

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PAKT STABILNOSTI IN RASTI IN NJEGOVE REFORME

Ljubljana, september 2011

LUKA KULOT

IZJAVA

Študent Luka Kulot izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom doc. dr. Vasje Ranta, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. FISKALNA PRAVILA	2
1.1. Utemeljitev fiskalnih pravil v EMU	2
1.2. Oblikovanje fiskalnih pravil	4
1.3. Zaželene lastnosti fiskalnih pravil	5
2. PAKT STABILNOSTI IN RASTI	6
2.1. Od Maastrichtske pogodbe do Pakta stabilnosti in rasti.....	6
2.2. Izvirni pakt.....	7
2.3. Analiza izvirnega Pakta stabilnosti in rasti glede na Kopits-Symansky merila in Imanov kriterij zaželenih lastnosti fiskalnih pravil	9
3. REFORMIRANJE PAKTA V LETU 2005	11
3.1. Vzroki za reformo pakta v letu 2005	11
3.2. Reforma pakta stabilnosti in rasti v letu 2005	12
3.2.1. Spremembe v preventivnem delu pakta	12
3.2.2. Spremembe v korektivnem delu pakta	13
3.2.3. Spremembe na področju upravljanja.....	15
3.3.ocene reforme Pakta	15
4. PRIHODNJA REFORMA PAKTA	16
4.1. Kratek opis stanja javnih financ po reformi	16
4.2. Povzetek predlaganih sprememb, ki temeljijo na paketu zakonodajnih predlogov Evropske Komisije in priporočil Van Rompuyeve delovne skupine	18
4.2.1. Predlagane reforme Pakta in nacionalnih proračunskih okvirov	18
4.2.2. Predlagani novi okvir makroekonomskega nadzora	19
4.3. Sistem stalnega kriznega upravljanja	21
SKLEP	22
LITERATURA IN VIRI	24

KAZALO TABEL

Tabela 1: Zaželene značilnosti fiskalnih pravil glede na Kopits-Symansky merila	5
Tabela 2: Izvirna fiskalna pravila EU glede na Kopits - Symansky merila	9
Tabela 3: Specifikacija fiskalnih pravil EU	10

UVOD

Finančna kriza v Ekonomski in monetarni uniji (EMU) je privedla do porasta državnih dolgov v mnogih državah Evropske unije (v nadaljevanju EU), kar je povzročilo obsežno fiskalno krizo v Grčiji, na Irskem in Portugalskem ter hude fiskalne pritiske v večini preostalih držav evrskega območja.

Države, ki so sprejele skupno evrsko valuto so se bile pripravljene odpovedati svoji monetarni politiki in svoje politične preference udejanjati samo preko fiskalne politike. Samostojne fiskalne politike so zaradi različnih političnih teženj potencialni vir negativnih vplivov na ostale države članice monetarne unije. EMU je prav iz tega razloga oblikovala Pakt stabilnosti in rasti (v nadaljevanju Pakt), ki bi po sprejetju skupne valute omejeval fiskalne politike držav evrskega območja in tako ohranjal stabilnost monetarne unije.

Oblikovanje in izvajanje pravil Pakt je bila tema intenzivnih razprav že od samega začetka, vendar sta šele gospodarska kriza po letu 2000 in spor med Svetom EU in Evropsko komisijo sprožila obsežnejšo razpravo o reformi Pakta, ki je bila sprejeta leta 2005. Reforma Pakta je uvedla bolj sofisticirana pravila in bolj prilagodljive postopke, vendar se je že kmalu pokazalo, da reforma ni dosegla svojega namena. Ravno nasprotno, saj smo trenutno priča najgloblji krizi evrskega območja.

Fiskalni pretresi so močno ogrozili finančno stabilnost celotne EU in poudarili soodvisnost med oslabljenimi gospodarstvi držav članic EU. Po prvih dveh letih krize, ko se je EU ukvarjala predvsem z reševanjem tekočih gospodarskih težav, je prišel čas za temeljit razmislek o prenovitvi povsem oslabljenega Pakta. Podani so bili različni predlogi za doseg treh ciljev, ki jih je opredelila projektna skupina pod vodstvom predsednika Evropskega sveta Hermana Van Rompuya. Pogodbo za vzpostavitev Evropskega mehanizma stabilnosti so pred kratkim podpisali, o preostalih dveh ciljeh (krepitev nadzora nad proračunsko politiko in boljši nadzor nad makroekonomskimi neravnovesij) pa ECOFIN (Svet za gospodarstvo in finance) do zdaj še ni sprejel kakšnih konkretnih odločitev.

Namen diplomskega dela je razumevanje ekonomske logike in mehanizma delovanja Pakta stabilnosti in rasti.

Cilj diplomskega dela je predstaviti in analizirati Pakt vse od njegovega začetka leta 1997 ter s predstavitvijo reformnih predlogov zgoraj naštetih institucij pridobiti ustrezen vpogled v smernice nadaljnje prenove Pakta.

Poleg uvoda in sklepa je diplomsko delo sestavljeno iz štirih večjih vsebinskih sklopov. Uvodu sledi krajši sklop z utemeljitvijo fiskalnih pravil, predstavitvijo vrst fiskalnih pravil in njihovo zaželeno zasnovo. V drugem sklopu predstavim Pakt z njegovimi začetki in analizo

njegove izvorne strukture, v tretjem pa sledi opis in ocena reforme Pakta iz leta 2005. Četrty sklop je namenjen predstavitvi reformnih predlogov glede bodoče prenove Pakta.

Ključne ugotovitve, do katerih bom prišel med pisanjem diplomskega dela, bom na koncu zapisal v sklepu.

1. FISKALNA PRAVILA

Fiskalna pravila se v zadnjih letih pospešeno uvajajo kot sredstvo za omejevanje fiskalnih politik.

1.1. Utemeljitev fiskalnih pravil v EMU

Fiskalna pravila v monetarni uniji imajo dva namena, in sicer krepitev vzdržnosti fiskalne politike v državah članicah ter medsebojno usklajevanje med državami članicami. Učinkovit način za izničenje prekomernih proračunskih primanjkljajev, ki so velika nevarnost za srednjeročno in dolgoročno fiskalno disciplino, je s pravili utemeljen fiskalni okvir, ki omejuje diskrecijsko pravico tvorcev fiskalnih politik in spodbuja sprejetje verodostojnih, časovno usklajenih fiskalnih politik (Annett, Decressin & Deppler, 2005, str. 4).

Glavni vzrok za obstoj fiskalnih pravil izhaja iz ugotovitve, da so javnofiskalne politike, če niso vsaj deloma omejene, nagnjene k proračunskim primanjkljajem in odstopanjem pri porabi. Takšni predsodki v bistvu izhajajo iz povezave kratkovidnega obnašanja in transakcijskih stroškov v okviru političnega procesa. Volivce v demokracijah zastopajo politiki, ki jim pomagajo javne uprave. Iz tega izhajajoča institucionalna ureditev, ki se sicer po državah razlikuje, na splošno vodi do odnosov med oblastniki in izvajalci, pri katerih lahko moralno tveganje in asimetrične informacije hitro privedejo do neprimernih odločitev glede porabe in obdavčitve (Morris, Ongena & Schuknecht, 2006, str. 6-7).

Vztrajno visoki primanjkljaji in naraščajoči javni dolg imajo lahko škodljive posledice za gospodarsko stabilnost in rast. Potrebe po financiranju visokih javnih dolgov namreč zvišujejo obrestne mere in izrivajo zasebne naložbe. (Morris, Ongena & Schuknecht, 2006, str. 6).

Visoki primanjkljaji in visoka raven dolga imajo lahko tudi posledice na monetarno politiko. Prvič, fiskalna ekspanzija, ki povečuje raven domačega povpraševanja, lahko povzroči inflacijske pritiske. Drugič, neprimerne fiskalne politike lahko omajajo zaupanje v stabilnost monetarne politike. Če se država vztrajno prekomerno zadolžuje in tako kopiči dolgove, lahko to privede do pričakovanj, da bo morala zadolževanje kriti z ustvarjanjem novega denarja, kar se lahko odraža v pričakovanjih višje inflacije (Gonzales-Paramo, 2005).

Annett, Decressin in Deppler, (2005, str. 7) navajajo, da so se v evrskem območju sprva najpogosteje pojavljali dvomi glede dveh situacij, ki jih navajam v nadaljevanju.

Prvič, države, ki se srečujejo z velikimi fiskalnimi problemi, bi lahko rešile druge države članice ali pa bi Evropska centralna banka odkupila njihov dolg. Verjetnost takšnih reševanj pripelje do problema moralnega tveganja. Ob trenutni globoki krizi v tako imenovani skupini »PIIGS« (Portugalska, Irska, Italija, Grčija in Španija), se je izkazalo, da je bil strah pred takšnim scenarijem še kako upravičen.

Drugič, v evrskem območju bi bila lahko ogrožena cenovna stabilnost, če bi države s popustljivo fiskalno politiko začele pritiskati na ECB, naj zniža obrestne mere in tako s pomočjo inflacije izniči del dolga. Izguba kredibilnosti bi se lahko odrazila v deprecijaciji evra.

Maastrichtska pogodba ter pozneje Pakt stabilnosti in rasti, ki jih natančneje pojasnujem v nadaljevanju naloge, vključujeta zaščitne ukrepe kot pomoč pri preprečevanju prelivanja negativnih učinkov fiskalne politike na monetarno politiko. Kljub temu so obstajali tehtni razlogi, da se bo popustljivost fiskalnih politik v EMU brez nadaljnjih ukrepov v obliki finančnih predpisov zaostila.

Prevzem evra je odpravil tečajna tveganja in s tem povezanih premij za tveganje med državami članicami evrskega območja. Pretirano zadolževanje določene države je v preteklosti ponavadi prispevalo k izgubi vrednosti valute v primerjavi z drugimi stabilnejšimi evropskimi valutami. Subjekti, ki so odkupili državni dolg takšne države, so kot nadomestilo za to zahtevali premijo za tveganje, s čimer so vlado te države prisilili k samoomejevanju oz. k izvajanju stabilnejše fiskalne politike.

Z letom 1999 ni bilo več menjalnih tečajev znotraj evro območja in nekdanji nacionalni finančni trgi so postali vedno bolj povezani. Vlade tako lahko sodelujejo na večjem in bolj likvidnem evropskem trgu kapitala, na katerem vlagatelji v obdobju gospodarskega razcveta obveznice različnih držav evro območja štejejo za bližnje substitute. Vlada, ki želi povečati svoje zadolževanje, ima lahko kratkoročno enako korist, kot jo je imela pred uveljavitvijo EMU, vendar pa se stroški te politike zdaj bolj verjetno prelivajo na druge države članice evrskega območja, kar ustvarja spodbudo za zadolževanje brez vnaprejšnjega zagotavljanja kapitalskega kritja (Gonzales-Paramo, 2005). Z začetkom finančne krize in pomanjkanjem likvidnosti na trgu so se premije za tveganje med različnimi državami spet povečale.

Dodatna utemeljitev fiskalnih pravil v EMU se nanaša na stabilizacijsko funkcijo fiskalne politike. Ciklična nihanja javnofinančnih prihodkov in odhodkov, ki se avtomatično pojavljajo v gospodarskem ciklusu pomagajo uravnavati nihanje proizvodnje in povpraševanja. Takšna avtomatska fiskalna stabilizacija se je pri tej nalogi izkazala za veliko bolj učinkovito od diskrecijskih ukrepov fiskalnih politik, pri katerih prihaja do številnih

časovnih odlogov. Stabilizacijska funkcija fiskalne politike po zaslugi EMU postaja vse bolj pomembna.

Skupni nabor fiskalnih pravil v EMU temelji na delovanju avtomatskih stabilizatorjev kot glavnem orodju za fiskalno stabilizacijo, potem ko države članice v skladu s Paktom, dosežejo svoje srednjeročne fiskalne cilje (proračun, ki je blizu ravnovesja ali v presežku). Spoštovanje srednjeročnih proračunskih ciljev omogoča dovolj manevrskega prostora za prosto delovanje avtomatskih stabilizatorjev (Buti & van den Noord, 2004, str. 12).

Obstoj fiskalnih pravil v EMU večinoma ni sporen, nasprotno pa sta oblikovanje in izvajanje teh pravil že od samega začetka tema intenzivnih razprav.

1.2. Oblikovanje fiskalnih pravil

Za doseganje in ohranjanje fiskalne discipline poznamo dve vrsti fiskalnih predpisov (Buti & Giudice, 2002, str. 3):

- a) številčni cilji, ki so nekakšen pritisk na državne fiskalne politike v smislu pokazatelja fiskalne učinkovitosti (raven zadolževanja in porabe, višina dolgov)
- b) predpisani postopki, ki spodbujajo odgovorno fiskalno vedenje

S številčno opredeljenimi cilji uvajajo omejitev fiskalnih politik z vzpostavljanjem zahtev za izpolnjevanje določenih ciljev ali določitvijo zgornjih mej za določene proračunske spremenljivke. Omenjeni cilji so enostavni in jih je ob zadovoljivih fiskalnih računovodskih standardih zelo lahko nadzirati. Slaba stran strogih številčnih pravil je v pomanjkanju prožnosti, saj pravil ne prilagajajo spremenjenim gospodarskim okoliščinam, kar lahko vodi do procikličnih fiskalnih politik. Z namenom zagotovitve skladnosti s številčno opredeljenimi pravili lahko pride do uporabe enkratnih ukrepov, ki povzročijo kratkoročne proračunske učinke, ali celo do uporabe kreativnega računovodstva.

Predpisani postopki zagotavljajo hierarhično proračunsko obravnavanje ukrepov pri oblikovanju predloga, sprejemu in izvajanju nacionalnih proračunov, kar pomeni, da ima osrednja avtoriteta možnost vzdrževanja omejitev glede porabe. Na meddržavni ravni takšna pravila podeljujejo moč nadnacionalnemu telesu, da lahko ovrednoti in ob neupoštevanju pravil tudi sankcionira proračunsko obnašanje nacionalnih vlad.

Samo sprejetje fiskalnih pravil še ne pomeni zadostnega pogoja za izboljšanje fiskalnih rezultatov. Vpliv, ki ga imajo ta pravila na fiskalno vedenje, je odvisen predvsem od oblike in načina izvajanja omenjenih pravil. Še posebej pomembno je, da pravila in njihovo utemeljitev razumejo in podpirajo vse zainteresirane strani (npr. politiki, volivci in trg). Prav tako mora biti prisoten tudi verodostojen mehanizem uveljavljanja pravil (Morris, Ongena & Schuknecht, 2006, str. 8).

1.3. Zaželene lastnosti fiskalnih pravil

Večina avtorjev kakovost oziroma primernost fiskalnih pravil meri z merili, ki sta jih razvila Kopits in Symansky ter z Inmanovim kriterijem.

Kopits in Symansky (1998) sta opredelila številne zaželene značilnosti, ki bi morale biti podlaga za kakovostna dolgoročna fiskalna pravila. V skladu z njunim prepričanjem mora biti idealno fiskalno pravilo jasno opredeljeno, pregledno, preprosto, prilagodljivo, ustrezno glede na končni cilj, možno uveljavitve, dosledno in podprto s strukturnimi reformami. Za lažje razumevanje so v spodnji tabeli podane krajše opredelitve zaželenih značilnosti fiskalnih pravil.

Tabela 1: Zaželene značilnosti fiskalnih pravil glede na Kopits-Symansky merila

Zaželene značilnosti fiskalnih pravil	Opredelitev lastnosti
Jasno opredeljeno	brez možnosti interpretacije, ki bi privedla do diskrecijskih odločitev
Pregledno	točnost pri napovedih, poročanju in upoštevanju računovodskih dogovorov
Preprosto	pravilo mora biti izvedljivo in stvarno
Prilagodljivo	pravilo dovoljuje odmike od določb in splošnih pogojev; določbe in splošne pogoje je možno prilagoditi
Ustrezno glede na končni cilj	pravilo je skladno glede na končni cilj
Možnost uveljavitve	sposobnost udejanjanja in sankcioniranja v primeru kršitev pravila
Dosledno	pravilo ni nasprotno drugim ekonomskim politikam
Podprto s strukturnimi reformami	vključevanje vzdržnih struktur prihodkov in odhodkov

Vir: R. Morris, H. Ongena & L. Schuknecht, The reform and implementation of the Stability and Growth Pact, 2006, str. 9.

Kopits in Symansky poudarjata, da nobeno fiskalno pravilo ne more v celoti združiti vseh zaželenih lastnosti in dodajata, da so kompromisi med optimalnimi značilnostmi neizogibni.

Glede izvajanja in uveljavljanja fiskalnih pravil je koristen seznam zaželenih značilnosti na osnovi izkušenj iz ZDA pripravil tudi Inman. Inman (1996) pravi, da se mora skladnost s pravili preverjati naknadno in ne samo predhodno. Važno je namreč dejansko izvrševanje proračuna v skladu s pravili, ne pa samo predhodna določitev proračuna. Nedoseganje ciljev ne bi smelo biti zlahka opravičljivo. Inman dodaja, da bi morala za izvrševanje pravil skrbeti neodvisna agencija. Prav tako bi posamezniki ali skupine morali imeti možnost zahtevati preiskavo ali država deluje v skladu s pravili. Kazni za neizpolnjevanje pravil bi morale biti

dovolj visoke. Zelo pomembno je tudi to, da je politikom onemogočeno spreminjanje samih pravil. V primeru, da zgoraj našteje zaželene značilnosti ne bi bile v večji meri vključene v fiskalna pravila, ta najverjetneje ne bi imela večjega vpliva na vlado, saj bi vlada lahko zlahka upravičila neskladnost s pravili.

2. PAKT STABILNOSTI IN RASTI

2.1. Od Maastrichtske pogodbe do Pakta stabilnosti in rasti

Evropsko monetarno unijo so zasnovali na temeljih stroge fiskalne discipline. Proračunska neodvisnost članic EMU je omejena z številnimi omejitvami iz Maastrichtske pogodbe ter Pakta stabilnosti in rasti (Buti & van den Noord, 2004, str. 6).

Razprava pred sprejetjem Maastrichtske pogodbe, ki je bila podpisana leta 1992, se je v glavnem vrtela okoli vprašanja, ali je optimalno valutno območje predpogoj za uspešno monetarno unijo ali pa že sama monetarna integracija zadostuje za uspešno delovanje monetarne unije. Na koncu je bila Maastrichtska pogodba nekakšen kompromis, saj je vključevala tako strog terminski načrt za uresničitev ekonomske in monetarne unije (EMU) kot natančna konvergenčna merila, ki so bila pogoj za članstvo v uniji (Fischer, Jonung & Larch, 2006, str. 6).

Maastrichtska pogodba je z namenom izogibanja presežnim primanjkljajem in naraščajočim dolgovom, ki bi lahko ogrozili stabilno delovanje EMU, uvedla številna pravila, katerih cilj je discipliniranje fiskalnih politik držav članic EU. Ta pravila vključujejo prepoved financiranja primanjkljajev s strani Evrosistema (101. člen) in klavzulo, ki določa, da evropske institucije ali države članice ne jamčijo za obveznosti in ne prevzemajo finančne obveznosti druge države članice (103. člen), kar naj bi finančne trge spodbujalo k razlikovanju med dolžniškimi instrumenti različnih držav evrskega območja in s tem dodatno okrepilo fiskalno disciplino držav članic. Navkljub pogodbi postaja ločnica med fiskalno in denarno politiko v trenutni krizi vse bolj zamegljena, saj ECB (Evropska centralna banka) iz strahu pred nestabilnostjo monetarne unije odkupuje obveznice države, ki so se znašle v nevzdržnem javnofinančnem položaju ter ne morejo več prek finančnih trgov po vzdržni ceni financirati svojih obveznosti.

Pogodba poleg osnovnih zaščitnih ukrepov države članice obvezuje k izogibanju prekomernih primanjkljajev ocenjenih glede na referenčne vrednosti 3 % BDP za primanjkljaj in 60 % BDP za javni dolg (104. člen). Stabilen finančni položaj države članice v smislu izpolnjevanja konvergenčnih kriterijev je eden od pogojev za prevzem evra. Poleg tega kršitev zgoraj navedenih meril države privede do postopka urejanja prekomernega primanjkljaja z namenom preverjanja in izboljševanja stanja.

Za države članice, ki so sprejele enotno valuto, lahko ta postopek v končni fazi privede do finančnih sankcij, vendar je v Maastrichtski pogodbi določeno, da postopek ni avtomatičen,

ampak je končna odločitev o ukrepanju prepuščena presoji Sveta ministrov EU za gospodarske zadeve in finance (v nadaljevanju ECOFIN).

V letih po podpisu Maastrichtske pogodbe je referenčna vrednost v višini 3 % veljala za preprosto merilo uspeha fiskalne politike. To je močno olajšalo spremljanje fiskalne učinkovitosti držav, tako v javnosti kot na finančnih trgih, saj je v večini držav izpolnjevanje pogojev za prevzem evra pritegnilo široko javno pozornost. Razprave o prednostih in slabostih enotne valute so imele tudi v političnih krogih.

Dejansko so v tistem obdobju številne vlade vložile veliko truda v zmanjševanje primanjkljaja pod 3 % BDP, da bi svojim državam s tem omogočile vključitev v prvi val držav, ki so prevzele evro. Na podlagi vsega tega so se med pripravami na ustanovitev monetarne unije bistveno izboljšali finančni saldi večine držav članic EU. Javnofinančni primanjkljaj se je v evrskem območju s 4,5 % BDP v letu 1991 do leta 1997 zmanjšal pod 3 % BDP (glej Prilogo 1).

Kljub korenitim izboljšavam so še vedno obstajali dvomi, da po vključitvi držav v monetarno unijo fiskalna pravila, določena z Maastrichtsko pogodbo, ne bodo dovolj stroga za zagotovitev fiskalne discipline. Obstajali so tudi pomisleki, da zgolj spoštovanje referenčne vrednosti v višini 3 % BDP ne more biti dovolj za ohranitev ali zmanjšanje dolga na primerno raven (Morris, Ongena & Schuknecht, 2006, str. 12)

Glavni skeptik je bila Nemčija, ki se je v zameno za enotno valuto morala odreči zelo močni in stabilni valuti. Nemčija je želela zagotovilo, da bodo proračunske politike tudi znotraj EMU ostale trdne in usmerjene k dolgoročni stabilnosti. Bala se je predvsem neresnosti tistih držav članic, ki so skozi zgodovino pogosto izkazovale visoke inflacije, primanjkljaje in javne dolgove.

Leta 1995 je takratni nemški finančni minister Theo Waigel predlagal »Pakt stabilnosti za Evropo«, ki bi merilo 3 % BDP postavil za zgornjo mejo, kazni za prekoračitev tega merila pa bi bile avtomatične.

Omenjeni pomisleki ter Waiglov predlog so privedli do pogajanj in končnega podpisa Pakta stabilnosti in rasti leta 1997 v Amsterdamu, s katerim so želeli dodatno okrepiti fiskalni okvir Maastrichtske pogodbe.

2.2. Izvirni pakt

Pakt stabilnosti in rasti so uvedli z namenom, da bi države članice ohranjale fiskalno disciplino tudi po sprejetju evra. Cilj pakta je, da bi preko nadzora in usklajevanja fiskalnih politik preprečili čezmerne primanjkljaje ter države članice od ustvarjanja primanjkljajev odvrgli z uvedbo jasnih pravil postopka urejanja prekomernega primanjkljaja. Pakt v prvi

vrsti temelji na dveh uredbah Sveta EU, ki jih v skladu z njihovimi cilji in funkcijami označujejo kot »preventivni« oziroma uredba št. 1466/97 in »korektivni « oziroma uredba št. 1467/97 del pakta.

Države članice v okviru preventivnega dela predložijo letne programe stabilnosti, ki pomenijo informacije o njihovih ekonomskih in fiskalnih politikah. Ti programi vključujejo predvsem srednjeročne cilje fiskalne politike države in potrebne prilagoditve za doseg teh ciljev. Pakt je v svoji prvotni obliki določal, da bi moral biti srednjeročni cilj proračun, ki je blizu ravnovesja ali v presežku. Tako bi zagotovili vzdržen dolgoročni fiskalni položaj ter obenem ustvarili dovolj manevrskega prostora za samodejno fiskalno stabilizacijo, ne da bi prišlo do prekoračitve meje 3 % BDP.

Programe stabilnosti posameznih držav ovrednoti Evropska komisija, obravnava pa jih lahko tudi ECOFIN, ki se lahko odloči, da objavi svoje mnenje o vsakem programu. Preventivni del vključuje tudi mehanizem predčasnega opozarjanja, s katerim lahko ECOFIN poda priporočila državi članici, katere proračunska gibanja nakazujejo tveganje prekoračitve meje primanjkljaja. Na splošno je poudarek preventivnega dela na mehkih metodah, s katerimi spodbujajo fiskalno disciplino in usklajevanje politike s pomočjo večstranskega nadzora in pritiska.

V nasprotju s preventivnim delom je korektivni del strožji, bolj formalen in je namenjen uveljavljanju fiskalne discipline (Filipek & Schreiber, 2010, str. 6). Korektivni del se opira na strožje in bolj formalne postopke, znane tudi kot postopek odpravljanja primanjkljaja, ki skušajo uveljaviti fiskalno disciplino v državah s preohlapnimi fiskalnimi politikami.

Postopek odpravljanja primanjkljaja se sproži, ko načrtovani ali dejanski primanjkljaj države preseže mejo 3 % BDP. V primeru kršenja zgoraj naštetih vrednosti Komisija o kršitvi napiše poročilo ter predloži svoje mnenje ECOFIN-u, ki se v roku treh mesecev odloči ali čezmerni primanjkljaj obstaja ali ne.

Državni primanjkljaj nad 3 % se lahko opredeli kot izjemen in začasen (torej ne prekomeren) v primeru, da država zabeleži padec realnega letnega BDP za najmanj 2 %. Če je padec nenaden ali pa dolgotrajen, se padec realnega BDP med 0,75 % in 2 % prav tako lahko opredeli kot izjemo.

V kolikor posebne olajševalne okoliščine ne obstajajo, ECOFIN takoj po ugotovitvi obstoja prekomernega primanjkljaja pošlje zadevni državi določena priporočila. Država mora prekomeren primanjkljaj odpraviti v največ letu dni po njegovem odkritju.

Če ECOFIN meni, da država ni naredila dovolj za odpravo primanjkljaja, jo lahko pozove k bolj zavzetemu reševanju situacije in ji znova postavi rok za odpravo primanjkljaja. ECOFIN mora ob ponavljajočem neupoštevanju priporočil s strani države članice slednjo kaznovati v roku največ desetih mesecev od poročanja o prekomernem državnem primanjkljaju.

Dogovorjeno je bilo, da ECOFIN državo članico sprva sankcionira z brezobrestnim pologom. Depozit je sestavljen iz fiksne komponente (v višini 0,2 % BDP) in variabilne komponente, ki je enaka desetini razlike med dejanskim primanjkljajem in mejo 3 % BDP, pri čemer zgornja meja sestavljenega depozita ne sme presegati višine 0,5 % BDP. Polog se ob nadaljnjih neskladnostih po dveh letih pretvori v finančno kazen.

Postopek odločanja ni avtomatičen, ampak je del političnega procesa (Exenberger, 2004, str. 3). Med državami članicami je bilo v nasprotju z izvirnim predlogom nemške vlade namreč dogovorjeno, da bodo odločitve sprejemali v okviru standardnega zakonodajnega procesa (Svet EU npr. na podlagi priporočila Evropske komisije s kvalificirano večino sprejme odločitev ali priporočilo). Evropska komisija je tako ohranila pravico do nadzora in pobude, medtem ko Svet EU na koncu ohranja pravico sprejemanja dokončnih odločitev (Morris, Ongena & Schuknecht, 2006, str. 13)

2.3. Analiza izvirnega Pakta stabilnosti in rasti glede na Kopits-Symansky merila in Imanov kriterij zaželenih lastnosti fiskalnih pravil

Buti, Eijfinger in Franco (2002, str. 4) so na podlagi seznama meril, ki sta jih razvila Kopits in Symansky, takole subjektivno ovrednotili kakovost izvirnega Pakta stabilnosti in rasti:

Tabela 2: Izvirna fiskalna pravila EU glede na Kopits - Symansky merila

zaželene značilnosti fiskalnih pravil glede na Kopits-Symansky merila	ocena Butija (Buti et al., 2002)
jasno opredeljeno	dobro
pregledno	dobro
preprosto	zelo dobro
prilagodljivo	dobro
ustrezno glede na končni cilji	dobro
možnost uveljavitve	zadovoljivo
dosledno	dobro
podprto s strukturnimi reformami	zadovoljivo

Vir: M. Buti, S. Eijfinger & D. Franco, Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?, 2002, str. 4.

Glede na zgornjo subjektivno oceno fiskalnih pravil EU se zdi, da so pravila precej dobro usklajena z Kopits-Symansky merili. Pravila so jasno opredeljena, pregledna, zelo preprosta, pregledna, dosledna, prav tako je jasen tudi njihov končni cilj. Najšibkejša točka fiskalnih pravil EU je možnost uveljavitve pravil, ki je odvisna od političnih teženj. Prav tako avtorji vidijo pomanjkanje spodbud članicam monetarne unije o nujnosti strukturnih reform.

Buti, Eijfinger in Franco (2002, str. 6) poudarjajo, da je bil Kopits-Symansky kriterij pripravljen za ocenjevanje kakovosti domačih fiskalnih pravil. Menijo, da večnacionalni

značaj pravil EU odločilno vpliva na njihovo oblikovanje in izvajanje v vsaj dveh pogledih.

Prvič, potrebno je spoštovati suverenost držav in princip subsidiarnosti¹. To pomeni, da morajo biti pravila čim bolj nepristranska glede državnih socialnih preferenc, ki so v območju EU precej raznolika.

Drugič, zaradi mednarodne narave pravil obstajajo neujemanja med različnimi merili, in sicer med preprostostjo in prilagodljivostjo, med preprostostjo in ustreznostjo, ter med prilagodljivostjo in možnostjo uveljavitve. Neujemanja med različnimi zaželenimi značilnostmi vodijo pravila v različne smeri, tako da fiskalna pravila niso ravno optimalna.

Tabela 3: Specifikacija fiskalnih pravil EU

Specifikacija	Šibko fiskalno pravilo	Močno fiskalno pravilo	Fiskalna pravila EU – ocena Butija (Buti et al., 2002)
Preverjanje skladnosti s pravilom	Ex ante	Ex post	Ex post
Razveljavitev pravila z glasovanjem z navadno večino	Dovoljeno	Ni dovoljeno	Ni dovoljeno
Izvrševanje pravila Izvršitelj sankcij Dostop do podatkov Višina kazni	Strankarski Zaprto Nizke	Neodvisen Odprto Visoke	Strankarski Zaprto Visoke
Proces spreminjanja pravila	Enostavno	Težko	Težko

Vir: M. Buti, S. Eijffinger & D. Franco, Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? 2002, str. 8.

Prav tako kot Symansky-Kopits merila je bil tudi Inmanov kriterij pripravljen za ovrednotenje kakovosti domačih fiskalnih pravil. Buti, Eijffinger in Franco (2002, str. 8) menijo, da je tudi pri tem subjektivnem ocenjevanju zaznati vliv večnacionalnega značaja fiskalnih pravil EU na njihove osnovne značilnosti.

Značilen primer za to je naknadna odločitev za revizijo, ki je pomembna z nadnacionalnega vidika, še posebej ob upoštevanju večje verjetnosti moralnega tveganja glede predhodnih odločitev o politikah in težavnejšega nadzora nad slednjimi. Zagotavljanje prostega dostopa do podatkov je bistveno težavnejše, kadar vključuje večje število držav. Sankcije so v skladu s Paktom stabilnosti in rasti načeloma sicer visoke, njihovo dejansko izvajanje pa ostaja vprašljivo zaradi politične težavnosti uvedbe sankcij s strani ene suverene države proti drugi. To je seveda posledica neobstoja neodvisne institucije s pooblastili za uvedbo sankcij.

¹ Načelo, ki pravi, da se morajo stvari urediti v najmanjšem, najnižjem ali najmanj centraliziranem mestu.

Na splošno je skladnost izvirnih fiskalnih pravil v EMU z Inmanovi zaželenimi značilnostmi, razen možnosti uveljavitve, zelo dobra. Neskladja s kriterijem lahko tudi v tem primeru večinoma pripišemo vplivu nadnacionalnega značaja pravil.

3. REFORMIRANJE PAKTA V LETU 2005

3.1. Vzroki za reformo pakta v letu 2005

Vse od začetka veljave Pakta stabilnosti in rasti leta 1999 je njegovo izvajanje vzbujalo mešane občutke.

Od sredine pa do konca devetdesetih let je večina držav evrskega območja dosegla bistven napredek pri konsolidaciji svojih fiskalnih položajev. Leta 1993, ko je začela veljati Maastrichtska pogodba, je delež državnih primanjkljajev v območju evra znašala okoli 5,5 % BDP. Slednji so se do leta 1997, ko so morale države izpolnjevati maastrichtska konvergenčna merila, zmanjšal na manj kot 3 % BDP (glej Prilogo 1). Od takrat naprej so nekatere države evrskega območja uspele ohraniti zgleden fiskalni položaj, pri številnih drugih pa se je fiskalna konsolidacija bodisi ustavila bodisi celo šla v vzvratno smer. Pomanjkanje zagona v smeri napredka ali celo poslabšanje fiskalnega stanja je sprva zakrivalo ugodno gospodarsko okolje med letoma 1997 in 2000, ko pa se je rast pozneje upočasnila, so se proračunski saldi v nekaterih državah hitro poslabšali in proračunski primanjkljaji so dosegli ali celo presegli raven 3 % BDP (glej Prilogo 2).

Prva je referenčno vrednost 3 % BDP v letu 2001 prekršila Portugalska, v letu 2002 sta sledili Nemčija in Francija, v letu 2003 Nizozemska in Grčija ter v letu 2004 Italija.

ECOFIN kljub vedno slabšim fiskalnim položajem v številnih državah članicah ni korektno sledil pravilom Pakta. To je postalo zelo očitno novembra 2003, ko se je ECOFIN odločil, da zamrzne postopek stabilizacije prekomernih primanjkljajev za Francijo in Nemčijo. Odločitev je sprožila spor med Svetom EU in Evropsko komisijo, ki ga je na koncu morale rešiti Sodišče Evropskih skupnosti.

Annett, Decressin in Deppler (2005, str. 13) menijo, da se je Pakt zamajal predvsem ob vprašanjih izvršljivosti in občutka lastništva, medtem ko je bila nezadostna prilagodljivost drugotnega pomena. Izvršljivost je bila problematična za oba dela pakta, saj so nekatere države vztrajno kršile mejo glede višine primanjkljaja. Večje države članice so prav tako jasno pokazale, da ne bodo dopustile, da bi bile predmet postopka odpravljanja presežnega primanjkljaja.

3.2. Reforma pakta stabilnosti in rasti v letu 2005

Pakt je bil od vsega začetka tarča različnih kritik in reformnih predlogov, vendar je šele spor med Svetom EU in Evropsko komisijo povzročil, da se je slednja odločila začeti obsežnejšo razpravo o reformi Pakta stabilnosti in rasti.

Predlogi Evropske komisije in drugi predlogi so bili tema dolgotrajnih dogovorov med državami članicami ob koncu leta 2004 in v začetku leta 2005. Rezultat teh razprav je bil sporazum o spremembah v okviru Pakta stabilnosti in rasti, kot je bilo določeno v poročilu ECOFIN iz marca 2005 in pozneje uveljavljeno s spremembami uredb Sveta EU št. 1466/97 in 1467/97. Z reformo, ki jo je sprejel ECOFIN, so ohranili staro strukturo Pakta stabilnosti in rasti, vendar so kljub vsemu uveljavile številne pomembne spremembe.

V reformo, ki jo je ECOFIN sprejel marca 2005, so poskušali vključiti predvsem pet področij, ki so bila potrebna izboljšav (European Council, 2005, str. 3):

- poudariti ekonomsko razlago proračunskih omejitev s ciljem izboljšanja verodostojnosti in občutka lastništva;
- okrepiti občutek pripadnosti Paktu s strani nacionalnih oblikovalcev ekonomskih politik;
- bolj izrabititi obdobja gospodarskega razcveta za konsolidacijo proračunov in se s tem izogniti prociklični politiki;
- bolj zavzeto upoštevati priporočila ECOFINA v gospodarsko manj uspešnejših obdobjih;
- pri nadzoru stanja proračuna namenjati dovolj pozornosti javnemu dolgu in njegovi vzdržnosti.

3.2.1. Spremembe v preventivnem delu pakta

Ključna kritika izvirnega Pakta stabilnosti in rasti je bila, da njegov preventivni del daje prevelik poudarek kratkoročni formalni skladnosti s pravili, ne upošteva pa osnovnih ekonomskih pogojev ter srednjeročne in dolgoročne fiskalne vzdržnosti. Z reformo so zato uvedli različne izboljšave v smeri uravnoveženega srednjeročnega proračunskega stanja ter elementov, ki naj bi jih bilo treba upoštevati pri ovrednotenju fiskalnega položaja držav članic.

Reforma je vključevala:

- *Opredelitev srednjeročnih proračunskih ciljev.*

Namesto da bi bile države primorane slediti proračunskemu položaju, ki bi bil blizu ravnovesja ali v presežku, lahko v skladu z reformo same oblikujejo svoj srednjeročni cilj ter svoj program stabilnosti in konvergentnosti, ki ga na koncu ovrednoti Evropski svet.

Posamezni srednjeročni proračunski cilji lahko odstopajo od položaja v presežku ali blizu ravnovesja, in sicer je za države z nizkim dolgom in visokim potencialom za doseganje gospodarske rasti dovoljen primanjkljaj v višini 1 % BDP, za države, ki so visoko zadolžene in imajo nizek potencial za gospodarsko rast, pa je določen presežek v višini 1 % BDP.

Države morajo zagotoviti hiter napredek v smeri vzdržnosti ter hkrati pustiti dovolj proračunskega manevrskega prostora.

- *Spodbujanje popravkov v smeri doseganja srednjeročnega cilja*

Od držav, ki niso uresničile svojega proračunskega cilja, se pričakuje, da bodo sprejele ukrepe, ki bodo omogočali doseganje ciljev že v trenutnem gospodarskem ciklu. V ta namen bi morale članice evrskega območja in ERM II doseči vsaj minimalno letno prilagoditev proračunskega položaja, ki znaša 0,5 % BDP, v času gospodarskega vzpona pa bi morala dosegati stopnjo, višjo od 0,5 % BDP. Prizadevanja za usklajevanje bi torej morala biti večja v dobrih časih, v slabših časih pa bi bila lahko nekoliko omejena. Dobri časi so opredeljeni kot »obdobja, v katerih BDP presega svojo potencialno raven«.

- *Upoštevanje strukturnih reform*

Za države članice velja, da ob izvajanju strukturnih reform lahko odstopajo od srednjeročnega cilja in prilagoditvenih usmeritev. V poštev pridejo namreč le reforme, ki imajo neposredne dolgoročne učinke pri zmanjševanju stroškov in obenem spodbujajo potencialno rast ter tako ugodno vplivajo na dolgoročno vzdržnost.

3.2.2. Spremembe v korektivnem delu pakta

Spremembe v korektivnem delu so šle v smeri uvajanja večje prožnosti postopka presežnega primanjkljaja ter sprostitev in večje specifičnosti pri pojasnjevanju možnosti za izogibanje kaznovalnemu postopku. Spremembe so vključevale:

- *Opredelitev »resnega gospodarskega upada«*

Kot merilo za resni gospodarski upad je bila določena negativna letna stopnja realne rasti BDP ali pa akumuliran upad BDP v daljših obdobjih zelo nizke rasti realnega BDP glede na potencialno rast.

- *Specifikacija »ostalnih pomembnih dejavnikov«*

Pogodba določa, da bi morala Evropska komisija v svojem sporočilu, ki pomeni prvi korak postopka prekomernega primanjkljaja, upoštevati »vse druge pomembne dejavnike, vključujoč srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice«. Niti pogodba niti prvoten Pakt stabilnosti in rasti nista dodatno opredelila, kateri naj bi bili »pomembni dejavniki«, zato reformiran pakt slednje bolj jasno opredeljuje. ECOFIN pri ovrednotenju srednjeročnega proračunskega položaja upošteva predvsem potencialno gospodarsko rast, obstoječe gospodarske okoliščine, ter izvajanje politik v okviru lizbonske strategije² in politik za spodbujanje raziskav, razvoja in inovacij. Glede razvoja srednjeročnega proračunskega položaja se upoštevajo prizadevanja za fiskalno konsolidacijo v ugodnih časih, vzdržnost

² Lizbonska strategija je bila leta 2000 sprejeta kot strateški cilj EU, in sicer do leta 2010 postati najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Od tedaj je napovedani cilj in proces izvrševanja tako imenovane lizbonske strategije doživel kar nekaj modifikacij.

javnega dolga, javne naložbe in splošno kakovost javnih financ. Upoštevati je treba tudi vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembne za celovito oceno presežka čez referenčno mero. Posebna pozornost je namenjena proračunskim prizadevanjem za povečanje ali ohranjanje visoke ravni finančnih prispevkov za krepitev mednarodne solidarnosti in doseganja ciljev evropske politike, zlasti pri združevanju Evrope. Poudariti je treba, da se pri ocenjevanju dejstva, ali je določen primanjkljaj prekomeren, druge pomembne dejavnike upošteva le, če je proračunski primanjkljaj zgolj začasen in blizu referenčne vrednosti.

- *Podaljševanje postopkovnih rokov*

Precej rokov se je z reformo podaljšalo. To vključuje rok v katerem ECOFIN izda priporočilo državi članici s prekomernim primanjkljajem (podaljšano s treh na štiri mesece od dneva, ko so bili ustrezni podatki podani), rok državi članici za predstavitev ukrepov kot odziv na priporočila Sveta (podaljšano s treh na šest mesecev), rok, v katerem mora ECOFIN izdati obvestilo, če ni zadovoljen z ukrepi s katerimi se je država članica odzvala na priporočilo (podaljšano z enega meseca na dva), in rok, v katerem mora zadevna država predstaviti učinkovite ukrepe kot odgovor na obvestilo Sveta (podaljšano s treh na štiri mesece).

- *Podaljšanje rokov za zmanjšanje prekomernih primanjkljajev*

Standardni rok za odpravo prekomernega primanjkljaja je še vedno določen kot leto po ugotovitvi primanjkljaja, razen če obstajajo kakšne posebne okoliščine. Pri presoji ali gre za posebne okoliščine, ki utemeljujejo podaljšanje roka za eno leto, je treba upoštevati celovito oceno zgoraj navedenih »drugih pomembnih dejavnikov«. Poleg tega je treba začetni rok za popravek določiti tako, da bodo morale države članice kot merilo doseči minimalno letno izboljšanje svoje ciklično prilagojene bilance v višini 0,5 % BDP, brez enkratnih in začasnih ukrepov.

- *Večkratna priporočila ali obvestila v primeru nepričakovanih ali nezaželenih dogodkov*

Izvirni pakt ni izrecno predvideval podaljševanja rokov za odpravo prekomernega primanjkljaja ali večkratnih izdaj priporočil ECOFIN, in prav to je bilo v središču postopkovnih zastojev postopka prekomernega primanjkljaja v primeru Nemčije in Francije. Z reformo Pakta so te zadeve pojasnili in izrecno navedli, da se lahko ECOFIN, če je država članica sprejela učinkovite ukrepe v skladu s priporočili ECOFINA in če so po sprejetju poročila ali obvestila nastali nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z opaznimi posledicami za javne finance države, odloči, da pripravi revidirano obvestilo ali priporočilo in da lahko za eno leto podaljša rok za zmanjšanje prekomernega primanjkljaja.

- *Posvečanje večje pozornosti zadolženosti in vzdržnosti javnih financ*

Poročilo ECOFIN iz marca leta 2005 se je zavzemalo, da bi bilo merilo javnega dolga, »ki se zadovoljivo zmanjšuje in približuje referenčni vrednosti«, podano bolj konkretno. Kljub temu ni bil dosežen noben sporazuma o kvalitativni opredelitvi zmanjševanja javnega dolga, kot je bilo predlagano s strani Evropske komisije.

3.2.3. Spremembe na področju upravljanja

Z reformo Pakta stabilnosti in rasti samo po sebi niso uvedli kakšne velike spremembe na področju upravljanja. Zlasti se niso spremenili osnovni postopki in pravila glasovanja, saj bi bile v vsakem primeru potrebne spremembe pogodbe. ECOFIN je v poročilu iz marca 2005 vseeno podal nekaj predlogov za izboljšanje upravljanja in krepitev nacionalne podpore pravilom. V zvezi s navedenim se je zavzel za tesnejše sodelovanje med državami članicami, Evropsko komisijo in Svetom EU, pa tudi za izboljšanje podpore in izvrševanja skupnega pritiska nad državami kršiteljicami. Pozval je k razvoju dopolnilnih nacionalnih proračunskih pravil in nadaljevanj zasledovanja proračunskih ciljev, tudi če pride do zamenjave vlade, ter večji vključenosti nacionalnih parlamentov. Poudaril je tudi pomen zanesljivih makroekonomskih napovedi in proračunskih statističnih podatkov.

3.3. Ocene reforme Pakta

Buti, Eijffinger in Franco (2005, str. 24) menijo, da so nekateri elementi reforme izboljšali kakovosti proračunskega okvirja EU, medtem ko so ga nekateri poslabšali. Nekateri novosti omogočajo večjo prožnost pri obravnavanju posebnih okoliščin in težav posameznih držav, obenem pa se je ohranil preudaren pristop k fiskalnem ravnanju, saj bo prilagodljivost še naprej omejena z določbo, da mora vsak presežek nad 3 % BDP ostati začasen in omejen ter da ne sme biti nobena kategorija izdatkov izključena iz opredelitev primanjkljaja. Ukrepi za izboljšanje preglednosti, izboljšanje kakovosti statističnih podatkov in krepitev nacionalnih proračunskih institucij naj bi okrepili trenutno veljavna pravila. S poudarjanjem dolgoročne vzdržnosti so povzročili, da so fiskalna pravila postala nekoliko manj kratkoročno usmerjena, kar je bila pogosta kritika starega Pakta. Buti, Eijffinger in Franco po drugi strani menijo, da so nekatere spremembe nekoliko bolj problematične, pri čemer izpostavljajo predvsem podaljšanje rokov za odpravo primanjkljaja, kar lahko vodi do tega, da bi težave stalno odmikale v prihodnost. Opozarjajo, da večja zapletenost novega okvira lahko zmanjša prepoznavnost fiskalnih ciljev in povzroči manj učinkovit nadzor. Dodajajo, da obstaja še veliko spornih tehničnih vprašanj, ki jih je treba obravnavati, kot na primer: kako naj se izmeri fiskalno vzdržnost, kako naj bi opredelili začasne ukrepe, kako naj bi ovrednotili kakovost javnih financ ter kako naj bi obračunali stroške prizadevanj države v smeri evropske integracije. Malo je bilo tudi sprememb ključnih določb, ki vplivajo na boljšo možnost uveljavitve pravil.

Morris, Ongena in Schuknecht (2006, str. 23) so mnenja, da se spremembe preventivnega dela v bistvu štejejo kot premik v prid bolj sofisticiranih pravil, medtem ko so spremembe v smeri bolj prožnega korektivnega dela jasno povezane z manj strogimi pravili in postopki. Reforma je v primerjavi s prvotno obliko Pakta prinesla več razlogov za toleriranje primanjkljajev v višini nad 3 % BDP in podaljševanje rokov za odpravo takšnih primanjkljajev. Opozarjajo na nevarnost, da bi kombinacija večje prožnosti pravil s potrebo po pridobitvi kvalificirane večine v Svetu lahko privedla do milejših odločitev. Avtorji dodajajo, da bi dejstvo, če bi

odločitve postale milejše ter jih ne bi nadomestili z večjo politično zavezanostjo in izboljšano skladnostjo, lahko privedle do višjih in pogostejših kršitev pravil glede primanjkljaja.

Fischer, Jonung in Larch (2006, str. 23) menijo, da celotna reforma Pakta temelji na predpostavki, da se možnost uveljavitve da doseči predvsem s krepitvijo ekonomske logike skupnih fiskalnih pravil in s tem odgovornosti nacionalnih politik. Predvsem se po reformi pri ocenjevanju fiskalne uspešnosti bolj upošteva gospodarske in druge posebne razmere v posamezni državi članici. Poleg tega so se nekateri parametri fiskalnih predpisov spremenili, tako da so se bolj približali realnemu stanju. Dodajajo, da se je pri reformi manj pozornosti posvetilo izboljšanju možnosti uveljavitve do katere bi prišlo s krepitvijo postopkov in institucij.

Juergen von Hagen (2010, str. 20) izpostavlja dejstvo, da je bilo upoštevanje posebnih okoliščin pri ugotavljanju presežnega primanjkljaja možno že v okviru originalnih pravil. Dodaja, da je bilo pri reformi glavno vprašanje kdo je pristojen za odločanje, ko je fiskalna politika države članice v fazi ocenjevanja. Vrsta možnih izgovorov za presežni primanjkljaj po njegovem mnenju ne povečujejo prilagodljivosti, temveč jo celo znižujejo. Avtor tudi poudarja, da je bil pravi namen reforme nadaljnje zmanjšanje vpliva Evropske komisije na postopke, ki je bil z reformo tudi dosežen. Zaključuje, da je reforma z omogočanjem nadaljnje dominacije ECOFIN-a nad ocenjevanjem fiskalne vzdržnosti, še dodatno uničila verodostojnost Pakta.

Z reformo Pakta so precej omilili pravila in s tem državam članicam omogočili bolj ohlapno izvajanje reform za sledenje srednjeročnim ciljem ter jim dovolili voditi primanjkljaje z opravičilom, da so se znašle v gospodarsko neugodnih obdobjih. Strah nekaterih, da bi se lahko popravki korektivnega dela, s katerimi naj bi Paktu dodali potrebno fleksibilnost in preudarnost, izkazali za zelo tvegane za stabilnost Pakta, je bil upravičen. Obstoječe pomanjkljivosti pri gospodarskem upravljanju EU so se pokazale že kmalu z nastopom recesije v letu 2008. Zmanjšanje izvoza in zamrznitev denarnega trga je veliko držav evrskega območja pahnilo v nezavidljive fiskalne položaje.

4. PRIHODNJA REFORMA PAKTA

4.1. Kratek opis stanja javnih financ po reformi

Javne finance držav na evrskem območju so bile po reformi Pakta leta 2005 do izbruha finančne krize v septembru 2008 v razumni kondiciji. Povprečni državni primanjkljaj evrskega območja v razmerju do BDP je znašal 2 %, povprečno razmerje med javnim dolgom in BDP pa je znašalo 69,8 % (glej Prilogo 3). Fiskalno politiko so izvajali bolj ali manj v skladu s Paktom stabilnosti in rasti.

Stanje fiskalne politike se je po izbruhu finančne krize močno poslabšala. Povprečni državni

primanjkljaj držav evrskega območja v razmerju do BDP je z 2 % v letu 2008 do konca leta 2009 narasel na 6,3 %, povprečno razmerje med javnim dolgom in BDP pa se je povečalo za 9,4 odstotne točke in je ob koncu leta 2009 znašalo 79,2 % (glej Prilogo 3).

Hallett in Jensen (2010, str. 1) za to dramatično poslabšanje javnih financ izpostavljata predvsem tri vzroke. Prvi je povečanje javnih izdatkov, povezanih z reševalnimi paketi za banke in druge finančne institucije po finančni krizi. Drugi vzrok je samodejno povečanje odhodkov in padec prihodkov ob gospodarskem upadu zaradi delovanja vgrajenih stabilizatorjev. Poleg tega naj bi se javni prihodki zmanjšali tudi zaradi skorajšnje zamrznitve nepremičninskega in finančnega sektorja ter upada proizvodnje in zaposlovanja, ki smo mu bili priča v zadnjih dveh letih.

Podatki iz Priloge 3 prikazujejo naglo zadolževanje držav v zadnjih letih, zato lahko potrdimo, da je Evropska unija med ukvarjanjem s tekočimi gospodarskimi problemi nekoliko zanemarila pravila za vzdrževanje finančne discipline. Zaradi recesije je v državne blagajne pritekalo vedno manj davčnih prilivov, tako da so močnejše zadolžene države vedno težje poravnemale obveznosti iz naslova dolgov.

Prva izmed močnejše zadolženih držav je pokleknila Grčija, ki je v aprilu in maju 2010 dosegla točko, ko ji trg nikakor ni bil več pripravljen posojati denarja po razumni ceni.

Države EU in Mednarodni denarni sklad so tako 2. maja 2010 v strahu pred izbruhom takih razmer po vsej Evropski uniji, ki bi lahko resno ogrozile stabilnost evra, Grčiji odobrile posojilo v višini 110 milijard evrov. Denarna pomoč so pozneje 7. decembra 2010 odobrili tudi Irski (85 milijard evrov) in 17. maja 2011 Portugalski (78 milijard evrov).

Primer Grčije je vlil strah v kosti tako prebivalcem kot političnim vrhovom držav EU, ki so se do takrat na široko izogibali nepriljubljenim strukturnim reformam, dvigom davkov ali zmanjševanju državnih izdatkov. Začeli so se zavedati, da so nedavne krize in tveganje za stabilnost v evrskem območju poudarili soodvisnost med gospodarstvi držav članic EU ter izpostavili ranljivost držav, zlasti znotraj evrskega območja.

Evropska komisija je kmalu priznala, da pravil in postopkov za usklajevanje gospodarske politike niso dovolj upoštevali. Države namreč gospodarsko ugodnih let niso izkoristile za zadostno zmanjšanje javnega dolga, poleg tega pa tudi makroekonomskih neravnovesij niso ustrezno obravnavale. V številnih državah članicah se je to odrazilo v visokih primanjkljajih v tekočem računu, veliki zunanji zadolženosti in velikih javnih dolgovih, ki so bili precej nad referenčno vrednostjo, določeno v pogodbi.

V maju 2010 so zato ustanovili Evropski sklad za finančno stabilnost in Evropski finančni mehanizem za stabilizacijo. Odločili so tudi naj se prenovi okvir gospodarskega upravljanja v območju evra. Na zasedanju marca 2010 je Evropski svet pooblastil svojega predsednika Hermana Van Rompuya, naj v sodelovanju z Evropsko komisijo ustanovi delovno skupino, ki jo sestavljajo predstavniki držav članic in ECB. Delovna skupina je dobila nalogo, naj

pripravi predloge za okrepitev okvira za nadzor EU, zlasti njegovega proračunskega in makroekonomskega dela, ter vzpostavi okvir kriznega upravljanja. Poročilo delovne skupine, ki ga je potrdil Evropski svet na svojem zasedanju oktobra 2010, je vključevalo predloge za širše in globlje usklajevanje ekonomskih politik. Poleg tega so decembra 2010 voditelji držav in vlad dogovorili o ustanovitvi stalnega kriznega mehanizma.

Evropska komisija je v zvezi s cilji delovne skupine 29. septembra 2010 izdala šest zakonodajnih predlogov, ki so se navezovali na tri glavne teme (European Commission, 2010a, str. 1):

- okrepiti skladnost držav članic s Paktom stabilnosti in rasti in poglobiti usklajevanje fiskalne politike
- razširiti gospodarski nadzor za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje makroekonomskih neravnovesij in razlik v konkurenčnosti
- okrepiti mehanizme uveljavljanja pravil

Evropska komisija v svoj paket zakonodajnih predlogov ni umestila mehanizma za krizno upravljanje, ki je bil širše omenjen v njenem predhodnem poročilu z dne 12. maja 2011.

4.2. Povzetek predlaganih sprememb, ki temeljijo na paketu zakonodajnih predlogov Evropske Komisije in priporočil Van Rompuyeve delovne skupine

4.2.1. Predlagane reforme Pakta in nacionalnih proračunskih okvirov

Vam Rompuyeva delovna skupina je s ciljem okrepiti preventivni del Pakta priporočila, naj bi v ovrednotenje tega, kako države dosegajo svoje srednjeročne proračunske cilje, vključili tudi javnofinančne izdatke (brez diskrecijskih sprememb v prihodkih). V skladu s predlogi Evropske komisije naj stopnja rasti javnofinančnih izdatkov praviloma ne bi presegala razumne srednjeročne stopnje rasti BDP, razen če bi se to ujemalo z diskrecijskim povečanjem proračunskih prihodkov.

Novost je tudi možnost izdaje priporočil glede fiskalnih politik, če so prilagoditve države članice v okviru preventivnega dela nezadostne. Evropska komisija je predlagala izdajo priporočila, če obstajajo resna ali vztrajna odstopanja od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja države. Znatno odstopanje bi bilo opredeljeno kot odstopanje od razumne stopnje rasti odhodkov za najmanj 0,5 % BDP v enem letu ali povprečje 0,25 % v obdobju dveh zaporednih let (European Commission, 2010b).

Z namenom večjega osredotočanja na stanje javnega dolga in javnofinančne vzdržnosti, tako v preventivnem kot v korektivnem delu, je delovna skupina pri proračunskem nadzoru predlagala večjo vključenost meril glede javnega dolga. V okviru preventivnega dela Pakta bi se od države članice, katere javni dolg bi presegal mejo 60% BDP ali bi nakazoval izrazito

tveganje v smislu splošne vzdržnosti dolga, zahtevali hitrejši napredek pri doseganju njenih srednjeročnih proračunskih ciljev. V korektivnem delu bi ob preseganju zgoraj navedene meje glede deleža javnega dolga v BDP posamezne države sprožil postopek odpravljanja primanjkljaja. Postopka ne bi sprožili, če bi se dolg države zadovoljivo zmanjševal in približeval referenčni vrednosti (European Council, 2010a).

Komisija je predlagala številčno opredelitev zadovoljivega zmanjševanja dolga, in sicer bi se moral v treh letih pred ocenjevanjem letno v povprečju zmanjšati za dvajsetino zneska, ki je nad 60 % BDP referenčne vrednosti (European Commission, 2010b).

Pri ovrednotenju vzdržnosti javnih financ posamezne države bi morali večjo skrb posvetiti javnemu dolgu ter različnim dejavnikom, ki vplivajo na ta dolg. V ta namen bi bilo treba bolj natančno ovrednotiti zapadlost in valutno strukturo javnega dolga države, pa tudi potencialna tveganja, povezana z obveznostmi, kot so prihodnje pokojnine, in potencialnimi obveznostmi, kot so jamstva za dolg zasebnega sektorja.

Van Rompuyeva delovna skupina je prav tako priporočila, naj bi izpolnjevanje fiskalnih pravil in priporočil okrepili z uvedbo: „novih na ugled vezanih in političnih ukrepov“, ki bi vključevali nove zahteve za poročanje s strani držav članic. Svetu EU in evroskupini bi dali možnost, da izdeta uradno poročilo Evropskemu svetu, če se država članica ne bi držala priporočila s strani Sveta EU, ter uvedeta nadzor za države evrskega območja in države, ki sodelujejo v ERM II, v obliki misije s strani Evropske komisije v sodelovanju z Evropsko centralno banko. Ti ukrepi bi poleg obstoječih kazni pomenili dopolnilo k novim finančnim sankcijam za države evrskega območja. V okviru možnosti bi finančne sankcije sprejel Svet z postopkom obratnega glasovanja, s čimer bi povečali možnost avtomatizma v procesu odločanja. Nove finančne sankcije in nefinančne ukrepe bi uveljavili prej in bolj postopoma kot sankcije v obstoječem okviru, ki jih lahko sprejmejo z večinskim glasovanjem le ob koncu postopka za odpravljanje prekomernega proračunskega primanjkljaja. Delovna skupina je tudi priporočila, naj bi nacionalni proračunski okviri izpolnjevati določene minimalne zahteve glede javnih računovodskih sistemov in statistik, numeričnih fiskalnih pravil, sistemov za napovedovanje, učinkovitih srednjeročnih proračunskih ciljev in ustrezne splošne javnofinančne pokritosti (European Council, 2010a).

Evropska komisija je te elemente vključila v osnutek direktive o zahtevah za proračunske okvire. Poleg teh minimalnih zahtev bi se morali dogovoriti o vlogi javnih organov pri zagotavljanju neodvisnih analiz, ocen in napovedi glede vprašanj nacionalne fiskalne politike.

4.2.2. Predlagani novi okvir makroekonomskega nadzora

Prvi novi element preventivnega dela, kakršnega je predlagala Evropska komisija, je opozorilni mehanizem, ki bi omogočil začetno naznanilo obstoja ali morebitnega tveganja makroekonomskih neravnovesij in ranljivosti v državah članicah. Opozorilni mehanizem bi vključeval pregled stanja z omejenim nizom makroekonomskih pokazateljev, ki naj bi jih

dopolnili z ekonomsko presojo. Zunanja neravnovesja bi pokrivali pokazatelji zunanjega položaja (npr. tekoči račun kot delež BDP, neto tuja finančna sredstva kot delež BDP) in konkurenčnosti (npr. realni efektivni devizni tečaj, stroški dela na enoto, inflacija glede na harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin), notranja neravnovesja pa pokazatelji glede stanovanjske problematike (npr. dodana vrednost stavbnih objektov, cene stanovanjskih hiš) in zadolženosti (npr. dolg javnega sektorja kot delež BDP, dolg zasebnega sektorja kot delež BDP).

V skladu s predlogi Evropske komisije naj bi bili alarmni pragovi določeni in napovedani za vsak pokazatelj posebej, da bi s tem povečali preglednost in odgovornost. Za pokazatelje konkurenčnosti in pokazatelj tekočega računa bi bili pragovi simetrični: tako bi obenem razkrivali prekomerno visoke ravni in prekomerno nizke ravni spremenljivke, kar pomeni, da bi bilo v državah članicah ukrepanje potrebno v obeh primerih (European Commission, 2010c).

Van Rompuyeva delovna skupina se je odločila za bolj diferenciran pogled na to vprašanje, saj bi države razlikovali glede na stopnje konkurenčnosti in makroekonomskih neravnovesij. Politično ukrepanje za države z velikimi neravnovesji je namreč še posebej nujno (European Council, 2010a).

Evropska komisija naj bi na podlagi ugotovljenih večjih makroekonomskih neravnovesij ali tveganj, izvedla široko zastavljen in poglobljen pregled ekonomskega, finančnega in javnofinančnega razvoja v zadevnih državah članicah. Evropska komisija bi lahko na podlagi omenjenih poglobljenih pregledov priporočila, naj Svet EU na zadevno državo članico naslovi priporočilo. V priporočilu bi bili točno določeni posebni ukrepi gospodarske politike, namenjeni zmanjšanju teh neravnovesij in tveganj. Svet EU naj bi takšna priporočila izdal vzporedno z drugimi priporočili glede politik v okviru strategije „Evropa 2020“³ ter Pakta stabilnosti in rasti.

Če bi Evropska komisija ugotovila resna makroekonomska neravnovesja ali neravnovesja, ki bi utegnila ogroziti normalno delovanje EMU, lahko priporoči sprožitev postopka odpravljanja prekomernega neravnovesja (EIP) v okviru korektivnega dela predlaganega okvira makroekonomskega nadzora. Zadevno državo članico bi začeli tudi strožje nadzorovati glede njene ekonomske politike. Priporočila glede politik, ki bi jih oblikovali v okviru korektivnega dela, bi bila bolj podrobna in strožja od priporočil, izdanih v okviru preventivnega dela, ter bi podrobno navajala pričakovane odzive v obliki politik in določila roke za izvedbo korektivnih ukrepov. Države članice, za katere bi se izvajal EIP, bi bile

³ Evropa 2020 je ambiciozna in celovita strategija za izhod držav članic iz gospodarske krize, zagotovitev makroekonomske stabilnosti ter izvedbo daljnosežnih strukturnih reform. Bistveni del te strategije je uvedba strukturnih reform za srednje- in dolgoročno obdobje, ki se osredotočajo na spodbujanje vzdržnosti javnih financ, izboljšanje potenciala rasti in uresničevanje petih glavnih ciljev do leta 2020. Strategija opredeljuje tri prednostne vidike rasti za Evropo: pametno, trajnostno in vključujočo rast.

dolžne predložiti korektivni akcijski načrt, v katerem bi bil določen njihov nacionalni odziv v obliki politik na priporočila in roke, določene s strani Sveta EU. Države članice, ki bi bile podvržene EIP, bi bile dolžne redno poročati Svetu EU in Evropski komisiji o napredku pri izvajanju priporočil Sveta EU. Evropska komisija bi njihov napredek ovrednotila na podlagi omenjenih poročil in morebitnih nadzornih misij v državah. Za države članice bi še naprej veljali strožji nadzor in obveznosti poročanja, vse dokler Svet EU na podlagi priporočila Evropske komisije ne bi ugotovil, da se je stanje prekomernega neravnovesja zaključilo, in končal EIP.

Za mehanizem za izrek sankcij v okviru EIP, ki ga predlaga Evropska komisija, je predvideno, da naj bi bil na splošno podoben mehanizmu za fiskalni nadzor, opredeljenem v okviru postopka odpravljanja prekomernega proračunskega primanjkljaja. Evropska komisija je za države evrskega območja predstavila možnost uvedbe finančnih sankcij v dveh primerih. Prvič, če Svet EU meni, da ukrepi ali časovni razpored, predviden v CAP (korektivni akcijski načrt), ne bi zadostovali za izpolnitev njegovih priporočil, lahko od zadevne države članice zahteva, naj spremeni CAP. Sankcije bi lahko uporabili za državo evrskega območja, ki večkrat zapovrstjo ne bi predložila CAP, ki bi ga Svet EU ocenil za primernega. Drugič, če Svet EU na podlagi ovrednotenja Evropske komisije glede izpolnjevanja priporočil Sveta EU s strani države članice ugotovi, da država članica večkrat zapovrstjo ni izvedla ustreznih ukrepov v okviru EIP, lahko uvede finančne sankcije (European Commission, 2010c).

4.3. Sistem stalnega kriznega upravljanja

Grška kriza je pokazala, da EU potrebuje okrepljen mehanizem za krizno upravljanje. Nedavni dogodki so pokazali, da lahko finančne težave v eni izmed držav članic hitro ogrozijo makroekonomsko in finančno stabilnost celotne EU. To še posebej velja za evrsko območje, kjer so gospodarstva in finančni sektor še tesneje povezani (European Council, 2010, str. 10).

EU je takoj po sprejetju načrta finančne pomoči Grčiji maja 2010 ustanovila Evropski sklad za finančno stabilizacijo (EFSF) in Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM). Posojilna zmožnost omenjenih instrumentov skupaj z aranžmaji pomoči MDS znaša 750 milijard evrov. Članice, ki nimajo realnih možnosti za nadaljnji dostop do financiranja na trgu, lahko preko teh instrumentov prejmejo posojila po ugodnejših pogojih kot na trgu. Posojilo je seveda pogojeno z izvajanjem ekonomskega in finančnega prilagoditvenega programa, ki je določen v soglasju s posojilodajalci.

Evropski svet je oktobra 2010 sprejel sklep o ustanovitvi Stalnega mehanizma za finančno stabilnost s (v nadaljevanju ESM), ki naj bi leta 2013 nadomestil začasna mehanizma (EFSF in EFSM). Stalni mehanizem za finančno pomoč s kapitalom v višini 700 milijard evrov naj bi v večinoma temeljil na predhodnem Evropskem skladu za finančno stabilizacijo.

Mehanizma naj sicer ne bi izvajali prek posebne družbe, kot velja za trenutna začasnega mehanizma za stabilnost evra, temveč naj bi šlo za mednarodno finančno ustanovo (Finance, 2011).

SKLEP

Države z vključitvijo v Ekonomsko in monetarno unijo (EMU), ki je najvišja stopnja ekonomske integracije, izgubijo vpliv na svojo lastno devizno-tečajno in monetarno politiko. Njuno upravljanje postane naloga celotne skupnosti. Večinoma preostaja samostojen le vpliv na fiskalno politiko, ki državi omogoča, da z razporejanjem državnih prihodkov in odhodkov vpliva na udejanjanje svojih gospodarskih ciljev.

Samostojna fiskalna politika lahko postane tudi potencialen vir negativnih vplivov na druge članice monetarne unije. Stroški visokih primanjkljajev in javnega dolga so dobro znani. Med njimi so naraščajoče obrestne mere, pritiski na devizni tečaj in inflacijo ter povečano tveganje za nezmožnost plačevanja obveznosti, ki navadno hudo obremeni finančne trge.

Čeprav fiskalna politika ostaja v pristojnosti posameznih nacionalnih vlad in tako odraža njihove politične preference, EMU pri oblikovanju gospodarske politike zahteva prenos vsaj nekaterih nacionalnih samostojnosti na nadnacionalno raven. Prav pravila Pakta stabilnosti in rasti, sprejeta leta 1997, so najpomembnejši dogovor s področja urejanja fiskalne politike v Evropski uniji. Namen Pakta je preko obvladovanja primanjkljajev in zadolževanja držav članic evrskega območja ohranjati nemoteno delovanje EMU.

Po začetnih »uspehih« Pakta je že gospodarska kriza leta 2003 pokazala veliko pomanjkljivosti evropskega fiskalnega okvira. Pravila Pakta so bila takrat močno oslABLJENA, pomembne odločitve o ukrepih ali sankcijah so bile popolnoma odvisne od takratne politične volje. Neuspehi ključnih držav članic EU pri spoštovanju zahtev Pakta samo nekaj let po uvedbi slednjega so sprožili burne razprave o tem, kako preoblikovati okvir za fiskalno usklajevanje politike v EMU.

Omenjene razprave so privedle do preoblikovanja Pakta v letu 2005. Z reformo Pakta so uvedli bolj sofisticirana pravila in bolj prilagodljive postopke. Opozorila mnogih strokovnjakov na negativne vplive reforme na delovanje tako preventivnega kot korektivnega dela so se izkazala za zelo tehtna. Večina držav namreč gospodarsko ugodnih let po reformi ni izkoristila za zadostno zmanjšanje javnega dolga, poleg tega pa tudi makroekonomskih neravnovesij niso ustrezno obravnavale. V številnih državah članicah se je to odrazilo v visokih primanjkljajih v tekočem računu in velikih javnih dolgovih, ki so bili precej nad referenčno vrednostjo, določeno v pogodbi. Ob pričetku krize je prišlo še do dodatnega poslabšanja fiskalnih položajev, saj so se države usmerile predvsem v reševanje tekočih gospodarskih težav in pri tem nekoliko zanemarile pravila Pakta.

Zaradi visoke stopnje gospodarske in finančne integracije v evrskem območju se je kmalu po začetku krize pojavilo tveganje preliivanja negativnih učinkov iz posameznih držav na celotno evro območje. Maja 2010 so zato ustanovili Evropski sklad za finančno stabilnost in Evropski finančni mehanizem za stabilizacijo. Odločili so tudi naj se prenovi okvir gospodarskega upravljanja v evrskem območju.

Predlagane spremembe, ki temeljijo na paketu zakonodajnih predlogov Evropske komisije in priporočil Van Rompuyeve delovne skupine, naj bi okrepile izvajanje Pakta stabilnosti in rasti, izboljšale nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji in vzpostavile več različnih spodbud in sankcij, ki bi bile sprožene že v zgodnejših fazah.

Prvi korak v smeri novega okrepljenega gospodarskega upravljanja v EU je bil že narejen. Pogodbo o ustanovitvi Stalnega mehanizma za finančno stabilnost s kapitalom 700 milijard evrov, ki naj bi v letu 2013 nasledil začasna mehanizma, so finančni ministri držav evro območja podpisali 11. julija 2011.

Države evrskega območja bodo morale iz trenutne krize potegniti trdne sklepe in se sprijazniti z dejstvom, da k stabilnejšemu položaju vodijo le čim bolj usklajene nacionalne proračunske politike. Dolgoročno morajo države evrskega območja okrepiti delovanje Pakta in izboljšati nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji, kratkoročno pa bodo morale prek stabilizacijskih skladov, ECB in morda celo uvedbo Euro obveznic znova pridobiti zaupanje finančnih trgov.

LITERATURA IN VIRI

1. Annett, A., Decressin J., & Deppler M. (2005). Reforming the Stability and Growth Pact. *International Monetary Fund*. Najdeno 18. marca 2011 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp02.pdf>
2. Balassone, F., & Franco D. (2001). EMU fiscal rules: A new answer to an old question?. Najdeno 2. marca 2011 na spletni strani http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules/session1/033-058_balassone_%26_franco.pdf
3. Buti, M., Eijffinger, S., & Franco D. (2003). Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand design or Internal Adjustment?. Najdeno 30. marca 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication948_en.pdf
4. Buti, M., Eijffinger, S., & Franco D. (2005). The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate. Najdeno 1. aprila 2011 na spletnem naslovu <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=53799>
5. Buti, M., & Giudice G. (2002). Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment. *European Commission*. Najdeno 29. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1510/papers/buti2.pdf>
6. Buti, M., & van den Noord (2004). Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives. *European Commission*. Najdeno 29. januarja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication686_en.pdf
7. European Central Bank (2010). Reinforcing economic governance in Euro area. Najdeno 3. Februarja 2011 na spletni strani <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf>
8. European Central Bank (2011). The reform of economic governance in the Euro area – essential elements. Najdeno 13. aprila 2011 na spletni strani http://www.ecb.int/pub/pdf/other/art1_mb201103en_pp99-119en.pdf
9. European Commission (2010a). A toolbox for stronger economic governance in Europe. Najdeno 14. Januarja 2011 na spletni strani <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/288>

10. European Commission (2010b). Economic governance package (1): Strengthening the Stability and Growth Pact. Najdeno 23. marca 2011 na spletni strani <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/455&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>
11. European Commission (2010c). Economic governance package (2): Preventing and correcting macroeconomic imbalances. Najdeno 23. marca 2011 na spletni strani <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/454&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
12. European Council (2005). Improving the implementation of the Stability and Growth Pact. Najdeno 5. januarja 2011 na spletni strani http://www.banque-france.fr/fr/eurosys/telechar/europe/ECOFIN_210305a.pdf
13. European Council (2010a). Strengthening economic governance in the EU. Report of the task force to the European Council. Najdeno 26. marca 2011 na spletni strani http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf
14. European Council (2010b). Why the task force proposals will make the european economies more crisis proof. Factsheet on the surveillance procedures in the EU. Najdeno 26. marca 2011 na spletni strani http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf
15. Eurostat (2010). Provision of deficit and debt data for 2009 – Second notification. Najdeno na 22. januarja 2011 na spletni strani <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/170&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>
16. Exenbergger, A. (2004). The Stability and Growth Pact. Experience and Lessons to be Learnt for Europe and the World. Najdeno 10. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://homepage.uibk.ac.at/~c43207/die/papers/sgp.pdf>
17. Filipek, A., & Schreiber T. (2010). The Stability and Growth Pact: Past Performance and Future Reforms. Najdeno 10. februarja 2011 na spletnem naslovu http://web.wm.edu/economics/wp/cwm_wp97.pdf
18. Fischer, J., Jonung, L., & Larch. M (2006). 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A Survey. *European Commission*. Najdeno 23. januarja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication833_en.pdf

19. Gali, J., & Perotti, R. (2003). Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe. Najdeno 13. marca 2011 na spletnem naslovu <http://www.nber.org/papers/w9773.pdf>
20. González-Páramo, J. M. (2005). Najdeno 15. januarja na spletni strani <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>
21. Hallet, A., & Jensen, S. (2010). Is There a Need for a New Fiscal Framework in the Euro Area?. Najdeno 18. februarja 2011 na spletni strani http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1698791
22. Inman, R. (1996). Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU. Najdeno 6. januarja 2011 na spletni strani <http://www.nber.org/papers/w5838>
23. Kakšna bo institucionalna reforma v EU? (2011). *Finance*. Najdeno 4. januarja 2011 na spletni strani <http://www.finance.si/299025/J%FCrgen-Stark-Kak%B9na-bo-institucionalna-reforma-v-EU>
24. Kopits, G., & Symansky S. (1998). Fiscal policy rules. Najdeno 17. januarja 2011 na spletni strani <http://www.cartac.org/UserFiles/File/Training%20Documents/Occasional%20Paper%20162%20Fiscal%20Policy%20Rules-%201%20%20DMSDR1S.pdf>
25. Larch, M., van den Noord P., & Jonung, L. (2010). The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession. Najdeno 10. junija 2011 na spletni strani http://www.nek.lu.se/publications/workpap/papers/WP11_6.pdf
26. Morris, R., Ongena H., & Schuknecht, L. (2006). The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *European Central Bank*. Najdeno 20. februarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp47.pdf>
27. Preventive arm: surveillance of budgetary positions. Najdeno 4. januarja 2011 na spletni strani http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_en.htm
28. Schuknecht L. (2004). EU fiscal rules. Issues and lessons from political economy. *European Central Bank*. Najdeno 20. aprila 2011 na spletni strani <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf>
29. Schumann A. (2005). Revising the Stability and Growth Pact: Remediating forfeited chances or coping with future challenges. Najdeno 15. aprila 2011 na spletnem naslovu <http://www.bescv.cv/sfecv/cms.aspx?plg=a396ed2c-8676-45ce-8117-ccb32dee46cb>

30. The corrective arm: the excessive deficit procedure. Najdeno 3. januarja 2011 na spletni strani http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125020_en.htm
31. Von Hagen, J. (2010). The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU. Najdeno 10. februarja 2011 na spletni strani <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=122123>
32. Za zagotavljanje stabilnosti evra 700 milijard (2011). *Finance*. Najdeno 13. julija 2011 na spletni strani <http://www.finance.si/318065/Za-zagotavljanje-stabilnosti-evra-700-milijard>

PRILOGE

KAZALO PRILOG

PRILOGA 1: Fiskalna konsolidacija v okviru priprav na enotno valuto.....	1
PRILOGA 2: Fiskalna gibanja v okviru Pakta stabilnosti in rasti v obdobju med letom 1988 in 2004	2
PRILOGA 3: Fiskalna gibanja v evro območju med letom 2006 in letom 2009.....	3

PRILOGA 1

Tabela 1: Fiskalna konsolidacija v okviru priprav na enotno valuto

(as a % of GDP)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>General government budget balance</i>							
Belgium	-6,0	-6,8	-7,0	-4,7	-4,4	-3,8	-2,0
Germany	-3,2	-2,7	-3,4	-2,5	-3,2	-3,3	-2,6
Greece	-11,4	-12,6	-13,6	-9,9	-10,2	-7,4	-6,6
Spain	-4,2	-3,9	-6,6	-6,0	-6,5	-4,8	-3,1
France	-2,0	-3,8	-5,6	-5,6	-5,5	-4,1	-3,0
Ireland	-2,2	-2,4	-2,3	-1,5	-2,1	-0,1	1,1
Italy	-9,7	-9,2	-9,1	-8,8	-7,4	-6,9	-2,6
Luxembourg	1,5	0,6	1,3	2,3	2,3	1,1	3,5
Netherlands	-2,7	-3,6	-3,0	-3,5	-4,0	-1,7	-1,1
Austria	-2,9	-1,9	-4,1	-4,8	-5,6	-3,9	-1,7
Portugal	-5,5	-2,7	-5,6	-5,6	-5,2	-4,5	-3,4
Finland	-1,5	-5,7	-7,8	-6,0	-6,2	-3,5	-1,2
Euro area	-4,5	-4,7	-5,5	-4,9	-5,0	-4,2	-2,6
<i>General government debt</i>							
Euro area	57,4	59,2	65,0	67,6	72,2	73,9	73,5

Vir: R. Morris, H. Ongena & L. Schuknecht, The reform and implementation of the Stability and Growth Pact, 2006, str. 11.

PRILOGA 2

Tabela 2: Fiskalna gibanja v okviru Pakta stabilnosti in rasti v obdobju med letom 1998 in 2004

(as a % of GDP)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>General government budget balance</i>							
Belgium	-0,8	-0,5	0,1	0,4	0,0	0,1	0,0
Germany	-2,2	-1,5	-1,1	-2,8	-3,7	-4,0	-3,7
Greece	-4,3	-3,4	-4,0	-5,4	-4,9	-5,8	-6,9
Spain	-3,0	-1,1	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1
France	-2,6	-1,7	-1,5	-1,6	-3,2	-4,2	-3,7
Ireland	2,4	2,5	4,4	0,8	-0,6	0,2	1,5
Italy	-2,8	-1,7	-1,9	-3,1	-2,9	-3,4	-3,4
Luxembourg	3,2	3,3	5,9	5,9	2,0	0,2	-1,1
Netherlands	-07	0,6	1,5	-0,2	-2,0	-3,1	-1,9
Austria	-2,3	-2,2	-1,8	0,0	-0,5	-1,5	-1,1
Portugal	-3,0	-2,7	-3,2	-4,3	-2,9	-2,9	-3,2
Finland	1,7	1,7	7,0	5,1	4,1	2,5	2,3
Euro area	-2,2	-1,3	-1,0	-1,8	-2,5	-3,0	-2,8
<i>General government debt</i>							
Euro area	73,0	71,7	69,2	68,3	68,1	69,3	69,8

Vir: R. Morris, H. Ongena & L. Schuknecht, *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact*, 2006, str. 16.

PRILOGA 3

Tabela 3: Fiskalna gibanja v evro območju med letom 2006 in letom 2009

	2006	2007	2008	2009
Euro Area (EA 16)				
GDP market prices (mp) (million euro)	8.561.831,0	9.019.608,0	9.248.228,0	8.957.736,0
Government deficit (-) / surplus (+) (million euro)	- 16.763,0	-58.519,0	-186.010,0	-563.419,0
(% of GDP)	-1,4	-0,6	-2,0	-6,3
Government expenditure (% of GDP)	46,7	46,0	46,9	50,8
Government revenue (% of GDP)	45,3	45,3	44,9	44,5
Government debt (million euro)	5.865.245,0	5 967.265,0	6 452.348,0	7 092.408,0
(% of GDP)	68,5	66,2	69,8	79,2

Vir: Eurostat, Provision of deficit and debt data for 2009 – Second notification, 2010.