

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

INES HRASTAR

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

STANJE IN IZZIVI FISKALNE POLITIKE V EMU

Ljubljana, oktober 2010

INES HRASTAR

IZJAVA

Študentka Ines Hrastar izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Vasje Ranta, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1 VLOGA FISKALNE POLITIKE V DENARNI UNIJI.....	2
1.1 Makroekonomski pomen fiskalne politike v denarni uniji.....	2
1.2 Načini delovanja fiskalne politike	4
1.2.1 Avtomatski stabilizatorji	5
1.2.2 Diskrecijski ukrepi	5
1.3 Eksterni učinki fiskalne politike in potreba po koordinaciji.....	6
1.4 Delitev pristojnosti za fiskalno politiko v denarni uniji med različne ravni države....	7
2 DELOVANJE FISKALNE POLITIKE V EVROPSKI EKONOMSKI IN DENARNI UNIJI (EMU)	9
2.1 Koordinacija fiskalnih politik v EMU: Pakt stabilnosti in rasti (Stability and Growth Pact).....	9
2.1.1 Trije elementi Pakta stabilnosti in rasti	9
2.1.1.1 Definicija presežnega primanjkljaja	9
2.1.1.2 Preventivni ukrepi.....	10
2.1.1.3 Korektivni ukrepi.....	10
2.1.2 Prednosti Pakta stabilnosti in rasti	11
2.1.3 Slabosti Pakta stabilnosti in rasti.....	12
2.1.4 Možne rešitve pomanjkljivosti Pakta stabilnosti in rasti.....	13
2.2 Centralizacija fiskalne politike v EU: proračun EU	14
2.2.1 Prihodki proračuna EU in sistem lastnih virov sredstev	14
2.2.2 Odhodki proračuna EU in Finančna perspektiva 2007 – 2013	16
2.2.3 Proračun EU in fiskalna politika v EMU	17
3 FISKALNA POLITIKA EVROOBMOČJA V ČASU FINANČNE IN GOSPODARSKE KRIZE	18
3.1 Fiskalna vzdržnost v evroobmočju	18
3.2 Analiza javnih financ držav članic EU v času krize	19
3.2.1 Fiskalni ukrepi v času krize.....	19
3.2.1.1 Ukrepi, namenjeni stabilizaciji bančnega sistema	19

3.2.1.2	Ukrepi, namenjeni spodbujanju gospodarstva	19
3.2.2	Gibanje javnega dolga	20
3.2.3	Gibanje proračunskih primanjkljajev	21
3.3	Dolžniška kriza v evroobmočju	22
3.4	Pakt stabilnosti in rasti v času krize	24
SKLEP		25
LITERATURA IN VIRI		27
PRILOGE		1

KAZALO TABEL

Tabela 1: Finančna perspektiva 2007 – 2013	17
Tabela 2: Gibanje javnega dolga izbranih držav (v % BDP)	21
Tabela 3: Gibanje proračunskega primanjkljaja izbranih držav (v % BDP)	22

KAZALO SLIK

Slika 1: Grafični prikaz IS-LM modela držav evroobmočja	3
Slika 2: Razvoj strukture prihodkov EU proračuna 1958 – 2008	15
Slika 3: Donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic izbranih držav v %	23

UVOD

Z ustanovitvijo Ekonomske in monetarne unije (v nadaljevanju EMU) ter prevzemom skupne valute je bila omogočena vzpostavitev skupne monetarne politike. Države EMU so s tem dobile skupno monetarno in devizno-tečajno politiko, kar pa je povzročilo povečan vpliv na ostala področja, kot je fiskalna politika. Tako je fiskalna politika kot nacionalni makroekonomski instrument pridobila na pomenu, ker pa obstajajo ideje in razlogi za centralizacijo, bom v diplomskem delu preučila, v kakšni meri imajo države evroobmočja koordinirano fiskalno politiko. Določeno omejitev predstavljajo pravila Pakta stabilnosti in rasti in tako omejujejo samovoljno delovanje nacionalnih fiskalnih politik.

Sedanja finančna in gospodarska kriza se je razširila hitro in zavzela vse dele sveta. Globalna kriza ima tako negativne vplive na svetovno gospodarstvo kot celoto. Tako je zaradi globine in narave krize bilo potrebno ukrepanje nosilcev denarne in fiskalne politike. Posledice na stanju javnih financ so ostale in bodo pustile svoj pečat še dolgo v prihodnosti.

Namen diplomskega dela je raziskati fiskalno politiko v EMU ter potrebo po koordinaciji nacionalnih fiskalnih politik v denarni uniji. Predstaviti nameravam razloge, ki govorijo v prid in razloge proti. Gospodarska in finančna kriza je vprašanje vzdržnosti javnih financ postavila v ospredje. Glede na trenutno stanje gospodarstva, je cilj naloge ugotoviti stanje javnih financ držav EU ter gibanje javnega dolga in javnofinančnega primanjkljaja.

Pri preučevanju predmeta diplomskega dela bom uporabila opisno metodo raziskovanja, ki jo bom kombinirala z analizo strokovne literature in člankov.

Vsebina diplomskega dela je poleg Uvoda in Sklepa sestavljena iz treh poglavij. V prvem delu bom obravnavala teorijo in delovanje ter probleme fiskalne politike. Opredelila bom, kako fiskalna politika vpliva na gospodarstvo in makroekonomske razmere, in sicer s pomočjo diskrecijskih učinkov ter avtomatskih stabilizatorjev, s čimer poskuša delovati proticiklično. Opredelila bom argumente za in proti koordinaciji fiskalne politike na nadnacionalni ravni ter kateri argumenti prevladujejo. V drugem poglavju bom predstavila delovanje fiskalne politike v EMU glede na centralizacijo. Najprej bom analizirala Pakt stabilnosti in rasti po izpeljani reformi leta 2005 ter njegove prednosti, slabosti in možne rešitve. Na koncu drugega poglavja bom pregledala centralizirani del fiskalne politike EMU – proračun EU, kako deluje in njegov obseg. V nadaljevanju bom prikazala sestavo prihodkov in odhodkov proračuna EU. V zadnjem, tretjem, poglavju se bom osredotočila na fiskalno politiko evroobmočja v času finančne in gospodarske krize. Osredotočila se bom predvsem na analizo gibanja javnega dolga in proračunskega primanjkljaja skozi obdobje od leta 2004 do 2009. Sledili bodo ukrepi, ki so bili sprejeti za zaježitev širjenja finančne in gospodarske krize. Delo bom zaključila s sklepom, ki bo povzemal ključne ugotovitve diplomskega dela.

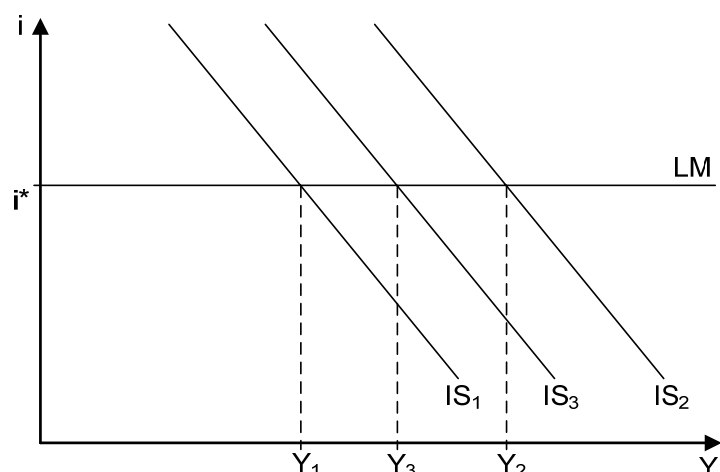
1 VLOGA FISKALNE POLITIKE V DENARNI UNIJI

Fiskalna politika je sistem ukrepov, s katerimi vplivamo na javne prihodke in izdatke ter tako uresničujemo cilje ekonomske politike. Vodi se s spreminjanjem višine davkov, transferjev in državnih izdatkov ter vplivanjem na izvoz in uvoz. Fiskalna politika je lahko restriktivna ali ekspanzivna. Njeni učinki se odražajo na agregatnem povpraševanju, ki določa narodni dohodek (Kerin, 2004, str. 7).

1.1 Makroekonomski pomen fiskalne politike v denarni uniji

Znotraj monetarne unije fiskalna politika kot nacionalni makroekonomski instrument pridobi na pomenu in njena učinkovitost se poveča kot posledica nepreklicno fiksiranih deviznih tečajev. Z uporabo IS-LM modela lahko razložimo, da je v monetarni uniji denarna politika povsem neučinkovita kot instrument ekonomske politike v nasprotju s fiskalno politiko, ki učinkovito vpliva na spremembo dohodka. Slika 1 prikazuje osnovni IS-LM model za države evroobmočja. Krivulja IS je padajoča in prikazuje trg blaga, hkrati pa lahko o njej govorimo kot o fiskalni politiki kot vidiku ekonomske politike, na katero nacionalne oblasti še imajo vpliv ob upoštevanju določil Pakta stabilnosti in rasti. V monetarni uniji imamo nepreklicno fiksirane devizne tečaje in prost pretok kapitala, zato bi dvig obrestne mere v eni članici denarnega območja povzročil kapitalske prilive iz ostalih držav, zaradi česar bi obrestna mera padla nazaj na izhodiščno raven. Obratno bi padec obrestne mere povzročil kapitalske odlive, in posledično bi obrestna mera ponovno narasla na izhodiščno raven. Tako bi dvig oziroma padec obrestne mere povzročil kapitalske prilive oziroma odlive, zato je LM krivulja popolnoma elastična in denarna politika neučinkovita. Država lahko vpliva na raven dohodka (Y) s spreminjanjem fiskalne politike (IS). Z ekspanzivno politiko se krivulja IS_1 premakne v krivuljo IS_2 v primeru, ko država strmi k polni zaposlenosti (Y_2). Države v EMU morajo zaradi upoštevanja določil Pakta stabilnosti in rasti (SGP) prilagoditi fiskalno politiko, rezultat tega je soočenje s scenarijem IS_3 , kot ga prikazuje Slika 1, posledica tega pa je brezposelnost ($Y_2 - Y_3$), ki je enaka razliki med točko polne zaposlenosti (Y_2) in zaposlenosti, ki jo lahko dosežemo z upoštevanjem SGP (Y_3) (Baimbridge & Whyman, 2008, str. 113).

Slika 1: Grafični prikaz IS-LM modela držav evroobmočja



Kljub povečanemu pomenu fiskalne politike v denarni uniji le-ta v praksi ni popolni substitut monetarne politike, saj ima fiskalna politika dva očitna problema: težje jo je aktivirati in manj je zanesljiva (Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 405). Skupni imenovalec obeh politik je, da delujeta predvsem preko pričakovanj. Znižanje davkov ali povečanje državnih izdatkov vplivata na ravnotežje proračuna, kar pa povzroči vprašanje financiranja javnega dolga. Današnje povečanje javnega dolga (bodisi z zmanjšanjem davkov bodisi s povečanjem javnih izdatkov) bo najverjetneje povzročilo kasnejše zvišanje davkov (zmanjšanje javnih izdatkov) za dosego uravnovešenosti proračuna na dolgi rok. Ta pojav najverjetneje ne bo privedel do želenega povečanja zasebne potrošnje, kar opisuje Ricardova ekvivalenca. Zmanjšanje davkov ob nespremenjeni državni potrošnji npr. ne bo prisililo racionalnih potrošnikov v povečanje svoje lastne potrošnje oziroma zmanjšanje varčevanja. Politika, ki je kreirala ameriško makroekonomsko politiko v obdobju predsednika Reagana v osemdesetih letih, tako imenovana ekonomika ponudbe, je postavila na preizkušnjo Ricardovo ekvivalenco. Vpeljan ukrep, veliko znižanje davkov, je posledično privedel do velikega javnofinančnega primanjkljaja in povzročil višanje razpoložljivega dohodka ter osebne potrošnje, znižala pa se je agregatna raven varčevanja in investicij.

Mnoge države so preko lastne izkušnje spoznale negativne učinke javnofinančnega primanjkljaja. Tako kot pojasnjuje neoklasična paradigma, ima fiskalni deficit negativne makroekonomske učinke, saj večja ponudba državnih obveznic namreč ob nespremenjenem povpraševanju povzroča izrivanje zasebnih investicij ter povišanje obrestne mere. Posledično se z izrivanjem zasebnih investicij (dolgoročno gledano) zavira gospodarska rast. Za razliko od neoklasične ima lahko po keynesianski paradigmi fiskalni primanjkljaj pozitivne učinke. V primeru, ko je gospodarstvo v točki, nižji od polne zaposlenosti, deficitno financiranje fiskalne ekspanzije povečuje realni output (Stanovnik, 2008, str. 268-271).

V nasprotju z monetarno politiko je fiskalno zelo težko aktivirati, saj je oblikovanje proračuna dolgotrajen in zapleten postopek, poln kompromisov in pogajanj. Pogajanja in dogovori so potrebni znotraj vlade ter v okviru parlamenta, na koncu pa sledi sprejetje oziroma zavrnitev

proračuna v parlamentu. Ko so ukrepi enkrat sprejeti, so rezultati spremembe fiskalne politike vidni hitreje, po ocenah Baldwina in Wyplosza (2006, str. 405) od šest do dvanajst mesecev od sprejetja, medtem ko monetarna politika potrebuje vsaj eno do dve leti, da postane učinkovita. Iz tega sledi zaključek, da je fiskalno politiko zelo težko spremeniti. Posledice tako dolge implementacije fiskalne politike so lahko proticiklični fiskalni ukrepi, ki pa imajo prociklične učinke. Tako imajo lahko ukrepi za spodbujanje gospodarstva, ki so namenjeni času recesije, učinek šele, ko je gospodarska aktivnost že izboljšala, in obratno, ukrepi, namenjeni ohlajanju gospodarstva, učinek v času recesije.

Če povzamem, imamo dve fazi: čas za implementacijo in čas učinkovanja. Fiskalna politika potrebuje več časa za implementacijo, ampak manj, da ukrepi začnejo delovati. Medtem pa monetarna politika potrebuje manj časa za implementacijo in več časa za njene vidne učinke v gospodarstvu.

Na fiskalno politiko lahko gledamo tudi kot na posojanje in vračanje sredstev v imenu državljanov. Z namenom današnjega zniževanja davkov si država sredstva izposodi in v prihodnosti davke poveča, da lahko izposojena sredstva vrne. To dejanje lahko opredelimo kot današnje posojanje svojim državljanom in zahtevo po vračilu v prihodnosti. V primeru, da bi država to nalogo prepustila državljanom in ohranila davke na konstantni ravni, bi si državljan in podjetja morali v času recesije izposojati sredstva pri bankah, ki pa niso naklonjene tveganju. Površinsko gledano bi dosegli enak stabilizacijski učinek kakor fiskalna politika. Vendar državljan in podjetja lahko naletijo na težavo v času recesije, ko izposojanje postane bolj tvegano in banke postanejo bolj previdne. Tako veliko državljanov in podjetij lahko dobi posojila samo po zelo visoki ceni ali pa so zanje celo nedostopna. V primeru države kot posojiljemalca pa je situacija drugačna, saj je načeloma netvegan izposojevalec,¹ tako si lahko kadarkoli sredstva izposodi po razmeroma nizki obrestni meri, zato je fiskalna politika lahko proticiklična.

1.2 Načini delovanja fiskalne politike²

Fiskalna politika vpliva na kratkoročne makroekonomske razmere na dva načina: s pomočjo diskrecijskih učinkov ter avtomatskih stabilizatorjev. V obeh primerih delovanje fiskalne politike stremi k proticikličnosti - gospodarstvo naj bi spodbujala v času recesije in upočasnjevala v ekspanziji. Diskrecijski ukrepi vplivajo na gospodarsko rast in cene preko učinka na agregatno ponudbo in povpraševanje, avtomatski stabilizatorji pa olajšajo gospodarska nihanja preko stabilizacijskega učinka davkov in podpor za brezposelne na razpoložljiv dohodek gospodinjev.

¹ Načelo, da je država »netvegan« izposojevalec, velja za normalne razmere – t.j. za kredibilne države z vzdržnimi javnimi financami v času nemotene delovanja finančnih trgov.

² Celotno poglavje povzeto po Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 406-407.

Poleg kratkoročnega vpliva je pomembno tudi delovanje fiskalne politike na srednji rok prek vpliva na potencialno gospodarsko rast in trajno vzdržnost javnih financ (zmožnost države, da izpolnjuje svoje zapadle finančne obveznosti), k čemur pomembno prispevata vsebina fiskalnih ukrepov in raven javnega dolga. Pokazatelj stopnje zadolženosti države je javni dolg, izražen v razmerju do BDP. Pozitiven učinek vzdržnih javnih financ na makroekonomske razmere se pokaže v odnosu potrošnikov in gospodinjstev, saj ne pričakujejo večjih povišanj davkov ali težav države pri izpolnjevanju svojih obveznosti in s tem se okrepi zaupanje v gospodarstvo.

1.2.1 Avtomatski stabilizatorji

Delovanje avtomatskih stabilizatorjev kot dela fiskalne politike je samodejno in neodvisno od odločitev vlade. Njihovo delovanje ni podvrženo nobenim časovnim zamudam in je zato zelo hitro. Opišemo jih lahko kot samodejno delovanje samega sistema. V času recesije v državno blagajno priteče manj davčnih prihodkov kot posledica upada dohodkov posameznikov ter znižanja dobičkov podjetij, nižja pa je tudi osebna potrošnja. Tako so javnofinančni prihodki precej nižji kot bi bili v normalnih razmerah. Po drugi strani pa sledi v času recesije povečanje državnih izdatkov, kot so izdatki za socialno varnost in ostale subvencije. Iz tega sledi, da je fiskalna politika samodejno ekspanzivna.

Čas prosperitete prinese ravno obratne učinke. Davčni prihodki se povečajo, saj imamo več zaposlenih in dobički podjetij narastejo. Posledica večje zaposlenosti gospodarstva v času ekspanzije so manjši državni izdatki za socialno varnost.

1.2.2 Diskrecijski ukrepi

V nasprotju z delovanjem avtomatskih stabilizatorjev, ki se preprosto zgodijo, so diskrecijski ukrepi namerno spremenjeni parametri v sistemu, ki jih je potrebno dobro načrtovati in kasneje izvesti. Sprememba diskrecijske politike se izraža kot povečanje ali zmanjšanje javne porabe ali pa kot prilagoditev davčne politike. Fleksibilnost davčnega sistema se kaže v davčnih stopnjah. Progresivnost oziroma degresivnost davčnih stopenj deluje stabilizacijsko (anticiklično), ker povečuje proračunski primanjkljaj v razmerah recesije in proračunski presežek v razmerah inflacije.

Zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev nam javnofinančni podatki neposredno ne razkrijejo ukrepov vlade kot delovanja diskrecijske fiskalne politike. Zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja se lahko doseže na primer z zmanjšanjem javne porabe, povečanjem davkov ali pa preprosto z gospodarsko rastjo. Da bi lahko izolirali ta dva faktorja delovanja, si lahko pomagamo s strukturnim oziroma ciklično prilagojenim proračunskim sald³. Ta postopek bazira na konceptu proizvodne vrzeli⁴. Delovanje avtomatskih

³ Strukturni oziroma ciklično prilagojeni proračunski saldo je ocena proračunskega salda v danem letu ob predpostavki, da je razmak v proizvodu enak nič.

stabilizatorjev lahko pojasnimo kot razliko med dejanskim in ciklično prilagojenim proračunskim saldonom. Ciklično prilagojeni proračunski saldo je zanesljiv pokazatelj stanja fiskalne politike, ker razločuje diskrecijske vladne ukrepe od cikličnih učinkov avtomatskih stabilizatorjev. Izboljšanje ciklično prilagojenega proračunskega salda nakazuje, da je vlada zaostрила fiskalno politiko (Strašek, 2007, str. 166).

Iz tega sledi, da je dejanski proračunski primanjkljaj slab pokazatelj učinkov fiskalne politike na gospodarstvo. Razlikovati je potrebno učinke proračuna na gospodarstvo (diskrecijske spremembe) od učinkov gospodarstva na proračun (avtomatske spremembe). Spremembe v strukturnem proračunskem primanjkljaju so odraz sprememb v davčnih stopnjah in proračunskih izdatkih, zato odražajo diskrecijske spremembe v fiskalni politiki. Tako kriterij ekspanzivnosti ali restriktivnosti fiskalne politike ni dejanski primanjkljaj temveč strukturni primanjkljaj.

1.3 Eksterni učinki fiskalne politike in potreba po koordinaciji

Učinki fiskalne politike ene države lahko vplivajo tudi na druge. Tako lahko fiskalna politika ene države pomaga ali škodi drugi. Pri načrtovanju fiskalnih ukrepov je pomembno upoštevati ukrepe drugih držav. Baldwin in Wyplosz (2006, str. 408) navajata, da se eksterni učinki fiskalne politike prenašajo v druge države po različnih poteh, kot so: dohodek, potrošnja in inflacija ter stroški izposojanja.

- *Eksterni učinki cikličnega dohodka oziroma poslovnih ciklov* se prenašajo preko zunanje trgovine (uvoza in izvoza). V primeru, ko je veliko gospodarstvo v konjunkturi in poveča svoj uvoz, se njegovim trgovinskim partnericam posledično poveča izvoz in s tem prihodek. S tem je omogočen prenos konjunkturalne na sosednje države partnerice. Intenzivnost zunanje trgovine in velikost izvirnega gospodarstva določata obseg zunanjih učinkov. Ukrepi fiskalne politike so odvisni od stanja poslovnih ciklov. V primeru, da imamo državi, katerih poslovni cikli sta usklajena in obe državi v recesiji, morata državi koordinirati, da ukrepi niso premočni ali prešibki. V nasprotju s tem pa pri državah, ki imajo poslovne cikle neusklajene, ukrepi ene države lahko uničijo ukrepe druge.
- *Eksterni učinki stroškov izposojanja* – pri izvajanju ekspanzivne fiskalne politike se država zadolžuje in s tem vpliva na povišanje obrestne mere. V primeru, ko je obravnavana država velika, to vpliva tudi na območje evra. Visoke obrestne mere imajo naravo, da odvrčajo investicije in s tem vplivajo na dolgoročno gospodarsko rast (angl. *crowding-out effect* oziroma učinek izrinjanja). Drugi neugodni učinek stroška izposojanja je pritok tujega kapitala zaradi visokih obrestnih mer. Posledično evro aprecira in zmanjša se konkurenčnost evropskega gospodarstva.

⁴ Proizvodna vrzel (angl. *output gap*) je razlika med dejanskim in potencialnim BDP.

- *Eksterni učinki inflacije* – presežni javnofinančni primanjkljaj vodi državo v nevzdržni javni dolg, kateremu lahko sledi pojav nezaupanja na evroobmočju, saj slab položaj ene države na mednarodnem finančnem trgu lahko vpliva na ugled celotne unije. Rezultat bi bil umik kapitala na tem območju in s tem deprecijacija evra. V primeru financiranja javnofinančnih primanjkljajev bi se lahko države zatele k centralni banki, kar bi povzročilo inflacijo, vendar je Evropski centralni banki in nacionalnim centralnim bankam z Maastrichtsko pogodbo (104b člen) prepovedano financiranje javnega primanjkljaja posamezne države članice. Države članice so tako primorane financirati svoje primanjkljaje le s pomočjo finančnih trgov. Kljub temu pa obstaja možnost prilagoditve monetarne politike s krediti Evropske centralne banke po nižjih stroških, kar prav tako lahko spodbuja inflacijo.

1.4 Delitev pristojnosti za fiskalno politiko v denarni uniji med različne ravni države⁵

Eksterni učinki, ki jih povzročajo nacionalno vodene fiskalne politike, so eden izmed glavnih razlogov za potrebo po okrepljeni koordinaciji nacionalnih fiskalnih politik v denarni uniji. V nasprotnem primeru lahko pride do premajhnega ali prevelikega fiskalnega ukrepanja oziroma celo do izničenja ukrepov posamezne države. Dopolnitev in alternativo koordinaciji nacionalnih fiskalnih politik predstavlja njihova centralizacija na ravni denarne unije, ki pa je politično občutljivo vprašanje, saj bi privedla do izgube edine preostale makroekonomske politike na nacionalni ravni. Poleg argumentov, ki govorijo v prid koordinaciji in centralizaciji fiskalnih politik, pa obstajajo tudi številni protiargumenti, ki govorijo v nasprotno smer.

Širše gledano je potrebno v kontekstu definiranja vloge fiskalne politike v denarni uniji odgovoriti na vprašanje, kakšna naj bi bila delitev pristojnosti fiskalne politike med nacionalno, regionalno in nadnacionalno ravno. Odgovor na vprašanje delitve pristojnosti za fiskalno politiko lahko poiščemo v teoriji fiskalnega federalizma in ekonomski politiki skozi argumente za in proti skupni fiskalni politiki.

Teorija fiskalnega federalizma se ukvarja z vprašanjem optimalne razdelitve nalog med različne ravni države (lokalno, regionalno in centralno). Zanj sta značilni dve osnovni načeli:

- načelo fiskalne ekvivalence, ki se ukvarja z optimalno razdelitvijo pristojnosti med različne ravni;
- načelo primerjave stroškov in koristi, ki se ukvarja s primerjavo stroškov, kateri so v nevarnosti manjše skladnosti politik s potrebami oziroma preferencami ljudi na

⁵ Celotno poglavje povzeto po European Commission, 2002, str. 36-42.

različnih območjih, ter prihranki, ki jih običajno prinese centralizacija zaradi ekonomij obsega in boljše koordinacije.

To teorijo lahko do določene mere uporabimo tudi v primeru Evropske denarne unije, ko se vprašamo katere naloge naj ostanejo na nacionalni ravni in katere pristojnosti naj se preselijo na nadnacionalno raven. Znotraj te teorije obstajata dva razloga za prenos pristojnosti fiskalne politike in dva razloga za ohranitev na nacionalni ravni.

- ZA skupno fiskalno politiko (prenos pristojnosti na nadnacionalno raven) imamo dva argumenta: eksterne učinke in naraščajoče donose obsega. Eksterni učinki se prenašajo iz ene države na drugo, delovanje je lahko premalo ali preveč intenzivno, kar pa ima lahko negativen vpliv na drugo državo ali širše mednarodno okolje. Posledično bi lahko bila skupna fiskalna politika bolj učinkovita za vse države. Drugi element, ki govori v prid skupni fiskalni politiki, so naraščajoči donosi obsega v primeru politik, ki bi jih bilo ekonomsko bolj smiselno izvajati na skupni ravni (npr. obrambna politika).
- PROTI skupni fiskalni politiki (ohranitev na nacionalni ravni) govorita dva argumenta: heterogenost preferenc in asimetrija informacij. Navade in običaji se močno razlikujejo od države do države, zato lahko nadnacionalna ureditev povzroči veliko nezadovoljstva, hkrati pa lokalne oblasti razpolagajo z večjo količino pravih in natančnih informacij ter poznavanjem lokalnih razmer, ki niso dostopne nadnacionalni oblasti. Posledično bi bilo neučinkovito imeti pristojnosti na nadnacionalni ravni.

Znotraj ekonomske politike je pomembno stališče, da je koordinacija potrebna v primerih, ko države članice nimajo vzpostavljenih institucij za zagotavljanje fiskalne discipline. Tako sta v njihovem lastnem interesu sodelovanje in nadzor na nadnacionalni ravni. Po drugi strani pa so članice evroobmočja soočene z izgubo lastne monetarne politike in bi tako pri prenosu pristojnosti še fiskalne politike imele primanjkljaj edinega preostalega proticikličnega instrumenta ekonomske politike. Eden izmed argumentov proti je tudi heterogenost preferenc ekonomske politike. Članice so si zelo različne v stopnji brezposelnosti, inflacije, izvozu in uvozu, posledično skupni ukrepi ne bi zagotavljali njihove optimalne rešitve.

Težko je doseči soglasje, kateri razlogi prevladujejo – tisti za centralizacijo ali tisti proti, vsak pa ima svoje argumente. V vsakem primeru je potrebno dokazati in pojasniti argumente ter jih ovrednotiti glede na to, kaj nam prinesejo dobrega in za kaj nas prikrajšajo. Soglasje na tem področju ni doseženo in verjetno še dolgo ne bo. Veliko je razlogov, da bi bila ena skupna fiskalna politika neučinkovita, ostaja pa možnost koordinacije, vendar na kateri stopnji, ostaja odprto vprašanje.

2 DELOVANJE FISKALNE POLITIKE V EVROPSKI EKONOMSKI IN DENARNI UNIJI (EMU)

Z ustanovitvijo Ekonomske in monetarne unije ter prevzemom skupne valute je bila omogočena vzpostavitev skupne monetarne politike. Države EMU so s tem dobile skupno monetarno in devizno-tečajno politiko, hkrati pa se je povečal pomen nacionalnih fiskalnih politik. Ker ideja o skupni fiskalni politiki iz političnih razlogov ni bila sprejemljiva, je bila rešitev v omejitvi nacionalnih fiskalnih politik držav članic EMU in postavitvi strogih pravil v zvezi s proračunskim primanjkljajem in javnim dolgom. Osredotočenost na stabilnost cen in zdrave javne finance se kaže v Maastrichtskih kriterijih in pravilih Pakta stabilnosti in rasti. Del fiskalne politike, ki ostaja na nadnacionalni ravni, je EU proračun, ki ima v prvi vrsti prerasdelitveno vlogo in zagotavlja nekatere »evropske« javne dobrine, medtem ko je bila njegova stabilizacijska funkcija vse do zadnje finančne krize zanemarljiva.

2.1 Koordinacija fiskalnih politik v EMU: Pakt stabilnosti in rasti (Stability and Growth Pact)

Pakt stabilnosti in rasti je mehanizem usklajevanja fiskalnih politik v Evropski uniji, ki je bil uveljavljen z namenom preprečiti državam članicam ponoven zdrs v fiskalno nedisciplino po vstopu v EMU (pred vstopom v EMU so to vlogo odigrali Maastrichtski konvergenčni kriteriji).

Slab proračunski položaj nekaterih večjih držav članic Evropske unije in številne kršitve določil Pakta so privedle do reforme Pakta marca leta 2005. Reforma Pakta je prinesla večjo prožnost ob nespremenjenih temeljnih elementih, s ciljem izboljšati izvajanje in uvesti sistem vzpodbud, s katerimi bi države članice odvrnili od presežnih javnofinančnih primanjkljajev. Novosti so prinesle več ekonomske vsebine v obstoječi okvir, kar naj bi pripomoglo k večji kredibilnosti in boljšemu izvajanju Pakta.

2.1.1 Trije elementi Pakta stabilnosti in rasti

2.1.1.1 Definicija presežnega primanjkljaja

Pakt stabilnosti in rasti določa presežni javnofinančni primanjkljaj kot primanjkljaj širšega sektorja države, ki presega mejo 3 % BDP. Meja naj bi omogočala delovanje avtomatskih stabilizatorjev in hkrati zavezala članice k srednjeročnemu proračunskemu saldu blizu ravnovesja ali k presežku. Reforma je prinesla več prožnosti pri izvajanju postopka presežnega primanjkljaja. Pakt predvideva izjemne okoliščine v katerih deficit lahko preseže mejo 3 % BDP. V prenovljeni verziji Pakta se meja lahko preseže v primeru resnega poslabšanja gospodarskih razmer, kar je vsako realno upadanje BDP ali večletna počasnejša gospodarska rast od potencialne. V primerjavi s prvotnim Paktom so v novejši verziji tudi natančno opredeljeni drugi relevantni dejavniki kot so specifičnosti posameznega

gospodarstva, vzdržnost javnega dolga, potencialna gospodarska rast, prevladujoče okoliščine (faza cikla), vzpodbude za raziskave in razvoj, strukturne reforme, proračunske obveznosti s poudarkom na izdatkih povezanih s staranjem prebivalstva, zlasti pokojnine (Bednaš, 2006, str. 28-32).

2.1.1.2 Preventivni ukrepi

Vsaka članica evroobmočja mora poslati Evropski komisiji program stabilnosti, potencialne kandidatke pripravijo konvergenčne programe, vsi pa vključujejo napoved javnofinančnih gibanj za tekoče leto in naslednja tri leta. V primeru, ko je iz poročila razvidno, da bo javnofinančni primanjkljaj presegel mejo 3 % BDP, je članica zavezana k predložitvi ukrepov za reševanje svojega javnofinančnega stanja.

Preventivni ukrepi prvotnega Pakta stabilnosti in rasti predvidevajo, da države članice ciljajo na proračunsko ravnovesje ali presežek ciklično prilagojenega (strukturnega) primanjkljaja v okviru srednjeročnih ciljev. Proračunsko ravnovesje ali presežek na srednji rok naj bi pod normalnimi pogoji omogočalo delovanje avtomatskih stabilizatorjev. Medtem ko se kratkoročni cilj nanaša na 3 % BDP dejanskega primanjkljaja. Ciklično prilagojeni primanjkljaj je bolj zanesljiv pokazatelj stanja fiskalne politike saj nam pove oceno vpeljanih diskrecijskih ukrepov v določenem gospodarstvu. Dejanski proračunski primanjkljaj pa se od strukturnega razlikuje za tisti del primanjkljaja, ki je posledica faze cikla, v kateri je gospodarstvo.

Z reformo Pakta leta 2005 imajo države članice diferencirane srednjeročne javnofinančne cilje, pri katerih se upoštevajo ekonomske posebnosti posameznih držav (prizadevanja za dosego evropskih ciljev, mednarodne solidarnosti, stroški lizbonske strategije, raziskave in razvoj, javna vlaganja, kakovost javnih financ...) in uvedba razpona za srednjeročne javnofinančne cilje za države evroobmočja in ERM II med 0 in 1 % BDP. Če zastavljeni srednjeročni cilji niso doseženi, se od države članice pričakuje, da sprejme ustrezne ukrepe za doseganje teh ciljev v okviru naslednjega ekonomskega cikla. V zvezi s tem se od članic pričakuje, da bodo letno zmanjševale strukturni primanjkljaj za vsaj 0,5 % BDP. V času konjunktore, ko dejanska gospodarska rast presega potencialno, pa se pričakuje, da bodo prizadevanja za zmanjšanje strukturnega primanjkljaja večja, torej več kot 0,5 % BDP letno (European Central Bank, 2008, str. 55-57).

2.1.1.3 Korektivni ukrepi

V primeru, ko je razvidno, da je javnofinančni primanjkljaj presegel referenčno vrednost 3 % BDP, Evropska komisija prične postopek ugotavljanja presežnega primanjkljaja, tako da pripravi poročilo o proračunski situaciji obravnavane države. Pri odločitvi mora upoštevati, v kakšnih okoliščinah je presežni primanjkljaj nastal in v primeru, ko ta ni posledica izrednih okoliščin, lahko preda ugotovitve Svetu EU, da ta izreče obstoj presežnega primanjkljaja.

Svet EU izda zgodnje opozorilo, če obstaja možnost primanjkljaja v naslednjem letu, ter ukrepe za izboljšanje javnofinančnega položaja, ki pa niso zavezujoči. V primeru ugotovljenega presežnega primanjkljaja pričnejo postopek presežnega deficita in izdajo zavezujoče ukrepe. Presežni primanjkljaj mora biti odpravljen v naslednjem letu od takrat, ko je bil le-ta ugotovljen. V primeru, ko država ne odpravi presežnega primanjkljaja v predpisanih rokih, Svet EU izda opozorilo in sankcije v skladu s Paktom. Po letu 2005 ima Svet EU možnost izdaje večkratnih priporočil in opozoril, v katerih lahko podaljša roke, če predvidi, da bo prišlo do nepričakovanih dogodkov, ki so negativno vplivali na proračun po izdaji prvotnega priporočila in opozorila. V praksi to pomeni, da lahko država izkaže presežni primanjkljaj več let zapored.

Državo prestopnico lahko doletijo sankcije, ki se v prvi meri izražajo kot brezobrestni depozit. Polog depozita je sestavljen iz fiksne komponente (0,2 % BDP) ter spremenljive komponente, ki pa je vezana na višino preseženega primanjkljaja (desetina razlike med dejanskim deficitom in mejo 3 %). Vrednost depozita ne sme presegati zgornje meje 0,5 % BDP. Naloga fiksne komponente je spodbujanje k manjši možnosti nastajanja prevelikega primanjkljaja, medtem ko fleksibilna komponenta omejuje prehajanje čez zgornjo mejo. V vsakem naslednjem letu nastajanja presežnega primanjkljaja, se implementira le variabilna komponenta. Če presežni primanjkljaj ni odpravljen v dveh letih, se depozit spremeni v kazen. Tako pridobljena sredstva so proporcionalno razdeljena med države članice evroobmočja, ki ne presegajo referenčne vrednosti 3 % BDP. Sankcije so omejene samo na države članice EMU, ostale članice EU pa lahko dobijo le opozorilo (Calmfors, 2006, str. 23-27).

2.1.2 Prednosti Pakta stabilnosti in rasti

S podpisom Pakta stabilnosti in rasti je bil ustanovljen mehanizem usklajevanja fiskalnih politik v EU. Usklajevanje je ekonomsko utemeljeno, saj prispeva k cenovni stabilnosti in preprečuje makroekonomsko destabilizacijo evroobmočja. Proračunska disciplina zagotavlja stabilno okolje in spodbuja ekonomsko rast ter zaposlovanje. Med dogovori s področja fiskalnih pravil je Pakt stabilnosti in rasti eden izmed najbolj sofisticiranih in dodelanih (Wyplosz, 2005, str. 75).

Problem zastojkarstva in moralnega hazarda se pojavlja tudi v primeru Unije. Države lahko prevalijo del stroškov, ki so posledica slabo vodene politike na ostale članice. Posamezna država lahko namreč z večanjem zadolževanja in slabimi javnimi financami prek pričakovanj na finančnih trgih ustvari pritisk na obrestne mere za vse članice evroobmočja. Neprimerna fiskalna politika nekaterih lahko ogroža stabilnost ostalih članic evroobmočja, kar je postalo še posebej opazno v zadnjem času, ob grški javno-finančni krizi. Visok javni dolg in presežen primanjkljaj mečeta slabo luč na celotno območje in ostale članice sili k reševanju situacije. Kljub temu, da je formalno s Pogodbo »bail-out« prepovedan. Pakt poskuša problem

zastonjkarstva preprečiti s tem, da od vseh držav evroobmočja zahteva dolgoročno zavezanost k fiskalni disciplini tudi po izpolnitvi Maastrichtskih kriterijev in vstopu v EMU.

Potreba po strožji fiskalni disciplini v EMU, preko Pakta, izvira tudi iz problema vzdržnosti javnofinančnih primanjkljajev (De Grauwe, 2007, str. 205-209). Fiskalna politika v EMU po izgubi suverenosti denarne politike prevzema ključno vlogo pri blaženju asimetričnih šokov. Vendar je blaženje teh šokov skozi fiskalno politiko lahko le začasno in v omejenem obsegu, saj bi sistematična uporaba tega instrumenta ogrožala vzdržnost javnih financ, še posebej, ko govorimo o državah z visoko ravno javnega dolga. Posledično je potrebno sistematično uporabo fiskalne politike omejiti z uvedbo strogih fiskalnih pravil, saj fiskalne težave v obliki prevelikega javnega zadolževanja ene članice lahko delujejo destabilizacijsko na celotno evroobmočje.

2.1.3 Slabosti Pakta stabilnosti in rasti

Pred reformo, ki je bila izpeljana leta 2005, so se predvsem v akademski sferi začela pojavljati opozorila o očitnih pomanjkljivostih Pakta stabilnosti in rasti. Reforma je poskušala določene pomanjkljivosti odpraviti, vendar ji to ni povsem uspelo. Spremembe reforme tako niso bile zadostne in zahtevajo korenitejše popravke.

Ena izmed pomanjkljivosti je, da države kmalu pozabijo na varnostno razdaljo ter ponotranjijo referenčno vrednost 3 % BDP za cilj in s tem postanejo dovzetnejše za hitrejšo prekoračitev kriterijev. Ko postane cilj le številska vrednost in ne vsebinsko prilagajanje Paktu, se država kmalu znajde v postopku presežnega primanjkljaja. Tako Annett, Decress in Deppler (2005, str. 23) pravijo, da bi se veliko problemov rešilo z večjo zavzetostjo in disciplino držav samih in ne vidijo rešitve v reformi Pakta.

Slaba stran Pakta je tudi, da njegova narava še pogloblja cikel v primeru, ko države članice ne zasledujejo dovolj zavzeto srednjeročnega cilja (približno izravnane strukturnega salda) in potem v dnu cikla hitro prekoračijo 3 % mejo. Pakt članico prisili pobrati več davkov v času recesije, da proračunski primanjkljaj ne preseže referenčne vrednosti, saj se izdatki države povečajo v času recesije. Naloga Pakta bi morala biti omejitev primanjkljaja države, vendar ob negativni rasti le-ta gibanje cikla navzdol še spodbuja.

Pomanjkljivost Pakta, ki je bila največja težava pred reformo in še vedno ostaja, je izvedljivost z vidika uvedbe sankcij. Postopek presežnega primanjkljaja formalno predvideva natančen potek aktivnosti od izdaje zgodnjega opozorila do uvedbe sankcij za države kršiteljice. Kljub pravilom pa sta tako javna objava opozorila kot uvedba sankcij podvržena pogajanjem in merjenju moči v Svetu EU. Pri vsem skupaj nastopi najbolj konfliktna situacija, ko finančni ministri držav članic, ki so odgovorni za zagotavljanje javnofinančne stabilnosti v svojih državah, zasedajo mesto, ki odloča o uvedbi sankcij za države kršiteljice. Tako se posamezni finančni ministri raje ne odločijo za takojšnjo uvedbo sankcij, saj

pričakujejo enak odziv v primeru, ko bi njihova država bila v prekršku. Izvajanje fiskalnih pravil, ki so v osnovi striktno zastavljena, poteka v mehki obliki skozi bolj ali manj stroga priporočila in javno izpostavljanje držav kršiteljic vendar brez dejanske uvedbe sankcij (Bednaš, 2006, str. 39-40).

2.1.4 Možne rešitve pomanjkljivosti Pakta stabilnosti in rasti

Kljub reformi Pakta stabilnosti in rasti še vedno obstaja prostor za izboljšave v primerih, kot je vprašanje enotne zgornje meje javnofinančnega primanjkljaja na meji 3 % BDP za vse države, tako za tiste z relativno visokim javnim dolgom kot tiste z relativno nizkim. Tudi izvedljivost še vedno ostaja pod kategorijo ne najboljše rešenih problemov, saj še vedno temelji na medsebojnem pritisku in javnem opozarjanju finančnih ministrov.

Težnje k zmanjševanju procikličnosti fiskalne politike so pokazale na možnost izboljšave, da bi se zagotovila večja simetričnost delovanja fiskalnih ukrepov skozi gospodarske cikle. Sapir (2003, str. 139) vidi rešitev v oblikovanju skladov za hude čase, katerih naloga je akumuliranje sredstev v času konjunktura, ko imamo javnofinančni presežek, in kasnejša poraba teh sredstev v času negativne proizvodne vrzeli, ko smo izpostavljeni javnofinančnemu primanjkljaju. Ti skladi bi tako uravnotežili potrebo po striktnosti in prožnosti. Skladi bi morali delovati stimulatивно v obliki spodbud kot protiutež sankcijam. Ideja skladov za hude čase je v večji usklajenosti med dolgoročnimi vzdržnimi javnimi financami in kratkoročno fleksibilnostjo, potrebno za ciklično gibanje gospodarstva.

Sapir (2003, str. 143) meni, da bi k izboljšanju preglednosti prisostvovala tudi uvedba nacionalnega neodvisnega fiskalnega odbora za revizijo, ki bi opravljal oceno javnofinančnega položaja kot neodvisni organ na nacionalni ravni v sodelovanju z Evropsko komisijo. Ta rešitev bi bila smiselna tudi z vidika delitve pristojnosti na nacionalno in nadnacionalno, saj bi uvedba centraliziranega nadzora nad fiskalnimi politikami povzročila upiranje držav članic.

Izvedljivost ostaja pereč problem, saj se pristojnost nadzora deli med Evropsko komisijo, ki pripravi oceno javnofinančnega položaja, in Svetom EU, ki odloča o zgodnjih opozorilih in uvedbah sankcij. Ena od sestav Sveta EU je sestava za Gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN), ki je lahko pri svojem odločanju pristranska, saj so finančni ministri držav članic pri uvedbi sankcij motivirani za sklepanje političnih kompromisov. V izogib pristranski izvedljivosti fiskalnih pravil bi bila potrebna sprememba pri delitvi pristojnosti. Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 27) so predlagali jasnejšo delitev vlog pri izvajanju Pakta stabilnosti in rasti. Pristojnost Evropske komisije bi bila ugotovitev tehničnega izpolnjevanja pravil, obstoj presežnega primanjkljaja in izdaja zgodnjega opozorila ter opredelitev obstoja izjemnih okoliščin brez potrditve Sveta EU. Odločitev o konkretnih ukrepih za preprečitev ali zmanjšanje presežnega primanjkljaja pa bi ostala v pristojnosti Sveta EU. Spremembe bi bile potrebne pri uvedbi sankcij, saj so v sedanjem sistemu največja ovira pri izvajanju pravil.

Najboljša rešitev bi bil prenos pristojnosti za uvedbo sankcij izključno na Evropsko komisijo, vendar je ta scenarij zaradi politično-ekonomskih razmer težko izvedljiv. Avtorji vidijo rešitev v spremembi sedanjega priporočila EK v predlog EK za uvedbo sankcij, pri spremembi katerega bi bil Svet EU omejen, saj bi potreboval soglasje za razliko od priporočila, za katerega je dovolj že kvalificirana večina. Tako okrepljena vloga Evropske komisije bi pomenila manjšo pristranskost pri sprejemanju odločitev v primerjavi z veljavnim sistemom.

2.2 Centralizacija fiskalne politike v EU: proračun EU

Najbolj opazna razlika med proračunom EU in nacionalnimi proračuni je skupna velikost. Proračun EU je iz leta v leto rasel, vendar je glede na bogastvo evropskih držav relativno majhen. V letu 2010 je Evropski parlament sprejel proračun EU v višini 141,5 milijarde EUR (1,20 % BND) v odobritvah za prevzem obveznosti. V odobritvah plačil pa je proračun za leto 2010 znašal 122,9 milijarde EUR (1,04 % BND). Razlog za relativno majhen proračun gre iskati predvsem v tem, da proračun EU ne vključuje stroškov javnih služb, tako imenovanih stroškov suverene države in socialnih transferjev, ter ni obremenjen s servisiranjem javnega dolga. Vsi ti stroški povečujejo javnofinančne izdatke v nacionalnih proračunih. Posebnost proračuna EU je tudi prepoved dolžniškega financiranja. Po določilih Rimske pogodbe mora biti proračun uravnotežen, kar pomeni, da ne sme imeti primanjkljaja. Morebitni vplačani presežki se državam članicam vrnejo po enakem ključu kot so bili izračunani njihovi prispevki ali pa se za to vsoto proporcionalno zmanjšajo njihovi bodoči prispevki. Sredstva proračuna so namenjena za izvajanje točno določenih politik (Evropska komisija, 2010, str. 6).

2.2.1 Prihodki proračuna EU in sistem lastnih virov sredstev⁶

Proračunske prihodke lahko razdelimo na dve skupini, tako imamo lastna sredstva in ostale prihodke, kateri predstavljajo zanemarljivo majhen delež proračunskih prihodkov.

Sistem virov lastnih sredstev EU je določen tako, da države članice vplačujejo prispevke v proračun EU v skladu s predpisanimi pravili, kljub temu, da EU nima lastnega davka. Skupna vsota vseh lastnih sredstev je omejena z zgornjo mejo lastnih sredstev v višini največ 1,24 % BND EU. Današnja oblika tega sistema sestavljajo štiri kategorije:

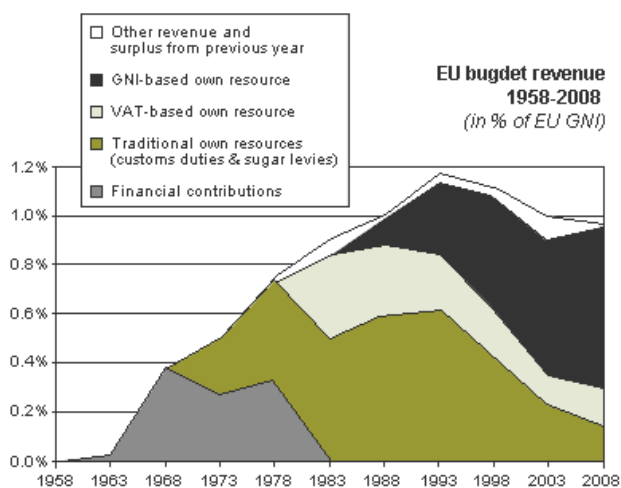
- *Tradicionalni lastni viri (TLV)*; v to skupino spadajo carinske dajatve, kmetijske dajatve in prispevki ureditve trga sladkorja ter trošarine. Te dajatve pobirajo nacionalne davčne administracije. V proračun EU prispe ostanek sredstev po odbitku 25 % pobranih sredstev, ki se porabi za stroške administracije.

⁶ Celotno poglavje povzeto po European Commission, 2008, str. 135-148.

- *Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost (DDV);* DDV vir ne predstavlja pristnega davčnega vira. Sredstva se odmerijo na osnovi statistično usklajene DDV osnove držav članic, katera pa se določa na podlagi nacionalnih izračunov.
- *Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND);* ta sredstva so namenjena uravnoveženju proračuna. Odmerijo se kot enotna stopnja v sorazmerju z BND vsake države članice, ki naj bi kot kazalec najbolje odražal plačilno sposobnost posamezne države članice. Iz tega vira je zbranih največ sredstev za financiranje proračuna EU.
- *Mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij v korist Velike Britanije;* mehanizem je nastal zaradi neugodnega položaja VB v proračunu. Leta 1984 je bila na Evropskem svetu sprejeta usmeritev, da lahko katerakoli članica, ki nosi preveliko proračunsko breme glede na njeno raven razvitosti, uporabi korekcijo. VB je bila v neugodnem položaju v odnosu do proračuna, ker je imela relativno majhen in strukturno neskladen kmetijski sektor, kljub temu pa je plačevala visok delež prispevkov v proračun.

Na Slika 2 lahko opazimo pomemben trend sprememb na področju sistema virov lastnih sredstev skozi obdobje 1958 – 2008. V prvem obdobju so prevladovali tradicionalni lastni viri in finančni prispevki. Po letu 1988, ko se je uvedel vir na osnovi BND, je le-ta hitro začel pridobivati na deležu vseh proračunskih prihodkov. Danes obsega že blizu tri četrtine vseh sredstev proračuna EU. Finančni prispevki so se postopoma ukinili, sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost, in tradicionalni lastni viri pa počasi izgubljajo svoj delež.

Slika 2: Razvoj strukture prihodkov EU proračuna 1958 – 2008



Vir: Reforming the Budget, Changing Europe, 2010.

Po mnenju držav neto plačnic (države članice, ki plačujejo v proračun EU več kot prejmejo) je sedanji sistem lastnih sredstev neprimeren zaradi nezadostne preglednosti za potrebe državljanov EU in omejene finančne avtonomije. Pripombe so tudi, da je sedanji sistem

zapleten in poln nejasnosti. Reforme finančnega sistema EU, ki se ni spremenil že od leta 1988, so zato nujno potrebne.

2.2.2 Odhodki proračuna EU in Finančna perspektiva 2007 – 2013⁷

Finančna perspektiva je instrument za srednjeročno načrtovanje in je v osnovi dogovor o proračunskih prioritetah. Sistem finančnih perspektiv se je uveljavil leta 1988, ko je Svet sprejel paket reform finančnega sistema pod imenom Delors I in je obsegal prioritete EU za obdobje od 1988 do 1992. Trenutna finančna perspektiva je četrta po vrsti in zajema obdobje od leta 2007 do leta 2013. Namen finančnih perspektiv je pospešitev postopka oblikovanja proračuna in lažje vodenje različnih programov. Finančna perspektiva omogoča predvidljivost razvoja izdatkov EU in s tem predvidljivost celotne finančne politike. V njenem okviru so dogovorjene zgornje meje predvidene porabe za večletno (trenutno 7-letno) obdobje, ki mora biti manjša od predvidenih lastnih sredstev v določenem obdobju. Čeprav finančna perspektiva ne predstavlja večletnega proračuna in je še vedno potreben vsakoletni postopek za sprejem proračuna za naslednje leto, je veliko več kot zgolj priporočilo. V njej so namreč določene zgornje meje vsakoletne predvidene porabe na posameznem področju proračunskih odhodkov (Ferfila, 2005, str. 552-557).

Končni rezultat pogajanj o finančni perspektivi 2007-2013 predstavlja sredstva v obsegu 864,4 milijonov EUR. Obseg sredstev je razdeljen v več političnih prioritet oziroma naslovov. Kot prikazuje Tabela 1, bo v finančnem obdobju 2007-2013 največ sredstev usmerjenih v prvo kategorijo trajnostna rast (H1), od tega bo 308.041 milijonov EUR namenjenih za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in okoljskemu ter družbenemu razvoju znotraj EU – kohezijski politiki. Ostalih 74.098 milijonov EUR pa je namenjenih za raziskave in razvoj, prometna in energetska omrežja ter izobraževanje, kar spada pod konkurenčnost.

Drugi največji naslov finančne perspektive obsega sredstva, namenjena naravnim virom (H2). Ta naslov obsega 371.344 milijonov EUR. Drugi naslov je razdeljen na dva stebra: prvi steber, ki predstavlja večji del naravnih virov vključuje tržne ukrepe in direktna plačila, za kar je namenjenih 293.105 milijonov EUR, pod tem naslovom imamo v mislih skupno kmetijsko politiko. V sklopu drugega stebra so sredstva v višini 78.239 milijonov EUR namenjena razvoju podeželja.

Tretja kategorija je namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice (H3). V tem okviru je 6.630 milijonov EUR sredstev namenjenih za notranjo in pravosodno politiko EU. Drugi del tretjega naslova obsegajo ostale notranje politike, za katere je namenjenih 4.140 milijonov EUR; med njimi so programi spodbujanja državljanstva, kateri se zavzemajo za varovanje zdravja in potrošnikov, kulturo in mladinske politike.

⁷ Celotno poglavje povzeto po European Commission, 2008, str. 35-130.

Znaten delež sredstev je namenjen krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja (H4). Sredstva, namenjena zunanji politiki, so v sedanji finančni perspektivi 49.463 milijonov EUR. Znotraj te politike imamo razvojno pomoč drugim državam in pomoč potencialnim kandidatkam ter sosedsko pomoč. Naslov 5 je namenjen administraciji (H5), za katero je namenjenih 49.800 milijonov EUR v aktualni finančni perspektivi. Zadnja kategorija so kompenzacije (H6), katere znašajo v letih od 2007 do 2013 800 milijonov EUR.

Tabela 1: Finančna perspektiva 2007 – 2013

EU - Odobritve za prevzem obveznosti (v milijonih EUR)	2007-2013
Naslov 1 - Trajnostna rast	382.139
<i>1A - Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	<i>74.098</i>
<i>1B - Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	<i>308.041</i>
Naslov 2 - Ohranjanje in varovanje naravnih virov	371.344
<i>Od česar tržni ukrepi in neposredna plačila</i>	<i>293.105</i>
<i>Razvoj podeželja</i>	<i>78.239</i>
Naslov 3 - Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	10.770
<i>3A - Svoboda, varnost in pravica</i>	<i>6.630</i>
<i>3B - Druge notranje politike</i>	<i>4.140</i>
Naslov 4 - EU kot globalni partner	49.463
Naslov 5 - Administracija	49.800
Naslov 6 - Kompenzacije	800
SKUPAJ - EU	864.316

Vir: Večletni finančni okvir, 2010.

2.2.3 Proračun EU in fiskalna politika v EMU

V skladu s političnim odločanjem v EMU je fiskalno odločanje postavljeno na nacionalno raven. Proračun EU ni ustrezno velik, niti ne deluje zadosti proticiklično, da bi lahko prevzel resno vlogo makroekonomske stabilizacije. Stabilizacijska funkcija javnih financ se še vedno praktično v celoti izvaja decentralizirano, preko nacionalnih proračunov, ki so podvrženi pravilom Pakta stabilnosti in rasti. Denarna unija je zaradi decentralizacije fiskalnih politik podvržena slabši povezavi delovanja fiskalne in denarne politike (mešanica monetarno-fiskalne politike), saj nastopa precej akterjev (ena centralna banka in več vlad), ki lahko med seboj niso usklajeni, hkrati pa določila Pakta stabilnosti in rasti omejujejo nacionalne fiskalne politike. Za uspešno delovanje gospodarstva unije je pomembna usklajenost fiskalnih politik, v nasprotnem primeru pride do nevarnosti procikličnega delovanja (Hockey, 1992, str. 221-233).

Kljub vsemu pa ukrepi, sprejeti v času grške javno-finančne krize, ki vključujejo tudi prispevek EU proračuna, kažejo na možno večjo stabilizacijsko vlogo proračuna EU v prihodnosti.

3 FISKALNA POLITIKA EVROOBMOČJA V ČASU FINANČNE IN GOSPODARSKE KRIZE

3.1 Fiskalna vzdržnost v evroobmočju

Ekonomska teorija vidi vzdržnost javno-finančne pozicije države v tisti ravni proračunskega primanjkljaja, ki zagotavlja dolgoročno sposobnost države za poravnavo svojih obveznosti (država izpolnjuje t.i. medčasovno proračunsko omejitev). Kot indikator vzdržnosti javnih financ se pogosto jemlje stabilno razmerje dolga glede na bruto nacionalni dohodek (BND).

Dolgoročna vzdržnost javnih financ je odvisna od mnogih predpostavk, od začetne ravni dolga, pričakovanih stroškov servisiranja dolga (obrestnih mer), pričakovane gospodarske rasti do ravni t.i. primarnega salda (t.j. javno-finančnega salda brez upoštevanja stroškov servisiranja dolga). Faktorji, ki vplivajo na omenjene predpostavke, vplivajo na vzdržnost javnih financ (European Central Bank, 2007, str. 60-63).

Evropska komisija uporablja za ocenjevanje dolgoročne javnofinančne vzdržnosti indikatorja S1 in S2. Prvi kazalnik (S1) predstavlja razliko med trenutnim primarnim saldom (v % BDP) in primarnim saldom, ki je potreben za doseganje bruto dolga na ravni 60 % BDP v letu 2060 ter popravki, ki so potrebni za financiranje javnih izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva do leta 2060. S2 kazalnik pa zagotavlja javnofinančno vzdržnost v neskončnem obdobju in se izračuna kot seštevek trenutnega primarnega salda (v % BDP) in popravkov, ki bi bili potrebni za financiranje povišanih javnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva v neskončnosti (European Commission, 2010, str. 14).

Gospodarska in finančna kriza je vprašanje vzdržnosti javnih financ v EU potisnila v ospredje. V luči krize lahko govorimo o dolgoročnih in trenutnih izzivih javnih financ v državah članicah EU. Ključni izziv vzdržnosti javnih financ vseh držav članic Evropske unije, na dolgi rok, je staranje prebivalstva. Zelo neugoden dolgoročen trend javnofinančnega položaja, ki je odvisen od pričakovanih demografskih sprememb, bi brez korenitih sprememb vodil v nevzdržne javne finance. Zaradi spremenjene starostne strukture bodo narasle potrebe po zdravstveni in socialni oskrbi ter večjemu številu pokojnin. Posledično bo nastal vedno večji pritisk na fiskalno držo držav članic skozi vedno večje obveznosti držav. Finančna sredstva iz prispevkov ne bodo mogla pokriti povečanih izdatkov zaradi sočasnega naraščanja deleža upravičencev pokojnin in upada deleža delovno sposobnega prebivalstva. V Evropski uniji zato v tem trenutku številne države (tudi Slovenija) sprejemajo ali pa so že sprejele reforme pokojninskega (pa tudi zdravstvenega) sistema, ki naj bi pritisk na javne finance iz naslova staranja prebivalstva vsaj za nekaj časa olajšale (Public finances 2005, 2005, str. 20).

Najpomembnejša trenutna izziva javnih financ držav članic evroobmočja sta nizka gospodarska rast ter hiter porast javnofinančnih primanjkljajev in javnega dolga (kot deleža v BDP), ki sta posledica finančne in gospodarske krize. Hitra dinamika naraščanja dolga in

veliki javno-finančni primanjkljaji so pripeljali do situacije, ko so se na finančnih trgih začeli pojavljati dvomi v dolgoročno sposobnost nekaterih držav članic evroobmočja, da poravnajo svoje obveznosti. Špekulacije so dosegle vrhunec v času grške javno-finančne krize, ko so bile ostale države članice evroobmočja prisiljene ukrepati, da bi preprečile plačilno nesposobnost ene izmed članic, uveden pa je bil tudi poseben mehanizem solidarne pomoči, ki naj bi zajezil širitev krize na ostale potencialno problematične države (predvsem Španijo, Portugalsko, Irsko in Italijo).

3.2 Analiza javnih financ držav članic EU v času krize

3.2.1 Fiskalni ukrepi v času krize

3.2.1.1 Ukrepi, namenjeni stabilizaciji bančnega sistema

Po septembru 2008 so bile države prisiljene v reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij. Tako je bila sprožena EU strategija za preprečitev zloma finančnega sistema. Države članice EU in Komisija so nastopile skupaj v želji po zajezitvi krize. Reševalni ukrepi za nacionalne bančne sektorje so bili vzpostavljeni hitro in pod nadzorom Komisije, ki je zagotovila, da ti ukrepi niso ogrozili finančne stabilnosti in nemotenega toka kreditov. Centralne banke so glede na situacijo znižale stroške izposojanja za banke.

Od oktobra 2008 je Komisija odobrila za 3,5 bilijona EUR reševalnih ukrepov držav članic namenjenih finančnim institucijam, vendar vsa niso bila porabljena. Porabljena sredstva so bila namenjena dokapitalizacijam in reševanju likvidnostnih težav. Državne garancije za bančne likvidnosti predstavljajo glavno proračunsko breme med vsemi pomočmi. Uvedene so bile kot začasna rešitev za odpravo nezaupanja na medbančnem trgu, ki smo mu bili priča na začetku krize. Kljub različnim ukrepom za finančno pomoč so bilance bank še vedno občutljive in prilagoditve v bančnem sektorju še niso gotove (European Commission, 2009, str. 62-64).

3.2.1.2 Ukrepi, namenjeni spodbujanju gospodarstva

V odziv na finančno krizo je Evropski svet na svojem zasedanju 11. in 12. decembra 2008 potrdil evropski načrt za oživitev gospodarstva (European Economic Recovery Plan). Glavni cilj načrta je povečati povpraševanje skozi koordinirano diskrecijsko fiskalno politiko vredno 200 milijard EUR (1,5 % BDP). Države članice so pozvane, da prispevajo 170 milijard EUR (1,2 % BDP), preostanek pa bosta prispevala proračun EU in Evropska investicijska banka. Usklajena prizadevanja so namenjena podpori oživitve gospodarstva s krepitvijo skupnega povpraševanja in prizadevanj za izvajanje strukturnih reform, ki jih predvideva lizbonska strategija. Diskrecijski ukrepi so namenjeni povečevanju kupne moči gospodinjstev, podjetjem v gospodarstvu, podpori trgu dela in investicijam. Ukrepi načrta za oživitev gospodarstva so kombinacija odhodkovnih in prihodkovnih instrumentov, kot so javni izdatki,

garancije in subvencije, finančne spodbude in nižji davki. Sprejeti ukrepi so začasni in se bodo predvidoma iztekli leta 2011 (European Commission, 2010, str. 19-20).

3.2.2 Gibanje javnega dolga

Javnofinančni podatki kažejo izrazito poslabšanje stanja javnih financ držav članic EU. Vzroke gre iskati predvsem v gospodarsko-finančni krizi in posledično poslabšanju makroekonomskih razmer, izpadu davčnih prihodkov ter v ukrepih javnofinančnih spodbud, ki so botrovali dodatnemu povečevanju javnega dolga z namenom zagotovitve stabilnosti finančnega sistema in spodbujanja gospodarske rasti. Javni dolg evroobmočja se je povečal s 5.461 milijard EUR v letu 2004 na 7.063 milijard EUR v letu 2009. Povečanje velja tudi za celotno območje EU, kjer se je javni dolg povečal s 6.602 milijarde EUR v letu 2004 na 8.688 milijard EUR v letu 2009, kar je za 2.086 milijard EUR v le petih letih (podrobne številke se nahajajo v Priloga 1).

Podobno kot absolutni obseg javnega dolga se je tudi povprečni delež javnega dolga v evroobmočju zvišal s 69,5 % BDP v letu 2004 na 78,7 % BDP v letu 2009, kar je za 9,2 odstotne točke. Na ravni vseh držav članic EU se je javni dolg povečal za 11,4 odstotne točke (iz 62,2 % BDP v letu 2004 na 73,6 % BDP v letu 2009). Posamezne države so različno povečevale svoj dolg, pa vendar v letu 2009 opazimo pri vseh državah porast, tudi pri tistih, ki so v preteklosti svoj dolg zmanjševale (podrobne številke se nahajajo v Priloga 2). Posledica hitrega porasta deleža javnega dolga v BDP je, da čedalje večje število držav članic ne izpolnjuje več tega kriterija Pakta stabilnosti in rasti. V Priloga 3 lahko vidimo koliko držav evroobmočja je v posameznih letih od 2007 do 2009 preseglo mejo 60 % BDP (rdeče barve), države, ki meje niso presegle so modre barve. Leta 2009 je le šest držav izpolnjevalo kriterij javnega dolga v sklopu Pakta stabilnosti in rasti in to so Luksemburg, Slovaška, Slovenija, Finska in Španija ter Ciper.

Države z največjimi javnofinančnimi problemi so izpostavljene v Tabela 2. Tako lahko vidimo, da se je javni dolg v Grčiji, Španiji, Italiji in na Portugalskem ter Irskem v zadnjih letih močno povečal. Te države so hkrati tudi tiste, ki jih finančni trgi v zadnjem času smatrajo za najbolj problematične. Za primerjavo lahko vzamemo Slovenijo, ki je povečala svoj dolg iz 27,2 % BDP v letu 2004 na 35,9 % BDP v letu 2009, kar je manj od zgoraj omenjenih držav, pa vendar za 8,7 odstotne točke v tako kratkem času. S tako hitrostjo povečevanja javnega dolga je pričakovati, da bo tudi Slovenija zelo kmalu prestopila prag nevzdržnih javnih financ, če ne bodo izpeljane potrebne reforme.

Pozornost vzbuja Irska, ki je iz relativno nizkega javnega dolga v letih od 2004 do 2007 naglo povišala svoj dolg na 64,0 % BDP v letu 2009. Kot lahko vidimo Irska ni med državami z najvišjim javnim dolgom, pa vendar izstopa v naglem naraščanju. Med države z najvišjim javnim dolgom spadata Grčija in Italija, obe imata v letu 2009 več kot 115 % BDP dolga, kar je močno nad povprečjem evroobmočja.

Tabela 2: Gibanje javnega dolga izbranih držav (v % BDP)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Irska	29,7	27,4	24,9	25,0	43,9	64,0
Grčija	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1
Španija	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2
Italija	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8
Portugalska	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8
Slovenija	27,2	27,0	26,7	23,4	22,6	35,9
Evroobmočje (16 držav)	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7

Vir: Eurostat, 2010.

Po napovedih naj bi gospodarska in finančna kriza vplivala na poslabšanje javnih financ vse do leta 2011. V tem obdobju bodo vse države evroobmočja povečale svoj javni dolg. Po primerjavah javnega dolga za leto 2007 in predvidenega za leto 2011, naj bi se javni dolg v času krize najbolj povečal na Irskem (za 62,3 odstotne točke)⁸ in v Grčiji (za 38,2 odstotne točke) ter Španiji (za 36,3 odstotne točke). Najmanj pa naj bi povišale svoj javni dolg Ciper, Malta in Avstrija (podrobne številke se nahajajo v prilogi 2).

3.2.3 Gibanje proračunskih primanjkljajev

Javnofinančni primanjkljaj se je zmanjševal od leta 2004 do 2007, ko je iz 230 milijard EUR dosegel 56 milijard EUR za evroobmočje (Priloga 4). Po letu 2007 je začel naraščati in leta 2009 dosegel 565 milijard EUR. Podobno gibanje opazimo pri državah EU, ko je primanjkljaj padel iz 304 milijarde EUR leta 2004 na 104 milijarde EUR leta 2007 in ponovno narasel leta 2009 na kar 802 milijardi EUR.

Države evroobmočja so v letu 2007 imele najnižji javnofinančni primanjkljaj v zadnjih letih, ki je v povprečju znašal 0,6 % BDP (Priloga 5). Zaradi gospodarske in finančne krize, ki se je poglobila jeseni leta 2008, je javnofinančni primanjkljaj začel hitro naraščati, tako je v letu 2009 znašal 6,3 % BDP. Razlog za tako hitro naraščanje tiči tudi v tem, da je bilo izboljšanje v letu 2007 posledica predvsem ugodnih gospodarskih razmer in ne toliko ukrepov fiskalne politike. Evropska komisija napoveduje za letos počasno okrevanje gospodarske aktivnosti, kljub temu pa še ne pričakuje izboljšanje stanja javnih financ v evroobmočju. Letos pričakujejo poglobitev javnofinančnega primanjkljaja na 6,6 % BDP, do izboljšanja pa naj bi prišlo šele v letu 2011, ko naj bi se po predvidevanjih primanjkljaj znižal na 6,1 % BDP (Bednaš, Hafner & Kajzer, 2010, str. 12). Tabela 3 prikazuje gibanje proračunskega primanjkljaja izbranih držav v % BDP skozi leta od 2004 do 2009. Opazimo lahko, da po

⁸ Zaradi nedavne dodatne pomoči bančnemu sektorju se bo irski javnofinančni položaj močno poslabšal. Javnofinančni primanjkljaj bo po predvidevanjih letos dosegel 32 % BDP, namesto v začetku leta predvidenih 11,6 % BDP. Posledično se bo po predvidevanjih javni dolg povišal na skoraj 100 % BDP. Kljub temu irska vlada vztraja, da bo do leta 2014 primanjkljaj spravila pod 3 % BDP.

primanjkljajih med državami evroobmočja v letu 2009 najbolj izstopajo Irska (14,3 % BDP), Grčija (13,6 % BDP), Španija (11,2 % BDP) in Portugalska (9,4 % BDP). Medtem ko ima Italija veliko težav z javnim dolgom, je po proračunskem primanjkljaju blizu Slovenije (5,5 % BDP).

Tabela 3: Gibanje proračunskega primanjkljaja izbranih držav (v % BDP)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Irska	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-14,3
Grčija	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6
Španija	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2
Italija	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
Portugalska	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4
Slovenija	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5
Evroobmočje	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3

Vir: Eurostat, 2010.

Močno poslabšanje javnofinančnega stanja v letu 2009 v skoraj vseh članicah EU je botrovalo temu, da je bilo ob koncu tega leta kar dvajset članic v postopku presežnega primanjkljaja. Konec leta 2009 le pet držav članic EU ni presegalo meje, določene s Paktom stabilnosti in rasti, in sicer Luksemburg, Finska, Danska, Estonija in Švedska. Države v postopku presežnega primanjkljaja imajo obveznost rednega poročanja EK o napredkih. Skrajni rok, ki ga imajo države za znižanje javnofinančnega primanjkljaja, je leto 2012 oziroma 2013, razen v primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki odstopajo od ocenjenega stanja, ko se lahko rok za odpravo presežnega primanjkljaja tudi podaljša. V Prilogi 6 lahko vidimo koliko držav evroobmočja je v posameznih letih od 2007 do 2009 preseglo mejo 3 % BDP (rdeče barve, države, ki meje niso presegle so modre barve). Izredno pozitivno stanje je bilo leta 2007, ko je samo ena država v evroobmočju presegla referenčno vrednost 3 % BDP (grški proračunski primanjkljaj je znašal 5,1 % BDP). V letih 2008 in 2009 se je stanje močno poslabšalo, saj sta v letu 2009 le dve članici evroobmočja pod referenčno mejo, Luksemburg s 2,2 % BDP in Finska s 0,7 % BDP.

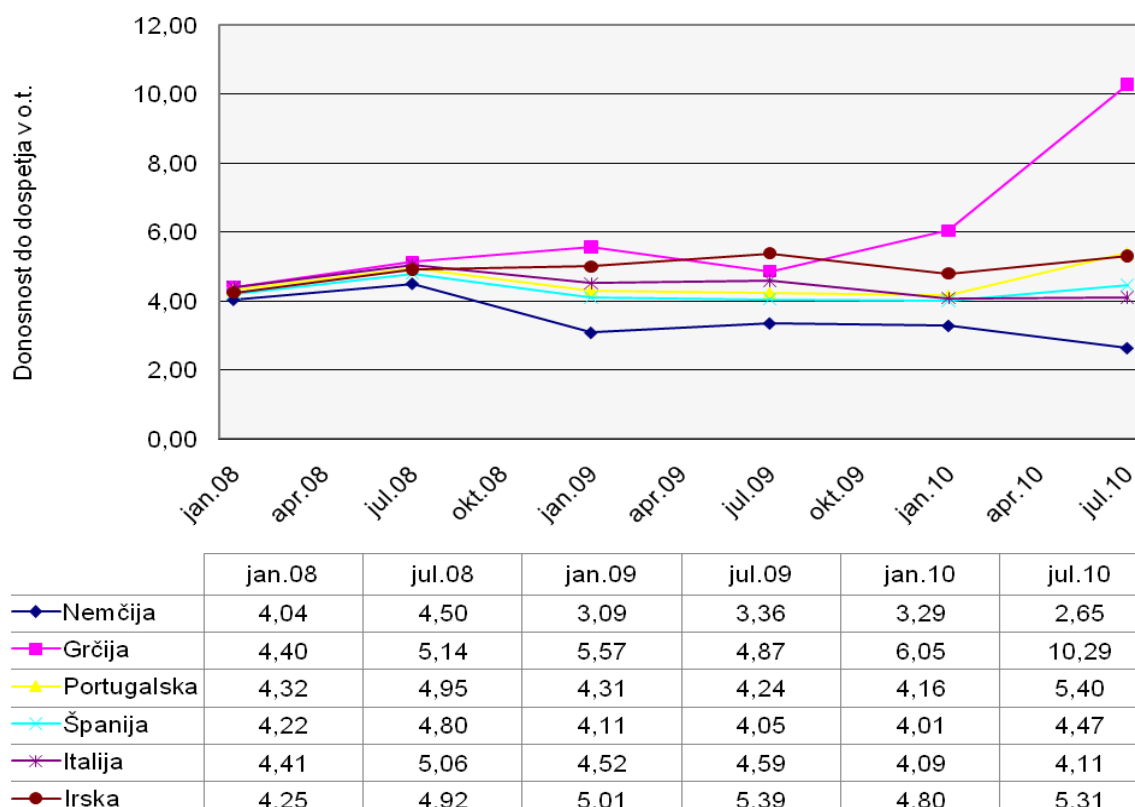
3.3 Dolžniška kriza v evroobmočju

V analizi javnih financ držav evroobmočja v zadnjem letu še posebej izstopajo Portugalska, Španija, Italija, Irska in Grčija, saj je njihovo stanje precej slabše od povprečja evroobmočja. Med njimi se je v začetku leta 2010 položaj najbolj poslabšal v Grčiji, ki še posebej izstopa zaradi prirejanja podatkov o stanju javnih financ. Zaradi zaostritve razmer je v začetku leta 2010 zaprosila za finančno pomoč. Eurostat je januarja 2010 izrazil sum o prirejanju javnofinančnih podatkov v Grčiji in tako aprila objavil svojo oceno grškega primanjkljaja za leto 2009, ki znaša 13,6 % BDP in ne 12,7 % BDP kot je prvotno objavila Grčija. Že tako načet ugled Grčije se je po tej objavi še poslabšal in, kot prikazuje Slika 3, povzročil pospeševanje rasti donosnosti do dospelja grških državnih obveznic (Slika 3 prikazuje

donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic). Pomoč Grčiji je bila odobrena skupaj s predlogi spremljajočih ukrepov ekonomskih politik, k izpolnitvi katerih so se grške oblasti zavezale z namenom pridobitve finančne pomoči v obdobju treh let in v skupni vrednosti 110 milijard EUR. Cilj teh ukrepov je konsolidacija javnih financ in znižanje javnofinančnega primanjkljaja. Pomoč je bila odobrena pod pogojem rednega izvajanja predlaganih ukrepov s četrtno revizijo (European Central Bank, 2010, str. 56-69).

Tako kot Grčiji, tudi nekaterim drugim državam evroobmočja v zadnjem času donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic pospešeno raste. Kot prikazuje Slika 3, so najbolj izpostavljene: Grčija, Irska in Portugalska, medtem ko pri Španiji in Italiji opazimo rahlo rast v zadnjem času. Za primerjavo lahko vzamemo dospelost do dospelja nemških 10-letnih obveznic, ki se je znižala.

Slika 3: Donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic izbranih držav v %



Vir: Government Bonds yields 10 Year Notes, 2010.

Potreba po zaježitvi širjenja grške krize na ostale članice in posledično zniževanje vrednosti evra je sprožila med članicami evroobmočja, ECB in IMF (International Monetary Fund) dogovor za nadaljnje dodatne izredne ukrepe. Za zagotavljanje stabilnosti valute je bil sprejet dogovor o oblikovanju sistema pomoči, ki omogoča večjo pomoč članicam evroobmočja v obsegu obstoječega evropskega mehanizma plačilno-bilančne pomoči. Mehanizem zagotavlja

pomoč tudi ostalim članicam, ki bi imele težave z odplačevanjem dolga in dopolnitev obstoječega okvira za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ na podlagi priporočil EK. Sredstva bodo dostopna državam članicam, ki so soočene z izrednimi javnofinančnimi razmerami.

Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo je bil sprejet ob upoštevanju predloga EK in Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 122(2), ki predvideva možnost, da se lahko državi članici, ki je v težavah ali ji zaradi izjemnih okoliščin, nad katerimi nima nikakršnega nadzora, resno grozijo hude težave, ponudi finančno pomoč Unije. Finančna pomoč je na voljo kot posojilo ali kreditna linija. Evropsko računsko sodišče ima pravico, da v državi prejemnici izvaja finančni nadzor ali revizije, za katere meni, da so potrebni. Tudi Komisija ima pravico poslati svoje uradnike, da v državi prejemnici izvajajo tehnični ali finančni nadzor, ki so v zvezi s pomočjo potrebni (Council of the European Union, 2010).

Celovit sveženj ukrepov za ohranitev finančne stabilnosti v EU vključuje razširitev obstoječega mehanizma plačilno-bilančne pomoči državam brez evra na države z evrom in njegovo povečanje za 60 milijard EUR. Ta sredstva bodo dopolnjena s triletnim mehanizmom bilateralnih posojil, ki bo deloval po vzoru mehanizma posojil Grčiji, se pravi proporcionalno in usklajeno. Gre za ustanovitev posebne inštitucije (Special Purpose Vehicle), ki bo z jamstvom držav evroobmočja prevzela do 440 milijard EUR dolgov. Skupaj je to 500 milijard EUR pomoči. Dodatnih 250 milijard EUR pomoči bo nudil Mednarodni denarni sklad (IMF). Sprožitev mehanizma je odvisna od izpolnjevanja strogih pogojev, podobnih kot za posojila IMF.

K omejevanju hitrega in agresivnega širjenja krize sta pripomogli usklajena akcija vlad EU in ECB ter prilagojena denarna in fiskalna politika. Države so sprejele izredne ukrepe za stabilizacijo evrskega območja v upanju vzpostavitve ponovnega zaupanja.

3.4 Pakt stabilnosti in rasti v času krize

Mehanizem koordinacije fiskalnih politik evroobmočja, opredeljen v Paktu stabilnosti in rasti, je pokazal svoje pomanjkljivosti, saj ne zagotavlja dovolj velike fiskalne discipline v času upadanja gospodarske aktivnosti. Izkazalo se je, da je preohlapen in premalo zavezujoč pri zagotavljanju stabilne valute. Posledično so bili ukrepi (pomoč Grčiji, vzpostavitev stalnega sistema znotraj EU za zagotovitev stabilnosti evra in odstopanje ECB od lastnih načel – ohranjanje cenovne stabilnosti kot primarni cilj) za preprečevanje destabilizacije evrskega območja v danih razmerah upravičeni in nujni. Poleg Grčije je v evroobmočju še kar nekaj držav (Portugalska, Španija, Irska) z visokim javnofinančnim primanjkljajem ali javnim dolgom, ki napoveduje negativne obete glede okrevanja gospodarstva. Njihov slabši položaj na finančnih trgih lahko še dodatno oslabi stabilnost celotnega evroobmočja. Sprejeti dogovori so le začasna rešitev, potrebne so sistemske prilagoditve in spremembe v institucionalni ureditvi EMU.

Glede dopolnitve obstoječega fiskalnega okvira se je oblikovala posebna skupina pod vodstvom predsednika EU, ki naj bi pripravila predlog sprememb, in sicer gre za priporočila na treh področjih (Bednaš, Hafner & Kajzer, 2010, str. 16) :

- *preprečitev kriz*: znotraj okvira preprečitve kriz je predvidena okrepitev preventivnega dela koordinacije fiskalnih politik s harmonizacijo proračunskega cikla v državah članicah evroobmočja, zagotavljanje večjega pomena javnega dolga in njegove vzdržnosti v okviru izvajanja postopka presežnega primanjkljaja ter okrepitev strukturnih reform;
- *blaženje kriz*: to bo vključevalo pospešitev sprejemanja kazni proti članicam, ki bodo redno v prekršku z določili Pakta stabilnosti in rasti, zamrznitev prejemanja sredstev iz kohezijskih skladov, oblikovanje pogojevanja pri črpanju sredstev EU proračuna – katerega namen je spodbuda za pravočasno upoštevanje določil Pakta, uporaba kohezijskih sredstev za okrepitev institucionalnih struktur in dvig učinkovitosti javne uprave;
- *rešitev kriz*: v primeru, ko ukrepi za preprečitev krize ne bi bili dovolj, bi bila predvidena finančna pomoč državi članici v obliki posojila, katero pa bi bilo določeno z natančnimi pogoji. Nadaljnji ukrepi za reševanje kriz so še: zagotovitev primerne mešanice fiskalne konsolidacije in krepitve fiskalnega upravljanja, vključno z davčno politiko; stabilizacija finančnega sektorja ter ostale politike, potrebne za ponovno vzpostavitev makroekonomske stabilnosti in zunanje kredibilnosti.

SKLEP

Evropske države, ki so del monetarne unije, občutijo izgubo lastne monetarne in devizno-tečajne politike, tako morajo za svoje vplivanje na nacionalno gospodarsko situacijo uporabiti instrumente nacionalne fiskalne politike. Kljub tem potrebam pa sem v diplomskem delu ugotovila, da so države soočene z omejevanjem in regulacijo nacionalnih fiskalnih politik s strani pravil, ki jih določa Pakt stabilnosti in rasti. Fiskalna politika deluje preko avtomatskih stabilizatorjev (samodejno in neodvisno delovanje) in diskrecijskih ukrepov, ki so namerno spremenjeni parametri v sistemu. Problem fiskalne politike je, da je zelo težko spremenljiva in da so učinki največkrat prepozni, tako so učinki za spodbujanje gospodarstva, ki so namenjeni času recesije, vidni šele, ko je gospodarska aktivnost že izboljšana. V primeru, da vlada nadaljuje z ukrepi, obstaja nevarnost pregrevanja gospodarstva.

Pri vprašanju koordinacije nacionalnih fiskalnih politik v EMU ali njihove centralizacije je mogoče zaključiti, da popolna centralizacija fiskalne politike na ravni EMU ni mogoča. Tudi na sedanji stopnji povezanosti soglasje ni doseženo. Nasprotniki centralizacije izpostavljajo dejavnike kot so heterogenost preferenc in asimetrija informacij. Zaradi večje učinkovitosti pa je koordinacija potrebna in zaželena (zaradi eksternih šokov in naraščajočih donosov obsega), vendar samo do določene stopnje, kje se ustavi, pa ostaja odprto vprašanje.

V drugem poglavju sem obravnavala delovanje fiskalne politike v EMU. Delovanje nacionalnih fiskalnih politik je podvrženo pravilom Pakta stabilnosti in rasti kot mehanizma usklajevanja nacionalnih fiskalnih politik v EU. Po drugi strani je del fiskalne politike centraliziran v obliki proračuna EU, vendar ta ni ustrezno velik, da bi lahko prevzel vlogo makroekonomske stabilizacije. Usklajenost nacionalnih fiskalnih politik med državami članicami je ekonomsko utemeljena, ker prispeva k cenovni stabilnosti in preprečuje makroekonomsko destabilizacijo evroobmočja. S proračunsko disciplino lahko dosežemo stabilno okolje in spodbujamo ekonomsko rast ter zaposlovanje. Ker fiskalna politika v EMU prevzema ključno vlogo pri blaženju asimetričnih šokov je potrebna uveljavitev strogih fiskalnih pravil, saj fiskalne težave v obliki prevelikega javnega zadolževanja ene članice lahko delujejo destabilizacijsko na celotno evroobmočje. Ker več držav članic EU pravil Pakta stabilnosti in rasti ni dosledno spoštovalo, je prihajalo v preteklosti do številnih kršitev Pakta, ki so marca leta 2005 privedle do reforme Pakta. Kljub reformi je pakt v času finančne in gospodarske krize pokazal svoje pomanjkljivosti. Izkazalo se je, da je preohlapen in premalo zavezujoč pri zagotavljanju stabilne valute. V letu 2009 le dve državi (Finska in Luksemburg) nista presegle meje javnofinančnega primanjkljaja 3 % BDP.

Zaradi padca ekonomske dejavnosti in ukrepov držav so javne finance zdrsile v globok primanjkljaj, posledično pa ta povečan primanjkljaj povečuje javni dolg. Po napovedih se bo javni dolg v prihodnosti še povečeval, še posebej, če se fiskalna politika držav evroobmočja ne bo prilagodila dani situaciji. Grška javno-finančna kriza je pokazala, da takšna situacija na dolgi rok ne more biti vzdržna.

Sklepam, da so fiskalna in ostala makroekonomska ravnovesja občutljive narave. Trenutna finančna in gospodarska kriza je pokazala, da gospodarski šoki lahko hitro privedejo do porušanja ravnovesij. Zato se države, ki so imele že pred krizo težave z javnimi financami, težje soočajo z nastalimi gospodarskimi razmerami. Primer takšne države je Grčija, ki bo morala korenito spremeniti svojo ekonomsko politiko. V analizi držav evroobmočja zadnjega leta pa so poleg Grčije izstopale tudi Portugalska, Španija, Italija in Irska. Njihovo stanje je precej slabše od povprečja evroobmočja.

Zaradi hitrega širjenja grške krize na ostale članice in posledično zmanjševanja vrednosti evra je bil kot preventivni ukrep sprejet Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, ki zagotavlja državam članicam varnostno mrežo v primeru nevzdržne javno-finančne situacije. V izogib aktivaciji tega mehanizma, pa tudi za ohranitev zaupanja javnosti v vzdržnost javnih financ in verodostojnosti Pakta stabilnosti in rasti, je v EMU potrebno čimprejšnje okrevanje javnofinančnega stanja.

LITERATURA IN VIRI

1. Annett, A., Decressin, J. & Deppler, M. (2005). Reforming the Stability and Growth Pact. IMF. Str. 27. Najdeno 18. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp02.pdf>
2. Baimbridge, M., & Whyman, P. B. (2008). *Britain, the Euro and Beyond*. Hampshire: Ashgate.
3. Baldwin, R. & Wyplosz, C. (2006). *The Economics of European integration*. (2th ed.) New York: McGraw-Hill Companies.
4. Bednaš, M. (2006). Reforma pakta stabilnosti in rasti. Ljubljana: *Urad za makroekonomske zadeve*, delovni zvezek 12/2006. Najdeno 5. maja 2010 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2006/dz12-06.pdf
5. Bednaš, M., Hafner, M. & Kajzer, A. (2010). Ekonomski izzivi 2010: Fiskalna gibanja in politika. Ljubljana: *Urad za makroekonomske zadeve*. Najdeno 30. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2010/Izzivi_2010s.pdf
6. Buti, M., Eijffinger, S. & Franco, D. (2003). Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? *Economic Paper 180*. European Commission, str. 34. Najdeno 5. junija 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication948_en.pdf
7. Calmfors, L. (2006). Revidirani pakt stabilnosti in rasti – kritična ocena. *Bančni vestnik*, 55 (11), 23-27.
8. Council of the European Union (2010, 10. May). *Establishing a European financial stabilization mechanism*. Brussels: Council of the European Union. Najdeno 21. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09606.en10.pdf>
9. De Grauwe, P. (2007). *Economics of Monetary Union*. (7th ed.) New York: Oxford University Press.
10. El-Agraa, A. M. (2007). *The European Union: Economics and Policies*. (8th ed.) Cambridge: Cambridge University Press.
11. European Central Bank (2007). *Challenges to fiscal sustainability in the euro area*. European Central Bank, Monthly Bulletin, str. 59-72. Najdeno na spletnem naslovu http://www.ecb.int/pub/pdf/other/pp59-72_mb200702en.pdf?916969b0857d1a0790904fd87f71ded1
12. European Central Bank (2008). *Ten years of the stability and Growth Pact*. European Central Bank, Monthly Bulletin, str. 53-65. Najdeno 27. aprila 2010 na spletnem naslovu http://www.ecb.int/pub/pdf/other/pp5365_mb200810en.pdf?0bfd8324ad8dfcd18697e186cd39acea
13. European Central Bank (2010). Euro area fiscal policies and the crisis. *European Central Bank, Occasional paper series, No. 109*. Najdeno 30. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf>
14. European Commission. Directorate-general for economic and financial affairs (2002). *Public depth and fiscal policy in EMU*. Luxemburg: Office for official publications of the European communities.
15. European Commission (2008). *European Union Public Finance*. (4th ed.) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
16. European Commission (2009). *European Economy 7. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. DG for Economic and Financial Affairs. Najdeno 5. oktobra 2010 na spletnem naslovu

- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf
17. European Commission (2010). *European Economy 4. Public Finances in EMU 2010*. DG for Economic and Financial Affairs. Najdeno 28. junija 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf
 18. Eurostat. (2010). Najdeno 17. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
 19. Evropska komisija (2010). *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2010; Številke*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Najdeno 20. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/documents/2010_en.htm?submenuheader=2#table-1_0
 20. Ferfila, B. (2005). *Travelling with Europe: Slovenia in European Union*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 21. *Government Bonds yields 10 Year Notes*. Najdeno 21. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www.tradingeconomics.com/World-Economy/Bonds.aspx>
 22. Hockey, C.G. (1992). *Fiscal policy: an introduction*. London: Routledge.
 23. Honkapohja, S. & Westermann, F. (2009). *Designing the European Model*. New York: Palgrave Macmillan.
 24. Jazbec, B. (2004). Nominalna in realna konvergenca. *Bančni vestnik*, 53 (5), 127-131.
 25. Kerin, M. (2004). *Teorija proračunskega primanjkljaja in javnega dolga* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 26. Molle, W. (2006). *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. (5th ed.) Burlington: Ashgate.
 27. Mrak, M. (2002). *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.
 28. Pelkmans, J. (2006). *European Integration: Methods and Economic Analysis*. (3th ed.) New York: Financial Times Prentice Hall.
 29. Public finances in EMU 2005 (2005). Bruselj: European commission. Directorate-general for economic and financial affairs.
 30. *Reforming the Budget, Changing Europe - History of the budget*. Najdeno 22. julija 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_en.htm
 31. Sapir et al. (2003). *An agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. European Commission na spletnem naslovu <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>
 32. Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O. & Cottarelli, C. (2008). *Fiscal Policy for the Crisis*. International monetary fund. Najdeno 20. aprila 2010 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf>
 33. Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 34. Strašek, S. (2007). *Ekonomska politika*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
 35. Uradni list Evropske unije (2010, 30. marec). *Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije*. Najdeno 23. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:SL:PDF>
 36. Večletni finančni okvir. Najdeno 22. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/vecletni-financni-okvir>
 37. Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: Institutions versus rules. *National Institute Economic Review*, 191, 70 – 84. Najdeno 13. maja 2010 na spletnem naslovu <http://hei.unige.ch/~wyplosz/niesr0105.pdf>

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Gibanje javnega dolga držav članic EU	1
Priloga 2: Gibanje deležev javnega dolga držav članic EU	2
Priloga 3: Grafični prikaz deležev javnega dolga držav evroobmočja v izbranih letih	3
Priloga 4: Gibanje proračunskega primanjkljaja držav članic EU	4
Priloga 5: Gibanje deležev proračunskega primanjkljaja držav članic EU	5
Priloga 6: Grafični prikaz deležev proračunskega primanjkljaja držav evroobmočja v izbranih letih.....	6

Priloga 1: Gibanje javnega dolga držav članic EU

Tabela 1: Vrednosti javnega dolga držav članic EU od leta 2004 do 2009, v mio EUR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgija	273.884,0	279.062,0	280.425,3	282.120,1	309.522,1	326.606,0
Nemčija	1.453.783,0	1.524.382,0	1.571.673,0	1.578.833,0	1.646.163,0	1.762.211,0
Irska	44.255,0	44.393,0	44.059,0	47.410,0	79.859,0	104.667,0
Grčija	183.157,0	195.421,0	205.738,0	216.731,0	237.252,0	273.407,0
Španija	388.701,0	391.083,0	389.507,0	380.660,0	432.233,0	559.650,0
Francija	1.076.932,0	1.145.354,0	1.149.937,0	1.208.950,0	1.315.147,0	1.489.025,0
Italija	1.444.563,0	1.512.765,0	1.582.081,0	1.599.755,0	1.663.452,0	1.760.765,0
Luksemburg	1.742,0	1.837,0	2.224,9	2.502,0	5.381,0	5.463,7
Nizozemska	257.604,0	266.060,0	255.916,0	258.592,0	346.687,0	347.021,0
Avstrija	150.729,0	155.753,0	159.450,0	161.033,0	176.544,0	184.105,0
Portugalska	84.032,5	94.791,7	100.522,0	103.702,0	110.376,6	125.909,5
Slovenija	7.352,2	7.759,2	8.288,7	8.084,9	8.388,8	12.518,9
Finska	67.587,0	65.652,0	65.696,0	63.225,0	63.023,0	75.217,0
Malta	3.211,9	3.355,4	3.253,7	3.379,2	3.626,6	3.947,6
Ciper	8.963,3	9.490,7	9.445,0	9.261,5	8.346,7	9.527,2
Slovaška	14.559,5	13.398,2	14.671,0	16.194,2	18.612,9	22.584,5
Evroobmočje	5.461.056,4	5.710.557,2	5.842.887,6	5.940.432,9	6.424.614,7	7.062.625,4
Bolgarija	7.526,2	6.388,6	5.708,8	5.248,4	4.790,2	4.997,6
Češka	27.829,2	30.530,4	34.507,9	38.444,8	41.105,5	48.443,2
Danska	88.952,4	78.206,2	70.154,3	62.035,7	79.704,4	92.612,4
Estonija	486,7	511,3	590,5	592,2	741,2	990,5
Litva	1.590,5	1.611,6	1.699,9	1.899,7	4.480,8	6.737,2
Latvija	3.520,4	3.845,0	4.330,0	4.840,0	5.036,2	7.856,5
Madžarska	49.990,7	53.713,4	61.931,5	65.952,8	72.546,0	75.516,8
Poljska	103.411,9	119.953,1	132.124,3	147.456,8	144.778,1	166.918,3
Romunija	11.768,7	12.397,6	12.598,6	14.485,4	17.047,8	27.482,6
Švedska	148.621,7	148.030,5	146.725,9	132.245,3	111.088,8	126.219,8
Velika Britanija	697.320,8	777.990,7	861.377,6	855.652,1	793.289,5	1.067.819,1
Evropska unija	6.602.075,4	6.943.735,6	7.174.636,8	7.269.286,0	7.699.223,1	8.688.219,3

Vir: Eurostat, 2010.

Priloga 2: Gibanje deležev javnega dolga držav članic EU

Tabela 2: Spremembe deležev javnega dolga držav članic EU v obdobju od 2007 do 2011, v odstotnih točkah BDP

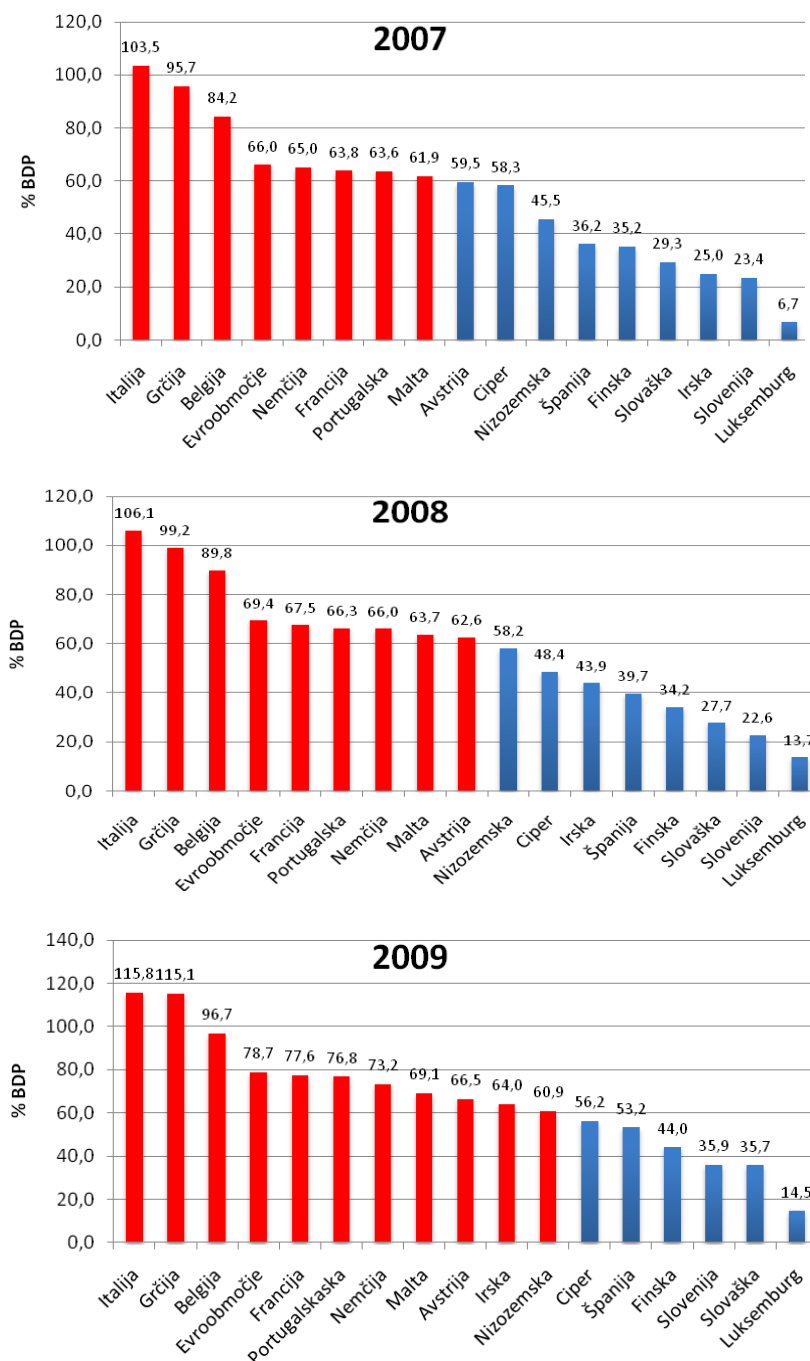
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2007-2011
Belgija	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7	99,0	100,9	16,7
Nemčija	65,8	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2	78,8	81,6	16,6
Irska	29,7	27,4	24,9	25,0	43,9	64,0	77,3	87,3	62,3
Grčija	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1	124,9	133,9	38,2
Španija	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2	64,9	72,5	36,3
Francija	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	77,6	83,6	88,6	24,8
Italija	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	118,2	118,9	15,4
Luksemburg	6,3	6,1	6,5	6,7	13,7	14,5	19,0	23,6	16,9
Nizozemska	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9	66,3	69,6	24,1
Avstrija	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5	70,2	72,9	13,4
Portugalska	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8	85,8	91,1	27,5
Slovenija	27,2	27,0	26,7	23,4	22,6	35,9	41,6	45,4	22,0
Finska	44,4	41,7	39,7	35,2	34,2	44,0	50,5	54,9	19,7
Malta	72,3	70,1	63,7	61,9	63,7	69,1	71,5	72,5	10,6
Ciper	70,2	69,1	64,6	58,3	48,4	56,2	62,3	67,6	9,3
Slovaška	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7	35,7	40,8	44,0	14,7
Evroobmočje	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7	84,7	88,5	22,5
Bolgarija	37,9	29,2	22,7	18,2	14,1	14,8	17,4	18,8	0,6
Češka	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0	35,4	39,8	43,5	14,5
Danska	45,1	37,8	32,1	27,4	34,2	41,6	46,0	49,5	22,1
Estonija	5,0	4,6	4,5	3,8	4,6	7,2	9,6	12,4	8,6
Latvija	14,9	12,4	10,7	9,0	19,5	36,1	48,5	57,3	48,3
Litva	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,3	38,6	45,4	28,5
Madžarska	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9	78,3	78,9	77,8	11,9
Poljska	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2	51,0	53,9	59,3	14,3
Romunija	18,7	15,8	12,4	12,6	13,3	23,7	30,5	35,8	23,2
Švedska	51,1	50,8	45,7	40,8	38,3	42,3	42,6	42,1	1,3
Velika Britanija	40,9	42,5	43,5	44,7	52,0	68,1	79,1	86,9	42,2
Evropska unija	62,2	62,8	61,4	58,8	61,6	73,6	79,6	83,8	25,0

Legenda: * Navedeni zneski so ocenjene vrednosti (European Commission, Public finances in EMU – 2010, 2010, str. 14, Table 1.1.3).

Vir: Eurostat, 2010.

Priloga 3: Grafični prikaz deležev javnega dolga držav evroobmočja v izbranih letih

Slika 1: Primerjava deležev javnega dolga držav evroobmočja za obdobje od leta 2007 do 2009, v % BDP



Vir: Eurostat, 2010.

Priloga 4: Gibanje proračunskega primanjkljaja držav članic EU

Tabela 3: Vrednosti proračunskega primanjkljaja držav članic EU od leta 2004 do 2009, v mio EUR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgija	-843	-8.233	814	-661	-4.061	-20.187
Nemčija	-83.520	-73.950	-37.800	4.880	990	-79.410
Irska	2.080	2.661	5.221	261	-13.198	-23.350
Grčija	-13.940	-10.068	-7.496	-11.478	-18.303	-32.342
Španija	-2.862	8.759	19.847	20.066	-44.260	-117.630
Francija	-59.576	-50.368	-41.066	-51.433	-64.677	-144.849
Italija	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800
Luksemburg	-301	1	466	1.359	1.134	-278
Nizozemska	-8.584	-1.359	2.919	1.095	4.200	-30.210
Avstrija	-10.232	-4.031	-3.854	-1.129	-1.232	-9.496
Portugalska	-4.831	-9.083	-6.092	-4.218	-4.705	-15.426
Slovenija	-602	-412	-404	8	-631	-1.915
Finska	3.501	4.253	6.645	9.316	7.731	-3.682
Malta	-213	-138	-131	-118	-255	-218
Ciper	-519	-330	-175	540	158	-1.029
Slovaška	-802	-1.083	-1.539	-1.020	-1.493	-4.290
Evroobmočje	-229.816	-204.812	-112.048	-55.723	-181.176	-565.111
Bolgarija	310	414	759	20	626	-1.314
Češka	-2.611	-3.584	-2.996	-860	-4.023	-8.133
Danska	4.118	10.804	11.288	10.852	7.918	-6.055
Estonija	160	180	331	410	-442	-237
Latvija	-116	-52	-75	-64	-957	-1.684
Litva	-279	-105	-108	-290	-1.056	-2.379
Madžarska	-5.290	-7.004	-8.372	-5.049	-4.035	-3.766
Poljska	-10.995	-9.957	-9.876	-5.842	-13.351	-22.121
Romunija	-744	-924	-2.120	-3.130	-7.585	-9.621
Švedska	2.254	6.656	7.966	12.672	8.082	-1.571
Velika Britanija	-61.147	-62.941	-52.437	-56.5812	-89.687	-179.875
Evropska unija	-304.158	-271.324	-167.687	-103.584	-285.685	-801.867

Vir: Eurostat, 2010.

Priloga 5: Gibanje deležev proračunskega primanjkljaja držav članic EU

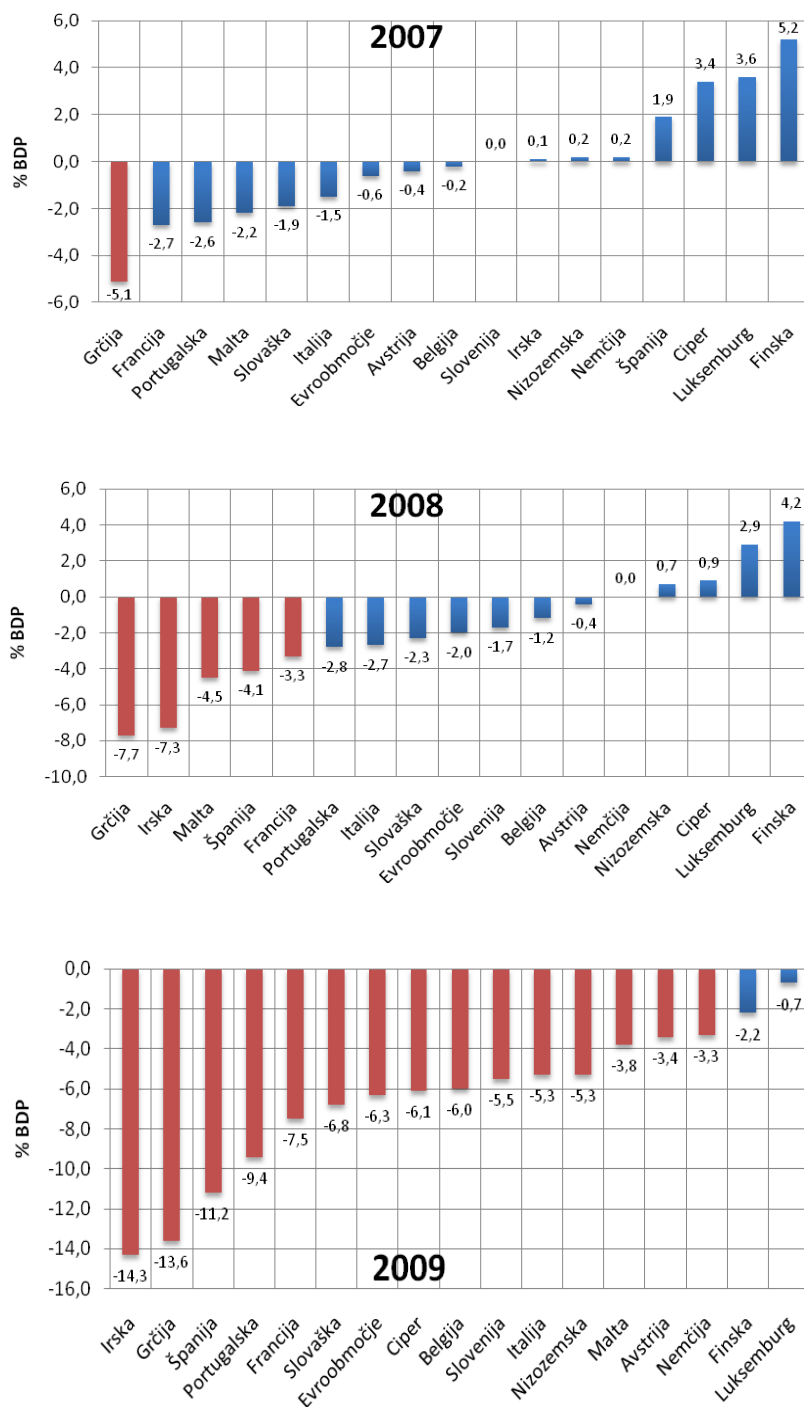
Tabela 4: Deleži proračunskega primanjkljaja držav članic EU od leta 2004 do 2009, v % BDP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgija	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0
Nemčija	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,3
Irska	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-14,3
Grčija	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6
Španija	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2
Francija	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Italija	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
Luksemburg	-1,1	0,0	1,4	3,6	2,9	-0,7
Nizozemska	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3
Avstrija	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4
Portugalska	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4
Slovenija	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5
Finska	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,2
Malta	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2	-4,5	-3,8
Ciper	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1
Slovaška	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,8
Evroobmočje	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
Bolgarija	1,6	1,9	3,0	0,1	1,8	-3,9
Češka	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9
Danska	2,1	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7
Estonija	1,6	1,6	2,5	2,6	-2,7	-1,7
Latvija	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	-9,0
Litva	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-8,9
Madžarska	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	-4,0
Poljska	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,1
Romunija	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,4	-8,3
Švedska	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5	-0,5
Velika Britanija	-3,4	-3,4	-2,7	-2,8	-4,9	-11,5
Evropska unija	-2,9	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8

Vir: Eurostat, 2010.

Priloga 6: Grafični prikaz deležev proračunskega primanjkljaja držav evroobmočja v izbranih letih

Slika 2: Primerjava deležev proračunskega primanjkljaja držav evroobmočja za obdobje od leta 2007 do 2009, v % BDP



Vir: Eurostat, 2010.