnimi pravili so običajno bolje pripravljene, da se na večje ekonomske pretrase odzovejo s fiskal-

no dragimi ukrepi. Neposredne kvantitativne pozitivne učinke fiskalnih pravil pa je težavno ugotoviti zaradi možnih virov endogenosti. Učinkovitost fiskalnih pravil ni odvisna le od njihove zasnove, temveč tudi od obstoja institucionalnih elementov, ki zagotavljajo, da so prednosti spoštovanja pravil večje od slabosti nespoštovanja. Trenutni gospodarski kontekst v Evropi predstavlja izziv za uveljavljanje in oblikovanje fiskalnih pravil, še posebej (de Biase in Dougherty, 2022, str. 5): nizka rast proizvodnje in staranje prebivalstva; umerjanje fiskalnih pravil na vse večjo regionalno neenakost; ter uskladitev fiskalnih pravil s politikami, ki naslavljaajo energetski prehod, podnebne spremembe in povečane potrebe po obrambnih izdatkih. Zlasti zaradi spreminjajočih se gospodarskih okoliščin je poglobitni cilj fiskalnih pravil določiti smer za disciplinirano in odgovorno fiskalno politiko. Nov fiskalni okvir EU, ki je bil sprejet v 2024, predvideva dvostranska pogajanja Komisije z državami članicami o fiskalno-strukturnem načrtu z najmanj štiriletnim obdobjem. Po novih fiskalnih pravilih bosta potrebni izrazitejša politična podpora in večja odgovornost držav članic za srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Glavni cilj reforme okvira ekonomskega upravljanja je zagotoviti vitalne in vzdržne javne finance, zagotoviti ustrezen prostor za proticiklične politike, odpraviti makroekonomska neravnovesja ter hkrati z reformami in naložbami spodbujati trajnostno in vključujočo rast ter ustvarjanje delovnih mest v vseh državah članicah (Evropski svet, 2024). Prihodnje analize bi lahko ocenile, ali so spremembe fiskalnih pravil izboljšale fiskalno vzdržnost in zagotovile učinkovitejšo fiskalno politiko.

Andraž Konc

Fiscal Rules As The Foundation Of Fiscal Responsibility And Public Finance Sustainability

Fiscal policy refers to the application of government spending and tax policies to influence economic conditions, especially macroeconomic conditions (Hayes, 2023), and indicates how public finances should be managed and in which direction policy makers should steer the development of public finances. In this paper, the focus is on fiscal rules, which can be defined as "an institutional mechanism designed to support fiscal credibility and discipline, limit the size of government, and ensure intergenerational equity." (Kumar et al., 2009, p. 6) Fiscal rules are diverse, there is a balanced budget rule, a debt rule, a borrowing rule, an expenditure rule and a revenue rule. They can be classified into two broad groups (Drazen, 2002): numerical constraints on fiscal policy (e.g. the ratio of government expenditure to revenue, the level of government debt) and procedural constraints on fiscal policy in terms of the design and conduct of fiscal policy. The Ministry of Finance of the Republic of Slovenia (2022) defines the fiscal rule as "... a rule aimed at ensuring that government budgets balance revenues and expenditures over the medium term, without (long-term) borrowing, and thus at ensuring the sustainability of public finances." Fiscal rules, which are

usually set within a fiscal framework, impose long-standing and often numerical constraints, aimed at restraining public spending and ensuring fiscal responsibility and public debt sustainability. An appropriate fiscal framework is clearly essential for the effective enforcement of fiscal sustainability, and the EU fiscal framework was reformed in 2024. Despite the existence of policy alternatives to fiscal rules that can help fiscal discipline, notably fiscal consolidation, these policies differ in two important dimensions. In contrast to fiscal consolidations, which signal imbalances, fiscal rules are designed to steer the economy toward a new equilibrium and are more effective in ensuring long-term sustainability than in addressing economic shocks.

Many countries around the world have had long-running fiscal deficits since the last millennium, which have contributed to the rising public debt, compounded by the debt and financial crises, and by the response of the countries. In response, rule-based fiscal frameworks have become a new model for the conduct of fiscal policy. Fiscal rules impose numerical constraints on key fiscal variables, such as deficits, debt or expenditures, and may also establish procedural requirements for budgetary planning (Davoodi et al., 2022). The main objectives of fiscal rules include macroeconomic stability, fiscal sustainability, and the credibility of government policies (Kopits & Symansky, 1998). Empirical research suggests that fiscal rules contribute to macroeconomic stability by reducing sovereign risk and strengthening fiscal credibility, leading to lower borrowing costs (Gomez-Gonzalez et al., 2021; Caselli et al., 2022). In addition, in times of recession, a fiscal rule is associated with lower sovereign bond risk premia. Combes et al. (2017) also argue that the use of fiscal rules can support stabilisation in a recession and even help to restore counter-cyclical fiscal policy, if properly designed, whereas expenditure or debt rules have no significant effect and escape clauses can even be detrimental to the stabilisation in a context of high debt, and deficit rules or the so-called 'golden rule' for public investment are more effective. Counter-cyclical fiscal policy means that the government's fiscal measures dampen economic cycles – i.e. reduce the differences between periods of growth and recession. Bergman et al. (2016) assessed whether national fiscal rules alone help to promote sustainable public finances or whether they need to be supported by an effective national governance. Their finding suggests that, in fact, fiscal rules and a broader government effectiveness above a certain threshold are institutional substitutes in terms of promoting fiscal sustainability. Identifying the causal impact of fiscal rules on public finances can be difficult, as they are implemented in periods of fiscal stress, economic crises or in post-consolidation processes. The lack of effectiveness of fiscal rules is partly due to the fact that they cannot be fully independent of exogenous shocks. Moreover, these rules, many of which are designed based on assumptions about various national and global macroeconomic variables, can be manipulated by governments or various interest groups (Debrun & Kumar, 2007).

The use of combinations of fiscal rules can help to close performance gaps (Budina et al., 2012, p. 9); for example, a debt rule combined with a fiscal budget rule or a debt rule combined with an expenditure rule, which would ensure debt sustainability while also allowing for some counter-cyclicality and a controlled size of government.

When the fiscal rules index is taken into account, well-designed rules have a significant positive impact on budget balances. The IMF has developed an index to compare the strength of fiscal rules across countries and over time. The European Commission has also developed its own index of fiscal rules, which is similar to the IMF's index. The EC index gives more weight to supranational rules that are part of the EU fiscal framework, as they have a stronger legal basis than the national rules. The Fiscal Rules Strength Index (FRSI) is an indicator that measures the strength and strict enforcement of fiscal rules in the Member States. It gives the Commission a better idea of how well the countries are managing their public finances, which is key to ensuring macroeconomic stability and preventing excessive borrowing within the European Union. The value of the FRSI has risen steadily over time, on average, in the EU.

The creation of the EU and the Stability and Growth Pact has had a positive effect on the reduction of public debt, suggesting that European and national fiscal rules are complementary and that policymakers can use a combination of rules to reduce debt levels or limit debt growth (Kraemer & Lehtimäki, 2023, pp. 785-786). Fiscal institutions (FIs) can be defined as "independent, publicly funded institutions mandated to provide independent analysis, forecasts and advice on fiscal policy" (OECD, 2014, p. 1). The EU is considered a leader in this field, with a number of the Member States having set up such institutions to comply with the European legislation following the 2008-2009 financial crisis, which led to a deterioration in public finances. Fiscal institutions vary widely across the countries due to a considerable number of country-specific factors (Wildowicz-Giegiel, 2019, p. 623), as well as governance and mandate provisions, functions, governance, staffing arrangements and, last but not least, budgets. Empirical studies find that well-designed FIs complement the role of fiscal rules and are associated with less pro-cyclical fiscal policies (Calderón et al., 2016). In particular, countries benefit from a good track record of fiscal rule compliance and sound public finances, as this allows for the creation of fiscal buffers that allow for a more decisive response to major crises. Lower compliance with fiscal rules is associated with higher public debt and a greater likelihood of pro-cyclical policies. Fiscal policy is relaxed when cyclical improvements in government deficits and debt provide a sense of security, and tightened when economic downturns reveal the real state of public finances (Larch & Santacroce, 2020, p. 35).

Based on the research work done, fiscal rules in the EU are effective in reducing structural primary deficits at all levels of government effectiveness, especially for countries where effectiveness is lower. Fiscal rules allow stabilisation in recessions and even help to restore counter-cyclical fiscal policy, which is desirable, as it is precisely in such periods that fiscal sustainability is at risk. In countries with fiscal rules, the economy is more stable after large negative shocks than in countries without fiscal rules. Countries with fiscal rules are usually better prepared to respond to major economic shocks with fiscally costly measures. However, the direct quantitative positive effects of fiscal rules are difficult to identify because of possible sources of endogeneity. The effectiveness of fiscal rules depends not only on their design but also on the existence of institutional elements that ensure that the benefits of compliance

outweigh the drawbacks of non-compliance (de Biase & Dougherty, 2022, p. 5). The current economic context in Europe poses challenges for the enforcement and design of fiscal rules, and, in particular, in the light of the changing economic circumstances, the overarching objective of the fiscal rules is to set the course for a disciplined and responsible fiscal policy. The new EU fiscal framework adopted in 2024 provides for the Commission to negotiate bilaterally with the Member States a medium-term fiscal -structural plan with a minimum four-year horizon. The main objective of the reform of the economic governance framework is to ensure sound and sustainable public finances, provide adequate room for counter-cyclical policies, correct macroeconomic imbalances, while promoting sustainable and inclusive growth and job creation in all Member States through reforms and investment (European Council, 2024). Future analyses could assess whether the changes to the fiscal rules have improved fiscal sustainability and ensured effective fiscal policies.

LITERATURA

28. Anderson, B. in Minarik, J. J. (2006). Design choices for fiscal policy rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), 159–208. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en>
29. Andrian, L. G., Valencia, O., Hirs, J., Urrea, R. in Ivan, L. (2023). Fiscal rules and economic cycles: Quality (always) matters. IDB-WP-01374 inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004570>
30. Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A. in Puig, J. (2020). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and Finance*, 111. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/234672/1/IDB-WP-1083.pdf>
31. Asatryan, Z., Castellon, C. in Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal Public Economies*, 167, 105–119. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.001>
32. Asatryan, Z., Foremny, D., Heinemann, F., Solé-Ollé, A., Stratmann, T. in Yeter, M. (2015). Better fiscal rules for Europe: Reflections based on new empirical evidence. ZEW Policy Brief No. 4/2015, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. <http://hdl.handle.net/10419/120869>
33. Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S. in Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 57, 53–69. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0176268018300223>
34. Berganza, J. C. (2012). Fiscal rules in Latin America: A survey. Bank of Spain Occasional Paper, 1028.
35. Bergman, U. M., Hutchison, M. in Hougaard Jessen, S. E. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44, 1–19. <https://research.cbs.dk/en/publications/promoting-sustainable-public-finances-in-the-european-union-the-r>
36. Brändle, T. in Elsener, M. (2023). Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence. Working Papers 2023/07, Faculty of Business and Economics - University of Basel. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/278657/1/1860051650.pdf>
37. Budina, N., Schaechter, A., Weber, A. in Kinda, T. (2012). Fiscal rules in response to the crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A new dataset. *IMF Working Papers*, 12/187. <https://ssrn.com/abstract=2169733>
38. Calderón, C., Duncan, R. in Schmidt-Hebbel, K. (2016). Do good institutions promote countercyclical macroeconomic policies? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78, 650–670. <https://doi.org/10.1111/obes.12132>

39. Căpraru, B., Georgescu, G. in Sprincean, N. (2022). Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union? *Economic Systems*, 46(2). <https://ideas.repec.org/a/eee/ecosys/v46y2022i2s0939362522000358.html>
40. Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C., Hong, G. H., Lagerborg, A., Medas, P., Nguyen, A. D. M., in Yoo, J. (2022). The return to fiscal rules. No 2022/002, IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund.
41. Combes, J.-L., Minea, A. in Sow, M. (2017). Is fiscal policy always counter- (pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules. *Economic Modelling*, 35, 138–146. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.05.017>
42. Corbacho, A. in Schwartz, G. (2007). 5 Fiscal responsibility laws. In *Promoting fiscal discipline*. IMF. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589066090/ch05.xml>
43. Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, R. in Medas, P. A. (2022). Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic. IMF Working Paper No. 2022/011. <https://ssrn.com/abstract=4065432>
44. De Biase, P. in Dougherty, S. (2022). The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 41. <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>
45. Debrun, X. in Kumar, M. S. (2007). Fiscal rules, fiscal councils and all that: Commitment devices, signaling tools or smokescreens? Fiscal Policy: Current Issues in Challenges Conference. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2004371
46. Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J., Seiwald, J., Dacheva, P., Krekel, C., Podstawski, M. in Wang, R. (2013). The functions and impact of fiscal councils. IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/The-Functions-and-Impact-of-Fiscal-Councils-PP4791>
47. Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J. in Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 298–362. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2008.00199.x>
48. Delgado-Téllez, M., Gordo Mora, E., Kataryniuk, I. in Perez, J. J. (2020). The decline in public investment: 'Social dominance' or too-rigid fiscal rules? Banco de España Working Paper No. 2025. <https://ssrn.com/abstract=3666800>
49. Drazen, A. (2002). Fiscal rule from a political economy perspective. IMF World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Mexico. https://econweb.umd.edu/~drazen/Hard_To_Find_Papers/PE%20of%20Fiscal%20Rules62002.pdf
50. Eurostat. (2024). Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>
51. Evropska komisija - Fiscal governance database. (n.d.). https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en
52. Evropski svet. (2024). Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of fiscal rules. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>
53. Gomez-Gonzalez, J. E., Valencia, O. M. in Sánchez, G. A. (2021). How fiscal rules can reduce sovereign debt default risk. *Emerging Markets Review*, 100839.
54. Hayes, A. (2023). All about fiscal policy: What it is, why it matters, and examples. Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/f/fiscalpolicy.asp>
55. Kešeljević, A. in Aristovnik, A. (2013). Pregled problematike na področju uvedbe fiskalnega pravila: An overview and selected open issues. *Naše gospodarstvo revija za aktualna gospodarska vprašanja*, 59(3/4), 58–66. <https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=85667>
56. Kopits, G. in Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules. No 1998/011, IMF Occasional Papers, International Monetary Fund.
57. Kopits, G. (2001). Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? Fiscal Rules Conference. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>
58. Kraemer, R. in Lehtimäki, J. (2023). Government debt: The impact of fiscal rules at the European and national level. *Empirica*, 50, 783–805. <https://doi.org/10.1007/s10663-023-09582-z>

59. Kriwoluzky, A., Pagenhardt, L. in Rieth, M. (2020). Fiscal rules mitigate economic setbacks during crises. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). DIW Weekly Report, 10(52/53), 495–503. https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2020-52-1
60. Larch, M. in Santacroce, S. (2020). Tracking compliance with EU fiscal rules: A new database of the Secretariat of the European Fiscal Board. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/tracking-compliance-eu-fiscal-rules-new-database-secretariat-european-fiscal-board>
61. Mackiewicz, M. (2005). Choice of the optimum fiscal rule – The long run perspective. Public Economics. <https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=41569>
62. Mathieu, C. in Sterdyniak, H. (2013). Do we need fiscal rules? Revue de l'OFCE, 127, 189–233. <https://doi.org/10.3917/reof.127.0189>
63. Ministrstvo za finance. (2022). Fiskalna in javnofinančna politika. <https://www.gov.si teme/fiskalna-in-javnofinancna-politika/>
64. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Recommendation of the council on principles for independent fiscal institutions. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>
65. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. in Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A new dataset. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
66. Wildowicz-Giegiel, A. (2019). The role of independent fiscal councils in improving fiscal performance of the European Union countries. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 14(4), 611–630. <https://journals.economic-research.pl/eq/article/view/1745>