

ЗНАЧАЈНОСТА НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТАБИЛНА ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА

М-Р СТЕВАН ЛАЗАР ГАБЕР

Државен универзитет “Гоце Делчев” - Штип

Abstract

The necessity to secure stable macroeconomic policy stimulates the countries through restriction on unproductive expenditures, especially in the segment of public debt, to focus on the implementation of healthy fiscal policy strategy. Certainly, to achieve this goal, fiscal policy it's not enough. Also, it needs coordination and harmonization with the creators of monetary policy. Therefore, this paper analyses the necessary criteria for creating suitable fiscal policy rules, as the opportunity to foresee some pragmatic alternative rules.

Key words: fiscal responsibility, long-term sustainability, macroeconomic stability, deficit bias rules, expenditure rules.

Вовед

Секоја влада, односно политичка партија има тенденција да води експанзивна политика, која во голема мерка подразбира буџетско дефицитно финансирање. Покрај зголемувањето на даноците, како полесен пристап за финансирање на дефицитот, но далеку понепопуларен, емисијата на јавен долг или задолжувањето кај различни финансиски институции се јавуваат како најчесто применувани начини за обезбедување на дополнителни финансиски средства во буџетот. Оттука произлегува и потребата од воспоставување на одредени правила за контрола на фискалната дисциплина кои во голема мера ќе го ограничат неодговорното политичко однесување, а кое има за цел одржување на макроекономската стабилност. Следствено на тоа, при конструирањето на правилата мора да се внимава на карактеристиките како што се: транспарентност, управливост и применливост во политичкиот сегмент. Во почетокот на трудот се делумно разгледани и споредени правилата на кои

функционира ПСР и правилото Gramm-Rudman во САД. Во тој поглед се прави дистинкција меѓу две општи групи на правила и тоа: дефицитни правила и потрошувачки правила за кои ќе се дискутира подолу во текстот.

Критериум за избор на правила за одржување на фискална дисциплина

Основната мотивација за секое правило на фискалната политика е да промовира стабилен економски раст преку контрола на акумулацијата на долгот. Како доказ за тоа, секој чекор во еволуцијата на буџетските правила на САД довел до слушање на лоши финансиски вести – од критериумот на креирање на конгресен буџетски процес во раните 1970-ти, до иницијалните т.н. Gramm-Rudman-Hollings правило на дефицитен лимит во средината на 1980-те, па сè до изгласувањето и рафинирањето на последната фаза на правилата во 1990, 1993 и 1997 година. Кога грижата за буџетот во доцните 1990-те се засенила со постигнување на суфицит, тогаш се намалил интересот за буџетски правила и се дозволило да им истече нивниот рок на примена.

Мотивацијата зад Пактот за стабилност и раст на ЕУ била објавена со извесни варијации на истата таа тема. Лидерите на земјите членки на ЕУ цврсто верувале дека бенефитите на кредибилна заедничка валута можат да бидат одржани, единствено доколку сите земји членки на Унијата истовремено постигнале фискален кредибилитет. Пактот за стабилност и раст бил дизајниран да делува против потенцијалната мотивација на секоја индивидуална земја членка да ужива во буџетска слобода, притоа потпирајќи се на сите други да ја одржуваат неопходната фискална дисциплина за одржување на институционален кредибилитет. Земјата “слободен јавач” може да претпостави дека единствената централна банка за целокупната ЕМУ нема да ги зголеми каматните стапки со цел да го санкционира недостатокот на фискална дисциплина на страната на само една земја.

Сепак, покрај примарната мотивација, при креирањето на едно такво фискално правило, бара мултидимензионален избор. Постојат најмалку две битни цели: 1) долгорочна фискална одговорност и одржливост; и 2) краткорочна макроекономска стабилизација.

Првата цел, *фискалната одговорност* е многу едноставно мерлива преку контрола на акумулацијата на долгот. Претпоставувајќи присуство на рационални финансиски пазари и економски актери, тој критериум мора да се продолжи во една предвидлива иднина, покренувајќи прашања поврзани за долгорочниот изглед и одржливост. Исто така, бара фискалните власти да имаат доверба во јавноста дека идните политички одлуки ќе бидат здрави и одговорни.

Во исто време, контролата над акумулацијата на долг треба да биде постигната при најмали можни трошоци на невработеност и економски

недостатоци, едноставно за благосостојбата на популацијата во целина. Во екстреман случај, потребите на политиката да го пролонгира економскиот пад може да се покаже како поразително на долг рок, односно ќе се зголеми залихата на долг, па дури и еднократно, постои можност да ги влоши приватните бизнис инвестиции, најмалку за одреден период, продолжувајќи го периодот за време на кој економските перформанси ќе се изедначат и фискалните дефицити и акумулацијата на долг ќе бидат поголеми од потребното.

Според тоа, постигнувањето на долгорочна одржливост бара воспоставување на кредибилитет со финансиските пазари и јавноста. За да се постигне долгорочна или краткорочна стабилизација потребно е фискалното правило да биде транспарентно и административно, во поглед на неговата тековна имплементација и неговата употреба, и да биде применливо во политичкиот домен. Правило, кое е невозможно да се примени, не може да го има посакуваниот ефект врз акумулацијата на долг, одржливоста и кредибилитетот. Исто така, кредибилитетот нема да може да се оствари преку дисциплинарен механизам, кој не е јавно прифатен како политички одржлив за одреден временски период. Никое фискално правило не смее да се вмешува во најбитните функции на државата во настојувањето за остварување на сите други долгорочни цели на јавниот сектор. Ова вклучува, меѓу другото, предвидливо финансирање и адекватно финансирање на јавните инвестиции.

Супериорноста на било кое правило на основа на еден критериум, како резултат на мултидимензионалните цели на фискалните правила, не е доволно оправдување за негово усвојување. Ова најверојатно е вистинито со оглед на потребата за балансирање помеѓу макроекономската стабилизација, од една страна, и рестрикциите на долгот, од друга. Сепак, со оглед на реалните ограничувања може да биде особено важно, како што се администрирањето, кредибилитетот и политичката применливост. Секое успешно правило треба да биде демонстративно функционално и кредибилно, бидејќи голем дел од јавниот бенефит на фискалната одговорност произлегува од однесувањето на финансиските пазари.

Понатаму, секоја политика мора да има значителни предности во однос на секундарната цел на *стабилизацијата* за да ги отстрани недостатоците во однос на примарната цел на фискалната контрола, бидејќи контролата на долгот е функција единствено на буџетирањето, каде макроекономската стабилизација може да биде постигната преку монетарната и фискалната политика. Постои некоја разлика во поглед на економските околности помеѓу Европската Монетарна Унија, со нејзината една централна банка и бројни фискални авторитети, и САД. Сепак, не треба да се претерува со оваа компарација, бидејќи 50-те држави во САД не се мали и се прилично разновидни, а земјите од ЕМУ со декади биле ограничени во нивните фискални и монетарни политики преку трговијата и валутните аранжмани. Од ЕЦБ може да се очекува да одговори позитивно за неутрализирање на макроекономските шокови, кои се доволно силни да влијаат на поголем дел од ЕМУ, а ПСР

обезбедува исклучоци кои може да се активираат доколку некој значаен шок треба повеќе да се локализира. Според тоа, останува фактот дека до одреден степен монетарната политика може да носи најмалку еден дел од товарот на макроекономската стабилност, а фискалните правила треба експлицитно да се фокусираат на акумулацијата на долг.

Од таа причина, фискалните правила треба да се оценуваат, покрај другото, и според нивната хармонизација со креирањето на здрава монетарна политика. Предвидливоста и стабилноста треба да бидат сериозно разгледани. Монетарните авторитети ќе бидат посамоуверени во донесувањето на важни одлуки, дали да се (не)делува, доколку можат да се осврнат на фискалниот процес да следи смирен и стабилен курс во фискалната политика. Од друга страна, фискалното правило, кое може да одговори на брзите промени во буџетската политика со ненадејни промени во фискалниот став, ќе го отежни креирањето на монетарната политика и ќе ги принуди монетарните власти ефективно да се натпреваруваат со креаторите на фискалната политика наместо да соработува со нив.¹

Во целина, изборот на фискално правило, како и формулирањето на самата фискална политика, бара перспектива и одлучност. Со тек на време фокусот треба да биде проширен и преку критериумот за креирање на политика. Оптималниот избор можеби нема да биде најдобар, според некој посебен стандард, но тој мора да ги балансира главните цели и да биде истраен при појава на стресни економски и политички услови.

Алтернативни фискални правила

Помеѓу бројните фискални правила кои биле употребени, постојат две широки класификации кои може да послужат како потенцијални модели: 1) правила засновани на дефицит и долг; и 2) потрошувачки правила.

Правилата засновани на дефицит и долг т.н. **“дефицитни правила”** функционираат преку нумерички лимити на износот на годишниот дефицит – дали лимит деноминиран во поглед на валута, како на пример нула, или лимит поставен како процент од БДП. Примерите од овој вид на фискално правило го вклучуваат Пактот за стабилност и раст на ЕУ и системот на Gramm-Rudman-Hollings во САД (кој бил на сила во сила од 1986 до 1990).

Системот на САД бил базиран на законски доларски дефицитни лимити постепено намалувајќи се кон нула, кои биле ревидирани само еднаш (за да се олеснат рестрикциите) пред истиот да бил заменет. Пактот за стабилност и раст поставува максимален дефицит од 3% од БДП.

Една од можните алтернативи во овој пристап е прилагодување на дефицитниот лимит во согласност со економската состојба – на пример, да се

¹ Blinder (1982) ја разгледува оваа загриженост; Canzoneri *et al.* (2002) на оваа дилема и дава помалку значење.

постави дефицитен лимит како процент од потенцијалниот наместо фактичкиот БДП. Тоа ќе ги остави непроменети максималниот дозволив валутен фискален дефицит за земја во која е детерминиран пад на БДП под (или пораст над) непроменетата проценка на потенцијалниот БДП. Некои сметаат дека таквата модификација ќе биде подобрување во однос на фиксниот лимит како процент од БДП (иако ПСР веќе дозволува исклучоци за привремени растежи на дефицитите).

Клучна карактеристика на втората категорија на фискални правила, **потрошувачките правила** (или на кратко “трошковни правила“) е дека тие целат кон ограничување на политички наметнатите зголемувања во потрошувачката и намалувања на даноците, отколку директно да се фокусираат на дефицитот. Важно е да се нотира дека при конструирањето на термините “потрошувачки правила“ и “трошковни правила“ **не** треба да се занемарат контролите на намалување на приходите во даночната политика. Во некои аспекти минатиот системот на САД бил најлабориран модел. Тој користел лимити деноминирани во долари за годишно одобрени трошења со употреба на “pay-as-you-go” рестрикции врз вкупното трошење одлучено со перманентни одобрувања (најчесто за програми со важни импликации врз автоматската стабилизација) и **даноци**. Во САД за да успее правилото треба покрај трошоците да се вклучат и приходите. Некои други примери на трошковни правила користат лимити на целокупното трошење или на поширока област на трошење од тоа на САД. Тоа е, секако, политички избор кој го прилагодува правилото според постоечките услови во разни земји и институции.

Втора карактеристика на американската верзија на трошковно правило е неговата *ex ante* ефективност, наместо *ex post*. Со други зборови, трошковното правило ги ограничува политичките акции и нивните идни ефекти, наместо да бара акција за исправка на нивните буџетски резултати евидентирани во претходната фискална година. Затоа наметнувањето на трошковни лимити ги ограничува усвојувањата во законската постапка, а примената на правилото PAYGO ги ограничува проценетите идни ефекти од промените во даночната политика и во задолжителните трошковни програми. Системот во САД користел т.н. “across-the-board“ кратења на трошоците со цел да ги поправи политичките вишоци, кратко по нивното донесување.

Американската варијанта на потрошувачко правило била озаконета на почетокот на фискалната 1991 година со цел да го замени претходното правило засновано на дефицит. Тоа останало во сила, откако било два пати изгласано при крајот на 1992, период кога и било суспендирано. Сепак, тоа неколку пати било отфрлено преку законот во последните три години од неговата примена, по понудената помош во надминувањето на буџетските дефицити и остварувањето на суфицити на крајот на 1990-те.²

² Грешката на САД во следењето на сопственото правило не треба да се третира како својствен недостаток на ова правило, ништо повеќе од потребата да се обвини ПСР

Табела 1. Алтернативни фискални правила

| | Дефицитно правило | Циклично прилагодено дефицитно правило | Трошковно правило |
|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Фискална одговорност: | | | |
| Експанзија | Охрабрува поголем дефицит | Охрабрува поголем дефицит | Бара заштеда на суфицитот |
| Рецесија | Може да има потреба од помал дефицит | Може да има потреба од помал дефицит | Дозволува раст на дефицитот |
| Макроекономска стабилизација: | | | |
| Експанзија | Про-циклично | Про-циклично правило, но помалку од неприлагоденото дефицитно правило | Контра-циклично, преку автоматски стабилизатори |
| Рецесија | Про-циклично | Про-циклично, но помалку од неприлагоденото дефицитно правило | Контра-циклично, преку автоматски стабилизатори |
| Административност | Потешка верификација | Потешка верификација | Поедноставна верификација |
| Кредибилитет | Поспорен статус | Поспорен статус | Потранспарентен статус |
| Јавни инвестиции | Можат да бидат заштитени | Можат да бидат заштитени | Можат да бидат подобро заштитени од дефицитните правила |
| Витални државни функции | Непостојано финансирање | Непостојано финансирање | Предвидливо финансирање |
| Монетарна политика | Потешка соработка | Потешка соработка | Поедноставна соработка |

поради променливото однесување на поголемите земји членки. Наместо тековната анализа да бара евалуација на алтернативните правила за нивните релативни вредности, разбирајќи дека “Иако сите правила, вклучувајќи ги и оние пропишани со закон, се наменети да се применуваат стриктно и перманентно врз успешни влади, во практика тие се отворени за делумна интерпретација и откако ќе бидат сфатени можат да се ревидираат, суспендираат или укинат преку законска постапка” (Korits and Symansky, 1998, p. 8)

Резиме

Овој труд го потенцира најрелевантниот фактор при водењето на фискалната политика од кој зависи општата макроекономска слика во државата, а тоа се фискалните правила. Очекувано е и разбирливо дека монетарната политика е немоќна самостојно да ја постигне оваа цел, а без притоа да се хармонизираат активностите со другата, исто така важна, фискална политика. Поаѓајќи од тој аспект се потенцира улогата на фискалните правила во одржувањето на фискалната одговорност, како и на економската стабилност. Меѓутоа, присуството на само еден битен критериум при формулирањето на правилото нема да ги даде очекуваните резултати, односно треба да се земат во предвид мултидимензионалните цели на фискалните правила. Како пример, кој се користи при проучувањето на фискалните правила се зема случајот на САД, односно познатото Gramm-Rudman правило, кое поставува бројни дефицитни ограничувања на буџетската активност, и секако актуелната фискална рамка на ЕУ - Пактот за стабилност и раст. Освен тоа во текстот се потенцираат двете најрелевантни категории на фискални правила: дефицитните и потрошувачките правила. Меѓутоа, покрај нив се посветува внимание и на алтернативните фискални правила со одреден краток увид врз различните ефекти од нивната примена. Сепак, констатирам дека доколку фискалните правила не се конструирани на соодветен начин, не се во согласност со постоечките економски состојби во државата и не се почитуваат, тогаш резултатите ќе бидат со негативни импликации.

Библиографија

- Blinder, A. (1982), "Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy", in *Proceedings of a Conference on Monetary Policy Issues in the 1980s*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 9-10 August, Kansas City, Kansas, United States.
- Buti, M. and G. Giudice (2002), "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment", paper presented to the CEPR/CREI workshop, 20-21 May, Barcelona, Spain.
- De Grauwe (2003), "Economics of monetary union", Oxford university press
- European Commission (2006), "Survey on Fiscal Rules and Institutions: Summary of First Results", 4 April, Brussels.
- Kopits, G. and S. Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", *International Monetary Fund Occasional Paper*, No. 162, IMF, Washington DC
- Munchau, W. (2004), "Europe needs a strategy, not looser fiscal rules", *Financial Times*, 24 May, London
- Wyplosz, C. (2005a), "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules", *National Institute Economic Review*, No. 191