

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO**

**PROBLEM JAVNIH FINANC V EVROPSKI UNIJI**

**Ljubljana, avgust 2005**

**MATEJA PILKO**

## **IZJAVA**

Študentka MATEJA PILKO izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Boštjana Jazbeca in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 7.9.2005

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ZGODOVINA EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA (1950 - 2004)</b> .....	<b>3</b>
2.1. VSTOP SLOVENIJE V ERM 2.....	6
<b>3. TEORIJA FISKALNE POLITIKE</b> .....	<b>7</b>
3.1. FUNKCIJE FISKALNE POLITIKE .....	7
3.2. FISKALNI INSTRUMENTI.....	8
3.3. FISKALNA POLITIKA IN MAKROEKONOMSKA STABILNOST .....	8
3.4. POMEN STABILNIH JAVNIH FINANC ZA USPEŠNO MONETARNO UNIJO .....	9
3.4.1. <i>Vloga in omejitve nacionalne fiskalne politike v EU in EMU</i> .....	10
3.5. OBSTOJEČI FISKALNI OKVIR EU TER NJEGOVA FISKALNA PRAVILA .....	11
3.5.1. <i>Nastanek pravil, pogojen z evropsko zgodovino</i> .....	11
3.5.2. <i>Pakt stabilnosti in rasti</i> .....	12
3.5.3. <i>Reforma pakta stabilnosti in rasti</i> .....	14
3.6. REFORME, KI SO POTREBNE ZA FISKALNO VZDRŽNOST V EVROPSKI UNIJI.....	15
3.6.1. <i>Širše smernice ekonomske politike</i> .....	17
<b>4. PREGLED FISKALNEGA POLOŽAJA DRŽAV ČLANIC EU</b> .....	<b>18</b>
4.1. JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ – V ODSOTKIH BDP .....	18
4.2. JAVNI DOLG – V ODSOTKIH BDP .....	18
4.3. ZAKLJUČKI O FISKALNEM POLOŽAJU DRŽAV ČLANIC EU.....	19
<b>5. VZDRŽNOST JAVNIH FINANC V EVROPSKI UNIJI</b> .....	<b>20</b>
<b>6. POSLEDICE DEMOGRAFSKIH SPREMENB V EVRO OBMOČJU</b> .....	<b>21</b>
6.1. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE.....	21
6.2. EKONOMSKE POSLEDICE.....	24
6.3. POTREBA PO OBSEŽNIH REFORMAH .....	25
<b>7. POKOJNINSKI SISTEMI IN REFORME V EVROPI</b> .....	<b>26</b>
7.1. POSODOBITEV POKOJNINSKIH SISTEMOV .....	27
7.2. NOVE ČLANICE EU-8.....	28
7.2.1. <i>Ozadje pokojninskih reform</i> .....	28
7.2.2. <i>Proces pokojninskih reform</i> .....	29
7.2.3. <i>Nadaljnji kratkoročni načrti EU-8</i> .....	33
7.3. PRIMERJAVA Z EU-15 .....	34
7.4. POKOJNINSKE REFORME DRŽAV ČLANIC EU - 15 .....	35
7.5. OBLIKOVANJE POKOJNINSKIH SKUPIN V EU-25.....	37

<b>8. SLOVENIJA</b> .....	<b>39</b>
8.1. IZPOLNJEVANJE MAASTRICHTSKIH KRITERIJEV .....	39
8.2. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC SLOVENIJE.....	40
8.2.1. <i>Demografski položaj Slovenije</i> .....	40
8.2.2. <i>Pokojninska in zdravstvena reforma</i> .....	40
8.3. NAPOVEDI ZA SLOVENIJO .....	42
<b>9. SKLEP</b> .....	<b>44</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>46</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>48</b>
<b>SLOVAR</b>	
<b>PRILOGE</b>	

## 1. UVOD

Od 1. maja 2004 ima Evropska Unija 25 držav članic. V Unijo je takrat vstopilo deset novih držav članic, to so: Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. V skladu z evropskimi predpisi te države niso uvedle evra hkrati s pristopom k EU, ampak ga bodo uvedle čez nekaj let, ko bodo izpolnile pogoje za uvedbo evra.

Zahtevanih pogojev za prevzem evra je pet, med njimi sta dva fiskalne narave (kriterija za javnofinančni primanjkljaj in javni dolg). Stabilne javne finance in vzdržna plačilna bilanca so namreč temelji evropske ekonomske in denarne unije. Finančno ravnovesje je treba ohranjati ves čas. Predvideno orodje za ohranjanje finančnega ravnovesja je Pakt stabilnosti in rasti, ki vključuje posebne programe, prirejene za države članice z derogacijo in tiste, ki so že članice Evropske monetarne unije.

V času vzpostavljanja EMU so obstajale med državami velike razlike. Te so bile v stopnji inflacije, obrestnih merah, v stopnji in strukturi javnih prihodkov in odhodkov, v stopnji javnofinančnega primanjkljaja, stopnja javnega dolga in še v drugih spremenljivkah. Razmišljanje ekonomistov in politikov teh držav je bilo različno, saj je vsako državo zaznamovala drugačna preteklost. Nekatere izmed razlik bi lahko ignorirali, saj so imela nekatera omejeno pomembnost za stabilen razvoj in uspešnost monetarne unije. Toda nekatere spremenljivke so bile temeljne za funkcioniranje Unije. Tako so potrebovale posebno pozornost. Med temi razlikami so bile tudi fiskalne situacije držav. Kot npr: v letu 1995 je bil javnofinančni presežek v Luxemburgu 2,1 % BDP, javnofinančni primanjkljaj države Grčije pa je znašal 12,2 % BDP, javni dolg v Luxemburgu 6 % BDP, v Belgiji 134 % BDP in v Italiji 123 % BDP.

Ekonomska in monetarna unija pomeni upoštevanje določenih pravil, znanih kot Pakt stabilnosti in rasti. Namen teh pravil je zagotoviti, da so javne finance držav članic zdrave, kar je zelo pomembno za doseganje trajnostne rasti.

Pakt stabilnosti in rasti zavezuje vse države EU k načelu uravnoveženega proračuna v srednjeročnem obdobju. Z drugimi besedami, države članice EU ne smejo porabiti več, kot zaslužijo. Tako se lahko izognejo kopičenju dolgov, zaradi česar so morale vlade v preteklosti zviševati davke ali zniževati izdatke, namenjene državljanom. Če se gospodarska rast upočasni, se davčni prihodki zmanjšajo, ker podjetja slabše poslujejo, potrošniki manj porabljajo, vlade pa morajo prispevati več denarja za kritje brezposelnosti. V takih okoliščinah je dodatno zadolževanje upravičeno. Če se to zgodi, ko so proračuni uravnoveženi, imajo vlade dovolj manevrskega prostora, da svoj primanjkljaj obdržijo pod 3 odstotki BDP.

Za stabilno valuto evro je potrebna fiskalna disciplina, saj so dobri fiskalni rezultati potrebni v primeru, če so dolgoročne obrestne mere nizke, ker so le-te osnova za investicije in

ekonomsko rast. Obstoj visokega javnofinančnega primanjkljaj in javnega dolga neizbežno ustvarja pritiske na finance. Če se tem pritiskom ni mogoče upreti, lahko ogrozijo monetarno stabilnost. Monetarna unija ustvarja enoten trg za finančni kapital. Država z visokim javnofinančnim primanjkljajem in javnim dolgom ima lažji dostop do finančnih prihrankov drugih držav članic. To dvigne realne obrestne mere ne samo za dotično državo, ampak za vse ostale države unije. Nekatere države članice bi lahko zamikalo, da bi sledile ekspanzivni fiskalni politiki, če bi se del stroškov servisiranja javnega dolga prenesel na ostale države.

Večina držav članic se je v sredini 90-ih let potrudila za dosego fiskalne konsolidacije, večinoma pod pritiskom upoštevanja Maastrichtske pogodbe. Nominalni proračunski primanjkljaj evro področja se je tako znižal iz 5 % v letu 1992 na skoraj 2 % BDP v letu 1998. Od leta 1999 so se ekonomski pogoji konsolidacije ustavili. Poslabšanje trga v ekonomskem pogledu z začetkom v letu 2001 je hitro obrnilo situacijo (primanjkljaj: 2001 – 1,6 % BDP, 2002 – 2,3 % BDP, 2003 – 2,7 % BDP ). V letu 2003 sta se Francija in Nemčija približali javnofinančnemu primanjkljaju 4 % BDP, Grčija 3 % BDP in Nizozemska 3,2 % BDP. Države še vedno niso dosegle željenih ciljev. Te pa bi lahko dosegle s pomočjo raznih reform.

Pakt stabilnosti in rasti v povezavi s širšimi smernicami gospodarskih politik oblikuje temelje za koordiniranje fiskalne politike v EU. V okviru Pakta stabilnosti in rasti države letno oddajajo programe stabilnosti oz. konvergenčne programe, v katerih se zavežejo, da bodo dosegle in obdržale proračunsko stanje na srednji rok blizu ravnovesja ali v presežku. Ker države niso zaupale Paktu stabilnosti in rasti, so ga v letu 2005 reformirali, kar naj bi popravilo njegovo kredibilnost, fleksibilnost in učinkovitost.

Na področju zagotavljanja fiskalne stabilnosti je bilo že zelo veliko opravljenega, a kljub temu še mnogo držav v prihodnosti čaka veliko dela. Napredek pri fiskalni konsolidaciji je na splošno prepočasen in večina držav še more doseči razmere, ki bi jih lahko ocenili kot srednjeročno trajnostne. Potrebna je nadaljnja fiskalna konsolidacija za dosego skladnosti s kriteriji izboljšane Pakta stabilnosti in rasti, ki naj bi se začel izvajati v jeseni 2005. Trenutno je pet držav v stanju čezmernega primanjkljaja. Stopnje zadolženosti so v večini držav pod referenčno vrednostjo, toda v novih državah članicah vrednosti hitro naraščajo. Številne države se namreč soočajo z večjimi strukturnimi fiskalnimi izzivi, ki so pretežno povezani z državnimi jamstvi in pokojninskimi obveznostmi v prihodnosti.

Države Evropske unije imajo skupno točko v zelo velikem fiskalnem problemu – to je problem staranja prebivalstva. Večina držav je že opravila reforme pokojninskih sistemov, a pretežno niso opravile zadostnih reform. Obstajajo seveda izjeme: Finska, Švedska, Luksemburg, Avstrija, Danska, Irska in Estonija.

V diplomski nalogi sem bom lotila problema javnih financ in njihovega pomena za učinkovito monetarno unijo. Prikazala bom trenutni fiskalni položaj vseh 25 držav članic in opredelila največje težave, ki jih imajo države članice, predvsem skupni problem staranja prebivalstva.

V drugem poglavju bom predstavila zgodovino evropskega integriranja, nastanek unije, njene države članice in kako se je razvijala EMU. Omenila bom tudi vstop Slovenije v ERM 2.

V tretjem poglavju bom opredelila teorijo fiskalne politike. Opisala bom njene funkcije, instrumente in vpliv fiskalne politike na makroekonomsko stabilnost. Opisala bom tudi pomen stabilnih javnih financ za uspešno monetarno unijo, obstoječi fiskalni okvir Evropske Unije ter reformo Pakta stabilnosti in rasti, ki je bila sprejeta v letu 2005. Poglavje bom zaključila s predstavitvijo reform, ki so pomembne za vzdrževanje stabilnih javnih financ.

V četrtem poglavju se bom osredotočila na trenutni fiskalni položaj vseh držav članic EU, kakšen je njihov javnofinančni primanjkljaj in javni dolg in kako jih deli v skupine poročilo o javnih financah v letu 2005. V petem poglavju bom na hitro povzela vzdržnost javnih financ EU.

Največja fiskalna težava v EU so demografski trendi, tako bom v šestem poglavju opisala demografske spremembe, ki bodo sledile v naslednjih desetletjih, ekonomske posledice teh sprememb in potrebo po reformah, s katerimi bi lahko do neke meje preprečili ekonomske posledice.

Sedmo poglavje je namenjeno pokojninskim sistemom in reformam pokojninskih sistemov v Evropi. Najprej bom predstavila posodobitev pokojninskih sistemov. Sledi povzetek reform, ki so jih opravile nove članice EU-8. Nisem opisala Malte in Cipra, ker nista tranzicijski državi. Opravila bom primerjavo med EU-8 in EU-15, opisala večje pokojninske reforme držav članic EU-15, nekaj besed pa bom namenila oblikovanju pokojninski skupin v EU-25.

V osmem poglavju pa se bom posvetila Sloveniji. Začela bom z izpolnjevanjem maastrihtskih kriterijev. Posvetila se bom dolgoročni vzdržnosti javnih financ, natančneje bom opisala demografski položaj Slovenije in že opravljeno pokojninsko ter zdravstveno reformo. Na koncu se bom posvetila še napovedim za Slovenijo.

## **2. ZGODOVINA EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA (1950 - 2004)**

Po drugi svetovni vojni so bili politiki v večini evropskih državah prepričani, da je edini način za preprečitev nove vojne v Evropi gospodarsko in politično združevanje evropskih držav. Leta 1950 se je začel proces gospodarskega integriranja na pobudo francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana. Leta 1951 je šest držav članic - Belgija, Zahodna Nemčija, Luksemburg, Francija, Italija in Nizozemska - ustanovilo Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ) (Mejniki v evropskem združevanju (1950-2004 ), 2005).

Proces združevanja se je nadaljeval marca 1957, ko sta bili podpisani Rimski pogodbi, s katerima sta ustanovljeni Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM), in Evropska gospodarska skupnost (EGS).

Konec šestdesetih let so se razmere v svetovnem gospodarstvu spremenile. Medsebojna stabilnost valut tedanjih držav članic je bila ogrožena. Zaradi tega so se začele porajati ideje o večji koordinaciji ekonomskih politik držav članic in tesnejšem sodelovanju na področju monetarnih zadev. Na zasedanju v Haagu decembra 1969 so se voditelji držav in vlad odločili, da postane oblikovanje EMU uradni cilj evropske integracije (Razvoj EMU, 2005).

Avgusta 1971 je bila odpravljena zamenljivost ameriškega dolarja za zlato, ki je predstavljala osnovo takratne monetarne stabilnosti. Prišlo je do razširitve razpona nihanja deviznih tečajev do ameriškega dolarja. S tem se je končalo obdobje fiksnih deviznih tečajev, sprožil pa se je val nestabilnosti tečajev valut. Projekt EMU je bil začasno opuščen. Leta 1973 so v Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) vstopile Danska, Irska in Združeno kraljestvo. EGS je tako štela devet držav članic.

Naslednji korak, ki naj bi prinesel omejitve nihanja tečajev valut držav članic, je bilo oblikovanje Evropskega monetarnega sistema (EMS) decembra 1978 na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju. EMS je stopil v veljavo 13. marca 1979 in temeljil je na (Razvoj EMU, 2005):

1. mehanizmu deviznih tečajev – ERM (ang. Exchange Rate Mechanism),
2. skupni evropski denarni enoti ECU (ang. European Currency Unit) in
3. kreditnih mehanizmih.

ERM je predstavljal sistem fiksnih, vendar prilagodljivih deviznih tečajev. V okviru ERM je bilo omejeno nihanje med tečaji sodelujočih valut držav članic in sicer je lahko medsebojno nihanje tečajev valut odstopalo največ za +/- 2,25 odstotka od bilateralnega tečaja, z izjemo Italije (6 odstotkov). V ERM so bile vključene valute vseh tedanjih držav članic z izjemo Velike Britanije. Leta 1993 je bil razpon nihanja razširjen na +/- 15 odstotkov. Z uvedbo evra 1. januarja 1999 je bil ERM nekoliko spremenjen in danes govorimo o ERM 2 (Razvoj EMU, 2005).

Leta 1981 se je EGS pridružila Grčija, leta 1986 pa še Španija in Portugalska.

Namen Enotnega evropskega akta, ki je bil podpisan februarja 1986, je bil vzpostavitev območja brez notranjih meja, kjer je omogočen prost pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala (oblikovanje notranjega trga). V praksi je to pomenilo odstranitev ovir pri trgovanju med državami članicami (Mejniki v evropskem združevanju (1950-2004), 2005).

V poročilu Delorovega odbora iz aprila 1989, ki predstavlja načrt za EMU, je predlagano, da se EMU uresniči v treh fazah. Poročilo je predlagalo vzpostavitev monetarne institucije (Evropskega sistema centralnih bank), ki bi bila odgovorna za oblikovanje in izvajanje monetarne politike ter politike deviznega tečaja (Razvoj EMU, 2005).

V prvi fazi EMU, ki se je začela 1. julija 1990 in trajala do 31. decembra 1993, so bile odpravljene omejitve pri pretoku kapitala (države članice so morale zagotoviti popolno

liberalizacijo kapitalskih tokov). Poudarek je bil tudi na povečani koordinaciji posameznih ekonomskih politik in tesnejšem sodelovanju med centralnimi bankami.

Rezultat medvladne konference v letu 1992 je bila Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba), ki je oblikovanje EMU postavlja kot formalni cilj. Ta pogodba je določila konvergenčne kriterije, ki jih je treba izpolniti, da lahko država članica sodeluje v EMU in vsebuje določbe o uresničevanju EMU v treh zaporednih stopnjah v skladu z natančnim časovnim načrtom. Maastrichtska pogodba je stopila v veljavo 1. novembra 1993.

Druga faza EMU se je začela 1. januarja 1994 in končala 31. decembra 1998. Ustanovljen je bil Evropski monetarni institut (EMI), predhodnik Evropske centralne banke. Njegova naloga je bila okrepitev sodelovanja med nacionalnimi centralnimi bankami in koordinacijo monetarnih politik držav članic ter izpeljava potrebnih priprav za uvedbo nove skupne valute. Države članice so si v tej fazi morale prizadevati za izpolnitev konvergenčnih kriterijev. Treba je bilo zagotoviti neodvisnost centralnih bank. Valutna sestava ECU košarice je bila zamrznjena.

Leta 1995 so Avstrija, Finska in Švedska postale članice Evropske Unije.

Na zasedanju Evropskega sveta v Madridu decembra leta 1995 je bilo potrjeno, da se bo ime nove skupne valute glasilo evro (ang. euro) in bo enako v vseh uradnih jezikih EU ter bo nadomestilo generični izraz ECU. Standardna kratica za evro je EUR, grafični simbol pa € (Razvoj EMU, 2005).

Leta 1997 je bil na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu sprejet Pakt stabilnosti in rasti, katerega namen je zagotoviti disciplino držav članic pri upravljanju javnih financ.

Na srečanju voditeljev držav in vlad maja 1998 v Bruslju je bila sprejeta odločitev, da je enajst držav članic izpolnilo zahtevane pogoje za uvedbo evra 1. januarja 1999. Te države so bile: Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Španija (Razvoj EMU, 2005).

Tretja faza EMU se je začela 1. januarja 1999 z uvedbo nove skupne valute evro in s prenosom pristojnosti vodenja monetarne politike na Evrosistem (ECB in nacionalne centralne banke držav evro območja). Delovati je začela nova centralna banka, t.j. ECB, ki je bila sicer ustanovljena 1. junija 1998 in je prevzela naloge EMI.

Evro je bil v tej fazi uveden kot knjižni denar. Obdobje od 1. januarja 1999 do 31. decembra 2001 je predstavljalo prehodno obdobje, v katerem je potekal postopen prehod na evro za celotno gospodarstvo v državah evro območja. Glede uporabe evra v tem obdobju je veljalo načelo "brez prepovedi, brez prisile". To pomeni, da so se ekonomski subjekti v prehodnem obdobju svobodno odločali o uporabi evra.

Po triletnem prehodnem obdobju so bili 1. januarja 2002 uvedeni evro bankovci in kovanci, ki so postopoma zamenjali bankovce in kovance držav članic, ki so uvedle evro (Razvoj EMU, 2005).

1. maja 2004 se je nadaljevala širitev Evropske Unije - k EU je pristopilo deset novih držav članic (Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija). V skladu z evropskimi predpisi te države niso uvedle evra hkrati s pristopom k EU, ampak ga bodo uvedle čez nekaj let, ko bodo izpolnile zahtevane pogoje za uvedbo evra.

Po številu pridruženih držav je bila ta širitev v zgodovini evropske integracije najpomembnejša. Vendar je gospodarska teža novih držav članic sorazmerno majhna v primerjavi s prejšnjimi širitvami. Zato pristop novih držav članic ni bistveno spremenil ključnih značilnosti gospodarstva EU. Gospodarska raznolikost znotraj EU se je sicer povečala, saj so institucionalne in strukturne značilnosti novih držav članic v mnogih pogledih drugačne kakor pri drugih državah članicah. Večina novih držav članic je izvedla proces tranzicije iz centralno-planskega v tržno gospodarstvo, kar je vključevalo temeljite institucionalne in strukturne spremembe njihovih gospodarstev. Dolgoročneje gledano bo širitev verjetno pozitivno prispevala h gospodarski rasti v EU. Dejansko je bilo pozitiven učinek opaziti že v desetletju priprav na širitev (Letno poročilo 2004, 2005, str. 152).

Junija 2004 so bili slovenski tolar, estonska krona in litovski litas vključeni v mehanizem deviznih tečajev ERM 2. Od aprila 2005 so v ERM 2 vključeni še ciprski funt, latvijski lats in malteška lira (Razvoj EMU, 2005).

Države članice EU, ki niso uvedle evra, morajo obravnavati svojo politiko deviznega tečaja kot zadevo skupnega interesa. Hkrati za razliko od nekaterih »starih« držav članic (Velika Britanija, Danska, Švedska) Slovenija po vstopu v EU nima proste izbire, ali prevzeti evro ali ne. Skladno z Aktom o pristopu Slovenija mora prevzeti evro kot svojo valuto takoj, ko za to izpolnjuje pogoje.

## **2.1. Vstop Slovenije v ERM 2**

Slovenija od 28. junija 2004 sodeluje v mehanizmu menjalnih tečajev (ERM 2). V pogajanjih je bila določena centralna pariteta tolarja za evro v višini 239,640 SIT in formalni razpon nihanja  $\pm 15\%$ , v katerem lahko tržni tečaj niha, preden pride do avtomatske intervence Evropske centralne banke (ECB). Vendar pa konvergenčni kriterij stabilnosti tečaja od države terja, da v obdobju sodelovanja v ERM 2 tečaj niha le v ozkem razponu okoli centralne paritete, kar je do sedaj pomenilo  $\pm 2,25\%$ .

Zaključek pogajanj in sprejem v ERM 2 vsekakor predstavljata priznanje Sloveniji za doseženo raven makroekonomske stabilnosti in dosežene stopnje razvoja ter rezultat učinkovite priprave na vstop v proces prevzema evra, ki sta ga skupaj vodili Vlada Republike

Slovenije in Banka Slovenije. Sodelovanje Slovenije v ERM 2 hkrati predstavlja trdno zavezo Vlade in celotnega javnega sektorja k nadaljevanju politike javnofinančne discipline ter učinkovitega delovanja, kar je potrebno za doseganje makroekonomskega ravnovesja, ki ustreza tako maastrichtskim kriterijem, kot tudi načelom evropskega pakta stabilnosti in rasti (Evropske zadeve – ERM 2 in EVRO, 2005).

### **3. TEORIJA FISKALNE POLITIKE**

Fiskalna politika je sistem ukrepov, s katerimi vplivamo na javne prihodke in izdatke in tako uresničujemo cilje ekonomske politike. Fiskalna politika se odraza na proračunu, javnofinančni deficit pa ni drugega kot saldo le-tega (Kerin, 2004, str. 7).

Država vodi fiskalno politiko s spreminjanjem višine davkov, transferjev in državnih izdatkov ter vplivanjem na izvoz in uvoz. Fiskalna politika je restriktivna ali ekspanzivna. Učinki fiskalne politike se odražajo na agregatnem povpraševanju, ki določa narodni dohodek.

Ekspanzivna fiskalna politika pomeni, da vlada s povečanjem državnih izdatkov oziroma z zmanjšanjem davčnih obremenitev poveča proračunski deficit. Na drugi strani pa imamo restriktivno fiskalno politiko, s katero država poskuša s povečanjem davčnih obremenitev oz. z zmanjšanjem davčnih izdatkov zmanjšati proračunski deficit. Na makroekonomski ravni je pomemben predvsem vpliv na povpraševanje in likvidnost, medtem ko je na mikroekonomski ravni pomemben vpliv stimulacije na različne ekonomske subjekte (Šipek, 2005, str. 7).

Kratkoročni cilj fiskalne politike je vzpostavljanje ravnovesja med agregatnim povpraševanjem in ponudbo. Dolgoročni cilj pa naj bi bil v tem, da z ekonomsko politiko čim prej konvergiramo k polni zaposlenosti narodnega gospodarstva, k stabilni gospodarski rasti, uravnovešenosti plačilne bilance in k neki sprejemljivi stopnji inflacije (Čok, 1994, str. 2).

#### **3.1. Funkcije fiskalne politike**

Funkcije fiskalne politike so (Stanovnik, 1998, str.1):

1. alokacija produkcijskih tvorcev oz. finančnih virov; to je proces s katerim se upravlja ne samo razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, temveč tudi za nadaljnjo alokacijo znotraj skupine javnih dobrin,
2. prerazdelitev dohodka; s prerazdelitvijo dohodka od premožnejših k manj premožnejšim,
3. stabilizacija gospodarstva; država naj bi s primernimi instrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala določene makroekonomske cilje, kot so: nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast.

Torej ima javno financiranje v sodobni državi alokacijsko, prerazdelitveno, stabilizacijsko in razvojno funkcijo. Sestavni del javnega financiranja je tudi davčna politika in davčni sistem. Davčni sistem mora biti zgrajen na čim manj inflatoren način. Takšen način zbiranja sredstev

preprosto predpostavlja, da bo inflacija povečala davčne osnove, iz katerih se pobirajo davki. Davčni sistem tako vpliva na posameznika kot podjetja. Če so davčne stopnje previsoke, negativno vplivajo na konkurenčnost gospodarstva in gospodarski razvoj (Šipek, 2005, str. 6-7).

### **3.2. Fiskalni instrumenti**

Fiskalna politika ima tri temeljne instrumente: vladni izdatki, obdavčenje in transferna plačila (redistribucija državnih dohodkov). Fiskalni instrumenti s svojo različnostjo in intenziteto določajo delovanje fiskalne politike. Razvrstitev instrumentov je najprimerneje (z vidika države) predstavljena glede na možnost njihove uporabe ob aktualnih dogodkih. Tako razlikujemo med naslednjimi instrumenti (Jančič, 2003, str. 4):

1. Vgrajeni avtomatični stabilizatorji, ki so namenjeni predvsem blaženju cikličnih nihanj v gospodarstvu.
2. Diskrecijski ukrepi, ki jih samostojno izvaja nosilec fiskalne politike.
3. Formula fleksibilnosti, ki predstavlja kombinacijo avtomatične in diskrecijske politike.

S temi instrumenti vlada vpliva na gospodarska dogajanja. Povečanje državne potrošnje in transfernih plačil in znižanje davkov vpliva na povečanje agregatnih izdatkov (povpraševanja) ter povečanje proizvodnje, zaposlenosti in BDP. Država tako s kombinacijo različnih fiskalnih instrumentov vpliva na stabilnost cen, polno zaposlenost, pospeševanje rasti potencialnega družbenega proizvoda in na izboljšanje plačilne bilance (Kovač, Šušteršič, Jazbec, 1992, str. 6).

### **3.3. Fiskalna politika in makroekonomska stabilnost**

Fiskalne politike lahko vplivajo na kratkoročne makroekonomske razmere prek diskrecijskih ukrepov in avtomatskih stabilizatorjev. Diskrecijski ukrepi, tj. aktivne spremembe državnih prihodkov ali izdatkov, lahko vplivajo na gospodarsko rast in cene prek učinka na agregatno povpraševanje in agregatno ponudbo. Vendar izkušnje zadnjih desetletij kažejo, da se je fino uravnavanje diskrecijskih fiskalnih ukrepov, usmerjenih v stabiliziranje gospodarstva, pogosto izkazalo za pro-ciklično. Poleg tega je nesimetrična uporaba ukrepov finega uravnavanja (predvsem v slabših razmerah in v veliko manjši meri v boljših razmerah) sčasoma vodila do večjih fiskalnih primanjkljajev.

Prosto delovanje avtomatskih stabilizatorjev lahko po drugi strani pomaga olajšati gospodarska nihanja prek stabilizirajočega učinka davkov in podpor za nezaposlene na razpoložljivi dohodek gospodinjev. Zaradi svoje avtomatske narave so pravočasni in bolj predvidljivi, medtem ko zaradi njihovega nesimetričnega delovanja v poslovnem ciklu ne vplivajo na raven državnega dolga (Letno poročilo 2004, 2005, str. 63).

Kar zadeva srednjeročne fiskalne učinke, je oblikovanje fiskalnih politik posebej pomembno za trajnost javnih financ in potencialno gospodarsko rast. Fiskalno trajnost lahko opišemo kot

zmožnost države, da izpolnjuje svoje zapadle obveznosti. Pokazatelj tega je stopnja zadolženosti države v razmerju do BDP, čeprav je treba upoštevati tudi druge elemente, kot so potencialne in implicitne državne obveznosti.

Trajnost javnih financ ima pozitiven učinek na makroekonomske razmere, ker potrošniki in gospodinjstva ne pričakujejo večjih povišanj davkov ali težav države pri izpolnjevanju svojih obveznosti. Gospodarsko zaupanje je tako okrepljeno, dolgoročno odločanje (npr. za zasebna vlaganja) je olajšano, finančni pogoji pa so ugodnejši. Fiskalni ukrepi, ki izboljšajo stabilnost javnih financ, ugodno vplivajo na potencialno stopnjo gospodarske rasti. Poleg tega davčne stopnje vplivajo spodbudno na delo, varčevanje, naložbe in inovacije (Letno poročilo 2004, 2005, str. 63).

### **3.4. Pomen stabilnih javnih financ za uspešno monetarno unijo**

Srednjeročni okvir na temelju pravil, sprejet v EMU, upošteva tako kratkoročno stabilizacijo kot dolgoročno trajnostna vprašanja. Referenčne vrednosti za proračunski primanjkljaj in dolg države so načini za spodbujanje odgovornega fiskalnega ravnanja. Uravnoteženo srednjeročno fiskalno stanje ali presežek prispevata k srednjeročni gospodarski stabilizaciji prek prostega delovanja avtomatskih stabilizatorjev, pri tem ko preprečujeta prekomerni primanjkljaj v prihodnosti in s spodbujanjem nižjih stopenj zadolženosti države zagotavljata izboljšave v trajnosti javnih financ (Letno poročilo 2004, 2005, str. 63).

Z vidika centralne banke, katere glavni cilj je ohraniti stabilnost cen, je analiza fiskalne politike osredotočena na učinek fiskalnih politik na inflacijo in makroekonomsko stabilnost, ker te politike sestavljajo del okolja, v katerem mora delovati monetarna politika. Trdne fiskalne politike z ustvarjanjem razmer, za katere so značilni stabilni gospodarski pogoji, dolgoročno in kratkoročno spodbujajo monetarno politiko (Letno poročilo 2004, 2005, str. 64).

V državah Evropske monetarne unije je proces preoblikovanja monetarnih politik potekal vzporedno s predstavitvijo evra, ko so se države odrekle monetarnim politikam v zameno za enotno monetarno politiko. Centralizacija monetarne politike v Evropski Monetarni Uniji je pomenila, da so države postale podobne regionalnim ekonomijam namesto nacionalnim. V tem procesu so države morale izpolniti Maastrichtska konvergenčne kriterije, nato pa so se morale naučiti funkcionirati v monetarni uniji. Države se morajo prilagajati simetričnim in asimetričnim šokom, brez monetarne politike in politike deviznega tečaja (Lavrač et al., 2003 str. 3).

Povezave med fiskalno politiko starih in novih držav članic je zelo težko določiti. Imajo pa zagotovo enake ključne besede: fiskalna disciplina, fiskalna konsolidacija in fiskalna vzdržnost. Različna opravila fiskalnih politik morajo biti izvedena znotraj določenega okvira EU pravil.

Obstajajo pomembne eksternalije, ki jih povzročajo državne fiskalne politike v povezavi z nestabilnim fiskalnim položajem. Prekomerni javnofinančni primanjkljaj vodi do nevzdržnih gibanj dolgov, kar lahko povzroči škodo tudi drugim državam članicam in v končni fazi tudi vpliva na kvaliteto enotne monetarne politike. Tako morajo biti fiskalne politike koordinirane oz. vodene s pomočjo pravil EU. Takšen je način, ki ga morajo sprejeti države, ki želijo vstopiti v EMU. Državne fiskalne politike so neodvisne, a zelo strogo nadzorovane oz. jih omejujejo determinirana pravila EU (Lavrač et al., 2003, str. 10).

Trije osnovni razlogi, zakaj je treba omejiti javnofinančni primanjkljaj držav, kot to zahteva Pakt stabilnosti in rasti (Weber, 2005, str. 4):

1. Dolgoročno lahko stabilna valuta obstaja le v primeru, če obstajajo stabilne javne finance. V monetarni uniji se namreč stroški stabilizacije javnega dolga in primanjkljaja prenesejo na vse države članice.
2. Le proračuni, ki so v povprečju v ciklu izravnani ali v presežku, lahko pričakujejo izravnavanje preko avtomatičnih stabilizatorjev in tako tudi zniževanje dolgoročne stopnje javnega dolga.
3. Treba je upoštevati tudi naraščajoče stroške javnega dolga v zgodnjih fazah. Potrebno je upoštevati obstoječi eksplicitni in implicitni dolg ter starajočo se družbo.

### **3.4.1. Vloga in omejitve nacionalne fiskalne politike v EU in EMU**

Skupen evropski gospodarski prostor zahteva skladnost in koordinacijo med različnimi ekonomskimi politikami znotraj posamezne države in v okviru unije kot celote (Čufer et al., 2004, str. 27).

Države EU preoblikujejo fiskalne politike, kot odziv na enotno monetarno politiko. Vprašanje, ki se pojavi, ali naj bi države imele tudi enotno fiskalno politiko, se prvotno dozdeva zelo vmesno. Vendar to ostaja le akademska ideja, saj gospodarski argumenti podpirajo decentralizirane fiskalne politike. Države EU želijo zadržati svoje fiskalne obveznosti. Proračun EU je, v primerjavi z državnimi proračuni, zelo omejen in precej nefleksibilen, saj je večina izdatkov namenjenih kmetijstvu in strukturnim politikam. Tako bi proračun EU zelo težko podpiral vlogo skupne fiskalne politike. Tako ni prišlo do centralizacije, ampak so sprejeli koncept koordinacije in harmonizacije državnih fiskalnih politik (Lavrač et al., 2003 str. 9).

Vsaka država članica EU je odgovorna za vodenje lastne fiskalne politike, v nasprotju s tečajno politiko, ki po vstopu v EU postane stvar skupnega interesa, in v nasprotju z enotno denarno politiko, ki jo po vstopu v evroobmočje izvaja ECB.

V okviru ERM 2 in kasneje v EMU ima fiskalna politika pomembno vlogo pri stabilizaciji gospodarstva. To velja še posebej v primeru asimetričnih šokov, ki lahko prizadenejo posamezne države. Fiskalna politika ostaja v rokah posameznih držav in je, poleg

fleksibilnosti trga dela, na razpolago za prilagajanje v primeru asimetričnih šokov (Čufer et al., 2004, str. 29).

### **3.5. Obstoječi fiskalni okvir EU ter njegova fiskalna pravila**

Ena glavnih značilnosti ustanovnega okvirja EMU je trdna fiskalna disciplina, ki je nujno potrebna za podpiranje neodvisne monetarne avtoritete Evropske Centralne Banke, pri njenem glavnem cilju - doseganju stabilnih cen.

Fiskalna disciplina je določena s pravili, ki so prvotno in dokaj nasplošno določena v Pogodbi o EU, bolj znani kot Maastrichtski pogodbi, v obliki pravil in postopkov čezmernega primanjkljaja. Bolj podrobno so pravila definirana v fiskalnem delu Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev (proračunski primanjkljaj, javni dolg) kot predpogoj za kvalifikacije članstva v EMU. Kasneje so s pomočjo Pakt stabilnosti in rasti predpisali, kako zaščititi vzdržljive javne finance tudi po vstopu v EMU. Pakt določa splošna fiskalna pravila Maastrichtske pogodbe podrobneje in vključuje tudi sankcije v primeru neizpolnjevanja pravil. Države morajo tudi po vstopu v EMU izpolnjevati pravila, ki jih določa Pakt. V poročilih držav o stabilnosti ali v kovergenčnih poročilih morajo predstaviti trenutno fiskalno situacijo in razložiti kako nameravajo obdržati ali izboljšati fiskalni položaj v skladu s pogoji pravil Pakta na srednji rok (Lavrač et al., 2003 str. 10).

#### **3.5.1. Nastanek pravil, pogojen z evropsko zgodovino**

Pri sestavljanju pravil so želeli preprečiti neuspehe fiskalnih politik, ki so se dogajali v Evropi okoli leta 1970 in 1980. Ta leta so bila obdobje hitro naraščajočega deleža javnega gospodarskega sektorja v gospodarstvu. V državah, ki so pripadale evro območju, so se javni izdatki glede na BDP povečali iz 36 % v letu 1970 na 52 % v letu 1993. Tudi javni prihodki so v tem času zelo narasli, toda ne toliko kot izdatki. Rezultat tega je bilo naraščanje neto zadolževanja – iz skoraj 0 v letu 1970 na razpon 4 – 5 % v letu 1980. To se je odrazilo v hitrem kopičenju javnega dolga, ki je v letu 1970 znašal manj kot 30 % BDP, toda do leta 1990 se je ta vrednost podvojila. Naraščajoči dolg je povzročil nadaljnje naraščanje odhodkov v obliki obrestnih plačil, ki so v letu 1990 znašale 4 % BDP. Dodatno težavo je povzročilo dejstvo, da je bila fiskalna politika v 70-ih in 80-ih letih prociklična. To pomeni, da proračun ni pripomogel k zaviranju cikličnih fluktuacij kot bi moral, kvečjemu je pripomogel k povečevanju nihanj.

Proračun naj bi bil anticikličen primarno prek avtomatičnih stabilizatorjev. V primeru cikličnih upadanj so davčni prihodki nižji, socialni transferi (prispevki za brezposelne) pa naraščajo. To se odraža na višjih primanjkljajih, kar pripomore, da se gospodarstvo izkoplje iz recesije. V nasprotju – kadar je gospodarstvo v razcvetu, davčni prihodki naraščajo, manj ljudi potrebuje socialno pomoč države in tako se deficit avtomatično zmanjša. Toda to se v 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja ni dogajalo. Deficit ni upadel, kot je bilo pričakovano, saj so davke zmanjševali oz. povečevali izdatke, tako da avtomatičnim stabilizatorjem ni bilo

omogočeno delovanje. To je države v času recesije prisililo, da so omejile fiskalne politike, drugače bi lahko javni dolg in primanjkljaj narasla v neskončnost (Lavrač et al., 2003 str. 17-18).

Iz tega lahko povzamemo dve ugotovitvi, ki dokazujeta, da so bile radikalne spremembe v fiskalni politiki njuno potrebne. Prvič, fiskalne politike v 1970-ih in 80-ih letih so bile enostavno nevzdržne, kar dokazuje hitra rast javnega dolga. Drugič, takšne pro-ciklične politike bi bile zelo nevarne v monetarni uniji, saj prekomerno popustljivo stanje fiskalne politike v eni državi ne more nasprotovati omejitveni monetarni politiki, ki pa je enotna za vse države. Če država uporabi omejitveno fiskalno politiko med upadanjem gospodarstva, ker ima visoko stopnjo javnega dolga, potem se enotna monetarna politika težko osredotočil na oživljanje gospodarstva te države (Lavrač et al., 2003 str. 18-19).

Fiskalna zgodba iz let 1970 in 80 je bila pomemben faktor pri ustvarjanju fiskalnega okvirja Maastrichtske pogodbe in posledično tudi Pakta stabilnosti in rasti. Obstajata dva osnovna tipa fiskalnih pravil, ki lahko okrepijo fiskalno disciplino:

1. numerične vrednosti, eksplicitne meje na fiskalne spremenljivke, kot npr. poraba, primanjkljaj, dolg,
2. procesualne mere, prilagojene za formuliranje disciplinirane fiskalne politike.

Numerične vrednosti je lahko vgraditi in nadzorovati, če seveda predpostavljamo, da obstajajo dobri fiskalni računovodski standardi. Pomanjkljivost pri uporabi je ta, da vsiljujejo disciplino tudi med upadanjem gospodarstva, kar lahko pripelje do pro-ciklične fiskalne politike, če v državi med razcvetom gospodarstva ne zmanjšajo primanjkljaja.

Procesualne mere pa ciljajo na ustvarjanje hierarhičnih proračunskih postopkov, kar omogoča veliko moč za ohranjanje mej potrošnje. Določena institucija je pooblaščenca za ocenjevanje fiskalne situacije države in tudi lahko sankcionira državo v primeru neizpolnjevanja numeričnih vrednosti.

Ustavni okvir Maastrichtske pogodbe je kombinacija numeričnih vrednosti in procesualnih mer (Lavrač et al., 2003 str. 19-20).

### **3.5.2. Pakt stabilnosti in rasti**

Pakt stabilnosti in rasti vsebuje tri pravno zavezujoče elemente (Čufer et al., 2004, str. 29):

1. Zavezo držav članic k doseganju izravnanih ali presežnih proračunskih bilanc na srednji rok.
2. Nadzor nad proračunskim saldonom in nadzor ter koordinacijo ekonomskih politik. Države članice EMU morajo pripravljati tako imenovane programe stabilnosti, kjer navedejo nacionalne srednjeročne proračunske cilje in druge relevantne informacije. Osnovna značilnost programov je opredelitev nacionalnih srednjeročnih proračunskih ciljev blizu

ravnotežja oz. v presežku, kar bo državam omogočalo slediti proticiklično fiskalno politiko, brez da bi presegli 3 % referenčno vrednost proračunskega primanjkljaja. Države članice, ki niso del evroobmočja pripravljajo konvergenčna poročila (convergence programmes), s podobno vsebino, vendar razširjeno za usmeritve monetarne politike glede deviznega tečaja in inflacije.

### 3. Postopek čezmernega primanjkljaja.

Pakt dovoljuje vladam, da presežejo mejo treh odstotkov v izjemnih okoliščin. Gospodarstva lahko zaidejo v stisko brez krivde vlad, ki jih upravljajo. Nepredvideni dogodki lahko škodujejo mednarodnim gospodarstvom – na primer teroristični napadi v Združenih državah Amerike 11. septembra 2001 ali rast cen nafte pred vojno v Iraku leta 2003 (Prizadevanje za rast, 2004, str. 15).

Sami kriteriji omogočajo določeno fleksibilnost glede izpolnjevanja posameznega kriterija. Že sama formulacija Maastrichtskih kriterijev omogoča fleksibilno interpretacijo izpolnjevanja kriterijev. To velja predvsem pri obeh fiskalnih kriterijih, kjer se poleg fiksne referenčne vrednosti upoštevajo tudi trendi in posebne okoliščine. Določeno fleksibilnost omogočajo tudi same metodološke rešitve pri opredelitvi posameznih konvergenčnih kriterijev, možnosti glede izbire podatkov tehtanja, izračuna povprečji, harmonizacije nacionalnih podatkov (Lavrač, Lavrač, 1997, str. 8).

Pakt pretežno omejuje primanjkljaj javnih financ na največ 3 % BDP letno, z izjemo v primeru upadanja gospodarske aktivnosti. Gledano na srednji rok, naj bi bil proračun izravnal ali celo v presežku. Ostali elementi Pakta so pravila in postopki, kot npr. odkrivanje problema, zgodnji sistem svarila, časovno opredeljeno eliminiranje težave in sankcije če težava ni odstranjena v določenem času (Lavrač et al., 2003, str. 10).

Ideja tega koncepta je, da naj bi se v normalnih časih javnofinančni primanjkljaj gibal blizu ničle, tako bi lahko države v težkih časih privoščile ekspanzivno fiskalno politiko in povečale proračunski primanjkljaj na 3 % BDP (a ne nad mejo, razen v primeru hude recesije). Idealno bi bilo, če bi bili proračuni na srednji rok uravnoteženi. V ekonomskih ciklih naj bi se gibal glede na gibanje faz od presežkov do primanjkljajev, toda znotraj 3 % meje določene s Paktom. Fiskalna politika naj bi znotraj cikla prvotno odražala vgrajene ali avtomatične stabilizatorje (naraščanje javnega trošenja kot npr. prispevki za brezposelnost in/ali naraščanje pobiranja davkov v času recesije, in obratno v času razcveta gospodarske ekonomije). Funkcioniranje takšnih avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev znotraj cikla prispeva k stabiliziranju gospodarstva (Lavrač et al., 2003, str. 11).

V 90-ih letih, ko se vzpostavljali EMU, je bilo opaziti zelo hitro fiskalno konsolidacijo med državami članicami EMU. Med različnimi strategijami fiskalnega konsolidiranja so bile tiste, ki so uporabljale zmanjševanje javne porabe. Kljub vsemu so nekatere države ostale blizu meje primanjkljaja 3 % BDP. V dobrih časih, nekaj let po prevzemu evra, države niso nadaljevale s fiskalno konsolidacijo, ki bi pripeljala njihove deficite v bližino ravnovesja ali celo v

presežek. Izogibale so se potrebnim strukturnim reformam, ki bi lahko izboljšale njihov fiskalni položaj. Tako so se fiskalni položaji v zadnjih dveh letih poslabšali in prelomili pravila Pakta stabilnosti in rasti, kar je povzročilo reakcije s strani Evropske Komisije (Lavrač et al., 2003, str. 11).

Nemogoče je pričakovati, da bodo države ovirale svoje fiskalne politike v času recesije, ko potrebuje ravno nasprotno, fiskalne stimulacije, ki bi jim pomagale iz recesije. V primeru sankcij, kot so kazni, bi bile države na področju fiskalne politike dodatno oškodovane, kar bi lahko še poslabšalo stanje njihovih gospodarstev. Zato so tudi mnoge države želele spremembo Pakta. Na drugi strani pa obstajajo tehtni razlogi, zakaj se je treba držati pravil. Prvič, vse države članice EMU ne kršijo pravil. Drugič, pravila so bila znana vnaprej, toda države v dobrih časih niso opravile potrebnega dela. Tretjič, proračunske situacije držav so bolj strukturne kot ciklične narave.

### **3.5.3. Reforma pakta stabilnosti in rasti**

Pakt stabilnosti in rasti, ki temelji na členih 99 in 104 Maastrichtske pogodbe, je bistveni del makroekonomskega okvira ekonomske in monetarne unije. V njem je zahtevano, da države članice uskladijo svoje proračunske politike in se izogibajo čezmernemu primanjkljaju, s čimer prispevajo k doseganju makroekonomske stabilnosti v EU in igrajo odločilno vlogo pri zagotavljanju nizkih stopenj inflacije in obrestnih mer, ki bistveno prispevajo k ustvarjanju trajnostne gospodarske rasti in novih delovnih mest (Sklepi predsedstva, 2005, str. 23).

Septembra 2004 je Komisija izdala obvestilo o krepitvi ekonomskega upravljanja in pojasnitvi uresničevanja Pakta o stabilnosti in rasti. To obvestilo je vsebovalo številne predloge za reformo pakta. Predlogi v zvezi s preventivnim delom pakta so vključevali zagotavljanje zgodnejšega ukrepanja pri odpravljanju neustreznih pojavov z bolj pravočasno in aktivno uporabo zgodnjih opozoril, ponovno opredelitev srednjeročnih ciljev za proračunske bilance, da bi se upoštevale okoliščine, specifične za posamezno državo, in močnejše poudarjanje dolga ter vzdržnosti pri nadzoru proračunskih stanj.

V razpravi o reformi Pakta o stabilnosti in rasti je Svet ECB izrazil stališče, da je izvajanje Pakta mogoče izboljšati in da bi to prineslo pozitivne rezultate. V zvezi s tem so bili koristni predlogi Evropske komisije za boljše izvajanje preventivnega dela Pakta. Obenem pa je Svet ECB posvaril pred spreminjanjem pakta in zlasti njegovega postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Menil je, da je verodostojnost 3 % meje primanjkljaja ključna za utrditev pričakovanj glede javnofinančne discipline (Letno poročilo 2004, 2005, str. 130).

Evropski svet je podprl poročilo z dne 20. marca 2005 z naslovom »Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti«. Nov skupek pravil predstavlja ekonomsko bolj racionalne in fleksibilne sredstva evropskega fiskalnega okvirja in vzpodbuja države članice k doseganju potrebne proračunske konsolidacije v ugodnih gospodarskih pogojih (Public finances 2005, 2005, str. 70).

Dva glavna elementa Pakta, tj. referenčna vrednost primanjkljaja, ki znaša 3 % BDP, in referenčna vrednost dolga, ki znaša 60 % BDP, sta se izkazali za pomembni in še naprej ostajata v središču večstranskega nadzora, vendar s potrebo po okrepitvi in pojasnitvi izvajanja Pakta stabilnosti in rasti, da se spodbujata preglednost in nacionalna podpora fiskalnega okvira EU ter da se okrepi izvajanje pravil in določb Pakta. Pakt je treba pošteno in dosledno uporabljati v vseh državah članicah, razumeti pa ga mora tudi.

Glede na to da je 25 držav Evropske unije med seboj precej raznovrstnih in raznolikih ter z obzirom na petletne izkušnje v EMU, bi boljši skupni okvir z močnejšim poudarkom na ekonomski logiki pravil omogočil boljše upoštevanje razlik v gospodarskem položaju posameznih držav EU. Zato si je treba prizadevati za krepitev ekonomskih temeljev obstoječega okvira in s tem za izboljšanje njegove verodostojnosti in izvajanja. Cilj tega prizadevanja ni večja togost ali prilagodljivost obstoječih pravil, temveč njihova večja učinkovitost (Sklepi predsedstva, 2005, str. 23).

Na podlagi tega je namen reforme Pakta izboljšati odziv na dosedanje pomanjkljivosti z večjim poudarkom na gospodarskem razvoju in večjo osredotočenostjo na ohranjanju vzdržnosti javnih financ. Poleg tega morajo biti instrumenti gospodarskega vodenja EU med seboj bolj povezani, da se poveča prispevek fiskalne politike h gospodarski rasti in podpre napredek pri uresničevanju Lizbonske strategije. Glavne spremembe reforme Pakta stabilnosti in rasti so povzete v Prilogi 1.

### **3.6. Reforme, ki so potrebne za fiskalno vzdržnost v Evropski Uniji**

Strokovni izraz reforma se uporablja pri omenjanju različnih tipov političnih intervencij: reforme trgovanja, reforme trga dela, davčne reforme, pokojninske reforme in reforme zdravstvenega sistema. V primerjavi z drugimi tipi politik, imajo reforme dolgoročen vpliv in zadevajo skupno delovanje ekonomskih (tržnih ali državnih) institucij in ne le specifične elemente. Pridevnik »strukturen« zelo pogosto spremlja besedo reforma z namenom opominjanja, da ta politična taktika vpliva na gospodarstvo v njegovi strukturi (Public finances 2005, 2005, str. 136).

Višja stopnja fiskalne stabilnosti je zaradi skupne monetarne politike velikega pomena za EMU. Tako je treba preurediti izdatke in davčne sisteme. Potrebo po fiskalni konsolidaciji lahko države dosežejo s pomočjo strukturnih reform, ki izboljšajo fleksibilnost in funkcioniranje gospodarstva. Kljub temu da vgrajevanje davčnih reform in reform izdatkov kratkoročno poveča stroške, se to dolgoročno državi obrestuje.

Večina ekonomskih reform ustvari učinek državne neto vrednosti, to je razlika med pričakovano sedanjo vrednostjo prihodkov in odhodkov države. Dobro je razlikovati med posrednimi in neposrednimi učinki ekonomskih reform na javne finance. Učinki so neposredni, kadar reforme povzročijo spremembo v državnih prihodkih ali odhodkih. Učinki

so posredni, kadar se učinek na javne finance zgodi preko sprememb v celotnem gospodarskem okolju. Zelo so pomembni posredni učinki, ki nastanejo s spremembami v potencialni proizvodnji ali potencialni rasti; posredni učinki lahko nastanejo tudi s pomočjo ostalih makroekonomskih spremenljivk, npr. obrestnih mer (Public finances 2005, 2005, str. 139).

Med reformami, ki imajo pomembnejše neposredne dolgoročne pozitivne učinke na javne finance so pokojninske reforme. To so parametrične reforme, reforme, s katerimi se popravljajo specifični elementi v državnih pokojninskih shemah, npr. kriterij za določanje pokojninskih prispevkov in pravic ali upokojitveno starost. Pokojninske reforme bi lahko bile tudi systemske, lahko bi spreminjale funkcioniranje pokojninskega sistema, npr. implementiranje finančno pokritih skladov kot dodatek sistemu sprotnega prispevnega kritja. Kot dodatek pokojninskim reformam, bi lahko bile druge reforme v sklopu funkcioniranja sistema socialnega varstva. Reforme zdravstvenega sistema, pomagajo pri vzdrževanju javnih financ ob nevarnostih staranja prebivalstva.

Reforme, ki imajo posreden učinek na javne finance pretežno obsegajo vse reforme, ki bi lahko pripomogle k večanju potenciala rasti. Povečanje potenciala rasti se lahko spremeni v dolgoročne proračunske izboljšave povezane z bolj ugodno dinamiko državnih prihodkov (Public finances 2005, 2005, str. 139).

Reforme lahko trajnostno izboljšajo proračun na srednji ali dolgi rok preko alternativnih kanalov. Ekonomsko naj bi staranje prebivalstva vplivalo na gospodarstvo preko naslednjih kanalov: pritiski izdatkov na javne finance, efekt »življenjskih ciklov« na zasebno varčevanje, ponudba delovne sile, potencialni vpliv na akumuliranje kapitala, vpliv na celotno faktorsko produktivnost in pa izenačevanje obrestnih mer ter deviznih tečajev (The impact of ageing populations on public finances, 2003, str. 64).

Reforme, ki so direktno usmerjene na določen tip državnih izdatkov ( npr. pokojninske ali zdravstvene reforme lahko usposobijo sistem, da se lažje sooči s pritiski staranja prebivalstva), lahko imajo zelo pomemben vpliv na prihodnje gibanje proračuna in javnega dolga. Posredni pozitivni vplivi so lahko povezani s sprejetimi reformami, ki izboljšujejo potencialni proizvod in rast ( kot npr. razni tipi reform trga dela ali trga proizvodov). Vsako ocenjevanje posrednega vpliva reform na javne finance je običajno predmet precejšnjih težav in negotovosti.

Prvi razlog, zakaj naj bi obstajali medsebojni učinki med reformami in proračunskimi cilji, je dejstvo, da reforme povzročajo neposredne proračunske stroške. To se kaže v primeru pokojninskih reform, ki predstavljajo naložbene stebre zunaj javnega sektorja. V takšnem primeru proračun običajno izkusi začasno poslabšanje (zaradi izgube socialnih prispevkov s strani vlade), nadomeščeno z dolgotrajnejšimi izboljšavami (povezano s prihranjenimi pokojninskimi plačili vlade). Drugi razlog za medsebojne učinke je, da so lahko reforme politično drage (Public finances 2005, 2005, str. 133).

### 3.6.1. Širše smernice ekonomske politike

Države EU so trenutno osredotočene na reforme, ki ciljajo na povečanje rasti in zaposlovanja v skladu s cilji Lizbonske strategije ter z ohranjanjem vzdržljivih javnih financ. Cilj izboljševanja potenciala rasti pretežno dosegajo preko reform, ki krepijo spodbudo za ponudbo delovne sile in človeškega ter fizičnega kapitala (reformne na trgu proizvodov), inovacij in s prispevkom javnega sektorja k rasti (davčne reforme, reforme izobraževalnega sektorja...). Kar pa se tiče cilja zagotavljanja vzdržnosti javnih financ, se uporabljajo reforme, ki ciljajo na omejevanje izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva, višanjem stopnje zaposlenosti in z zmanjševanja javnega dolga (Public finances 2005, 2005, str. 137).

Strukturne reforme na proizvodnih trgih in trgih delovne sile so bistvenega pomena za okrepitev evropskega potenciala za gospodarsko rast, za pospeševanje prilagajanja ter za povečanje odpornosti na šoke. Ukrepi za zvišanje potencialne stopnje gospodarske rasti so toliko bolj pomembni z ozirom na negativni vpliv, ki ga bo staranje prebivalstva verjetno imelo na ponudbo delovne sile v prihodnosti. Marca leta 2000 je Evropski svet v Lizboni sprejel visoko zastavljen načrt reform s ciljem, da bi EU do leta 2010 postala najbolj konkurenčno in dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. EU opredeljuje prioritete za različna področja ekonomske politike v Širših smernicah ekonomske politike (BEPG). Te prioritete nato predstavljajo osnovo za priporočila, ki se oblikujejo za vsako državo članico EU (Letno poročilo 2004, 2005, str. 50).

Pakt stabilnosti in rasti v povezavi s Širšimi smernicami gospodarskih politik oblikuje osnovno napravo za koordiniranje fiskalne politike v EU. V kontekstu Pakta stabilnosti in rasti države letno oddajajo programe stabilnosti oz. konvergenčne programe, kjer se zavežejo, da bodo dosegle in obdržale proračunsko stanje na srednji rok blizu ravnovesja ali v presežku.

Letne Širše smernice gospodarskih politik narekujejo primerno makro politiko in priporočilo za strukturne reforme na področju blaga, delovne sile in kapitalskih trgov. Zajemajo priporočila, ki rangirajo od proračunske discipline do vzdržnosti javnih financ.

V EU je treba zagotoviti tri-ciljno strategijo: povečevanje stopnje zaposlenosti, zmanjševanje javnega dolga, reformiranje pokojninskih in zdravstvenih sistemov. Mnoge države članice so že najavile metode za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Sedanji nezadosten napredek v povečevanju zaposlenosti in zmanjševanju javnega dolga ostaja glavna skrb. Nadziranje kvantitativnih vplivov pokojninskih in zdravstvenih reform kot tudi višanje stopnje zaposlenosti bodo zelo pomembni za blaženje fiskalnih pritiskov in v letu 2005 naj bi tudi nadgradili oceno vzdržnosti javnih financ v EU (Annual report on structural reforms 2005, 2005, str. 15).

## **4. PREGLED FISKALNEGA POLOŽAJA DRŽAV ČLANIC EU**

### **4.1. Javnofinančni primanjkljaj – v odstotkih BDP**

V letu 2004 so imele le tri države evro območja in šest držav EU proračunski položaj v ravnotežju ali v presežku. V nasprotju; so v letu 2004 štiri države članice evro območja (Nemčija, Francija, Grčija, Italija) in sedem držav članic EU (Velika Britanija, Ciper, Madžarska, Malta, Poljska, Republika Češka in Slovaška) presegle referenčno mejo 3 % BDP (Public finances 2005, 2005, str. 19).

V primeru Nemčije, Francije, Grčije, Italije, Nizozemske in Portugalske ostaja proračunski položaj šibek. Nominalni primanjkljaj v teh državah variira od 2,5 % BDP na Nizozemskem do 6,1 % BDP v Grčiji. Nemčija, Francija in Grčija ostajajo v postopku čezmernega primanjkljaja, medtem ko je na Nizozemskem primanjkljaj v letu 2004 pod 3 % BDP. Proračunska situacija ostaja slabotna v Italiji (3 % BDP) in na Portugalskem (2,9 % BDP). Države, ki niso članice evro območja, so pretežno okrepile proračunsko situacijo, z izjemo Estonije, Litve in Poljske. V evro območju so imele le Belgija, Irska in Finska v letu 2004 nominalno proračunsko pozicijo v ravnovesju ali v presežku.

Proračunski položaji držav, ki niso članice evro območja, so se v letu 2004 prav tako zelo razlikovali. Proračunski položaji so v državah variirali od 5,2 % primanjkljaja BDP na Malti do presežka 2,8 % BDP na Danskem. V primeru Cipra, Madžarske, Malte, Poljske, Slovaške in Velike Britanije, je javnofinančni primanjkljaj znašal več kot 3 % BDP, in le Danska, Estonija in Švedska so imele proračun v presežku. Relativno glede na leto 2003 so pozicije proračuna ostale nespremenjene ali so se izboljšale v desetih državah, med tem ko se je situacija poslabšala v Estoniji, Litvi in na Poljskem. Izboljšave so bile najbolj pomembne v Republiki Češki in na Malti (Public finances 2005, 2005, str. 21).

Priloga 2 vsebuje pregled javnofinančnega primanjkljaj vseh 25 držav članic EU od leta 1994 do leta 2004. Iz tabele je razviden trend gibanja primanjkljaja skozi desetletje in trenutni podatki za države članice.

### **4.2. Javni dolg – v odstotkih BDP**

Kriterij javnega dolga – 60 % BDP – je v letu 2004 presegalo devet držav članic EU (Belgija, Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Ciper, Malta, Avstrija, Portugalska), med temi državami je sedem držav članic evro območja.

Stopnja javnega dolga v novih državah članicah ni kritična. Njihov odstotek javnega dolga glede na BDP je pod mejo 60 %. Stopnja javnega dolga v novih državah članicah je pogojena z nizko začetno ravnjo na začetku tranzicije, kar prikazuje koncept javnih financ pred tranzicijo in ne prikazuje akumuliranja preteklih primanjkljajev kot v tržnih gospodarstvih (Lavrač et al., 2003 str. 14).

Priloga 3 vsebuje pregled javnega dolga vseh 25 držav članic EU od leta 1994 do leta 2004. Iz tabele je razviden trend gibanja javnega dolga skozi desetletje in trenutni podatki za države članice.

### **4.3. Zaključki o fiskalnem položaju držav članic EU**

Vsaka država članica Evropske Unije ima specifične težave, kljub temu poročilo Evropske Komisije o javnih financah 2005 države članice EU razdeli v 5 skupin, glede na proračunska neravnovesja, ki ogrožajo državo in posledice, ki tem neravnovesjem sledijo (Public finances 2005, 2005, str. 59) :

1. Države z visokim javnim dolgom (Belgija in Italija) – glavni vzrok nevarnosti je stopnja javnega dolga glede na BDP. Indikatorji nakazujejo dobro pripravljenost držav na stroške starajočega prebivalstva, ker trenutno vodijo primerne presežke za izpolnjevanje predpisanih kriterijev. Zmanjšati morajo plačila obresti ter izravnati pričakovane stroške staranja prebivalstva. Podatki prikazujejo, da lahko te države vzdržujejo velike primarne presežke naslednjih 15 do 20 let.
2. Države z visokim javnofinančnim primanjkljajem (Francija, Nemčija, Madžarska, Poljska, Slovaška) – te države so v preteklih letih sprejele pokojninske reforme, s čimer so poskrbele za boljši nadzor dolgoročne porabe oz. za omejitev stroškov. Sistematične pokojninske reforme nakazujejo dolgoročno vzdržno fiskalno situacijo na Madžarskem, Slovaškem in Poljskem, kjer pa je treba omeniti, da so projekcije za te tri države narejene le do leta 2020. Obstajajo seveda negotovosti vpliva pokojninskih reform na proračun. Obsežna strategija zagotavljanja dolgoročne vzdržljivosti mora vsebovati tudi konsolidacijo proračuna na srednji rok. Drugače se nadzor izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva izniči s povečevanjem obrestnih plačil in javni dolg glede na BDP lahko zelo naraste.
3. Države, ki jim grozi nevarnost razvoja pokojnin (Grčija, Španija, Slovenija, Češka Republika, Ciper in Malta) – te države imajo podoben dolgoročen vzorec porabe povezane z staranjem prebivalstva. Ta vzorec je hitrejši kot v ostalih državah članicah. V teh državah je razviden le minimalen napredek v procesu reformiranja pokojninskih sistemov. V Grčiji in na Češkem projekcije celo nakazujejo, da se bo poraba sredstev, namenjenih za pokojnine, povečala do leta 2050 za 10 % BDP. V teh državah so potrebne pokojninske reforme, s poudarkom na vzdržnosti in primernosti za izboljšanje fiskalne situacije. Potrebno je zmanjševanje javnega dolga (Španija, Češka ter Slovenija že imajo nizko stopnjo javnega dolga) in ukrepi za nadzorovanje pokojninskih izdatkov.
4. Države, ki jim grozijo nevarnosti na srednji rok (Velika Britanija, Nizozemska, Latvija in Litva) – te države imajo relativno dobro pozicijo za soočanje s stroški staranja prebivalstva, nevarnosti pa so povezane s proračunskim ravnovesjem in z vlogo

funkcioniranja ustanovljenih pokojninskih stebrov. Za te države je zelo pomembno, da poskrbijo za zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja.

5. Države z omejenimi nevarnostmi (Finska, Švedska, Luksemburg, Avstrija, Danska, Irska in Estonija) – imajo nizek javnofinančni dolg, trdno proračunsko stanje in že narejene reforme pokojninskih sistemov, kar je okrepilo povezavo med prispevki ter upravičenostjo do prejemkov. Povečali so delež pokojnin, ki so financirane na podlagi kapitalskega kritja in povečali kapaciteto pokojninskih sistemov, da se lahko soočajo z demografskim razvojem kot so spremembe pričakovane življenjske dobe.

Ocenitev trenutnega dolgoročnega vzdržnega fiskalnega položaja držav EU prikazuje velik napredek na področju soočanja s posledicami staranja prebivalstva. Npr. Nemčija in Italija sta v letu 2004 naredili reformo pokojninskega sistema, Francija je naredila reformo zdravstvenega sistema, kar predstavlja pomembne korake pri doseganju stabilnih javnih financ. Situacija za nove pridružitvene države članice EU je na splošno pozitivna. Večina jih je že opravila reforme pokojninskih sistemov in te države imajo pretežno dokaj nizek javni dolg glede na BDP, kar pripomore k dolgoročno vzdržni situaciji (Public finances 2005, 2005, str. 59).

Če povzamemo, v desetih državah (Belgija, Češka, Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Ciper, Madžarska, Malta in Slovenija) je ogrožena dolgoročno vzdržna situacija. V sedmih državah (Poljska, Slovaška, Španija, Nizozemska, Velika Britanija, Litva, Latvija) obstajajo nevarnosti na srednji rok, ki so povezane s negotovim vplivom novih reform na proračun. Sedem držav (Finska, Švedska, Luksemburg, Avstrija, Danska, Irska in Estonija) pa se sooča le z omejenimi nevarnostmi kar se tiče proračunskih stroškov staranja prebivalstva, čeprav še vedno obstajajo izzivi (Public finances 2005, 2005, str. 60).

## **5. VZDRŽNOST JAVNIH FINANC V EVROPSKI UNIJI**

Povečan poudarek na dolgoročni vzdržnosti javnih financ je razviden v mnogih reformah, ki so jih opravile države članice, kar jim daje večje možnosti za soočanje s posledicami staranja prebivalstva. Veliko držav je opravilo reforme; Nemčija in Italija sta reformirali pokojninski sistem, Francija pa zdravstveni in pokojninski sistem (Public finances 2005, 2005, str. 20).

Od poletja 2004, je deset držav članic predmet obravnave postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Šest novih držav članic (Madžarska, Republika Češka, Ciper, Malta, Poljska in Slovaška) je v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Te države imajo podane različne roke za odpravo primanjkljaja – med letom 2005 in 2008, pri čemer je bila upoštevana stopnja primanjkljaja, pričakovana stopnja rasti in namen pridružitve EMU (Public finances 2005, 2005, str. 35).

Stopnja javnega dolga v % BDP je vir skrbi v treh državah: Belgiji, Grčiji in Italiji. Da bi znižali BDP na 60 %, preden se pokažejo posledice staranja prebivalstva, bi morale te države

voditi visoke primerne presežke (nad 4 %) naslednjih 10 do 15 let. Takšna proračunska strategija predstavlja nevarnost. Ni mogoče izključiti pritiskov za zmanjševanje davčni bremen ali za povečevanje izdatkov, ki se lahko pojavijo, kar lahko zelo ogrozi dolgoročno vzdržnost.

Trenutni položaj javnega dolga pa mnogim državam omogoča varen fiskalen položaj – Irska, Velika Britanija, Finska, Luksemburg, Danska, Švedska, Španija in vse nove pristopne države EU, razen Cipra, Madžarske in Malte, imajo relativno nizko stopnjo javnega dolga glede na BDP. To jim dopušča dovolj maneverska prostora, v primeru, da se pojavijo neravnovesja (Public finances 2005, 2005, str. 56).

Za nekatere države (Nemčija, Francija) ne predstavlja nevarnosti visoka stopnja javnega dolga, ampak trend naraščanja. Poslabšanje proračunskega stanja je potisnilo javni dolg proti ali nad mejo javnega dolga, ki jo določa Maastrichtska pogodba (Public finances 2005, 2005, str. 57).

Pokojnine in zdravstvo sta glavni področji, za katera predvidevanja napovedujejo rast izdatkov. So pa tudi druga področja – izobraževanje, otroško varstvo, sredstva za brezposelne in onemogle. Na treh področjih so potrebne reforme, ki so pozitivne z vidika zmanjševanja ali prilagajanja trenutne stopnje izdatkov, z namenom okrepitve potencialne stopnje rasti gospodarstva (Public finances 2005, 2005, str. 57).

Nove države članice so opravile proces tranzicije in v procesu priprav na pridružitve EU niso opravile vseh strukturnih reform, ki so bile potrebne, da bi bila njihova gospodarstva podobna gospodarstvom starih držav članic. Toda nove države članice niso daleč od izpolnjevanja nominalnih konvergenčnih kriterijev, kot so bile nekatere države EU v primerljivem času pred njihovim vstopom v EMU (Lavrač et al., 2003, str. 4).

## **6. POSLEDICE DEMOGRAFSKIH SPREMENB V EVRO OBMOČJU**

Demografska dinamika evro območja je tako kot v številnih drugih industrijsko razvitih državah zaznamovana s padajočo rastjo prebivalstva in postopnim staranjem prebivalstva. Ta gibanja so posledica nizkih stopenj rodnosti in povečane pričakovane življenjske dobe v državah evro-območja. Kljub temu da vse demografske projekcije obkroža precejšnja stopnja negotovosti, pa izgleda, da so ti vzorci skupni vsem projekcijam, vključno tistim, ki jih izvajata Eurostat in Združeni narodi.

### **6.1. Demografske spremembe**

Glede na najnovejše projekcije, ki so na voljo za države evro območja, je pričakovati, da bodo skupne stopnje rodnosti v evro-območju v obdobju do leta 2050 ostale pod ravno obnove prebivalstva, ki znaša približno dva otroka na žensko. Hkrati pričakujejo, da se bo med leti 2005 in 2050 povprečna pričakovana življenjska starost dvignila za pet let. Kombinacija teh

dveh učinkov pomeni upočasnitev stopnje rasti prebivalstva evro območja in od leta 2015 dalje zmanjševanje skupnega števila prebivalcev. Nadalje se projicira, da se bo delež starih ljudi (starih 65 let in več) v prebivalstvu povečal, medtem ko se bo delež delovno sposobnega prebivalstva (od 15 do 64 let) zmanjšal, in sicer najprej postopoma, po letu 2015 pa hitreje. To bi pomenilo povečanje stopnje starostne odvisnosti evroobmočja (tj. razmerje med številom prebivalstva, starega 65 let in več, in številom prebivalstva starega med 15 in 64 let) iz približno 26 % v letu 2005 na približno 30 % v letu 2015 in na več kot 52 % v letu 2050, kar skupaj predstavlja povečanje za približno 26 odstotnih točk v obdobju od 2005 do 2050 (Letno poročilo 2004, 2005, str. 54).

V Tabeli 1 so prikazane stopnje odvisnosti za tri različna obdobja – 2000 – 2015, 2015 – 2030 in 2030 – 2050. Tako so prikazane generacijske spremembe, ki bodo vplivale na proces staranja, na kar vpliva tudi struktura in številčnost starejše populacije v prihodnosti (Avramov, Maskova, 2003, str. 29).

Tabela 1: Stopnja obremenjenosti s starejšim prebivalstvom

DRŽAVE	Stopnja obremenjenosti s starejšim prebivalstvom						
	2000	2015	2030	2050	sprememba v %		
					2000-2015	2015-2030	2030-2050
Belgija	25	30	43	51	18	45	18
Rep. Češka	20	27	38	61	38	40	58
Danska	22	30	40	44	34	34	10
Nemčija	24	31	46	55	31	47	18
Estonija	23	24	33	47	8	33	44
Grčija	26	32	43	65	26	33	52
Španija	25	29	42	74	18	44	75
Francija	25	29	40	47	17	37	17
Irska	17	20	26	37	20	31	42
Italija	27	34	47	68	26	38	44
Ciper	17	22	31	39	29	40	23
Latvija	23	26	35	50	14	34	43
Litva	20	24	31	31	12	29	1
Luksemburg	21	24	31	31	12	29	1
Madžarska	21	25	33	51	17	33	53
Malta	18	28	39	47	53	40	20
Nizozemska	20	26	40	45	32	50	13
Avstrija	23	29	46	62	28	58	35
Poljska	18	21	33	50	17	59	48
Portugalska	23	27	35	53	18	30	52
Slovenija	20	27	44	66	32	64	51
Slovaška	17	19	30	50	16	58	64
Finska	22	32	46	49	42	44	7
Švedska	27	34	46	55	28	35	19
Vel. Britanija	24	29	40	47	20	41	17

Vir: Avramov, Maskova, 2003, str. 137–138.

Koncept aktivnega staranja ni povezan le s kvaliteto življenja starajočega prebivalstva, ampak tudi z blaginjo celotne starajoče družbe. Staranje prebivalstva ima zelo velik vpliv na socialno ekonomski razvoj vsake države. Premiki v starostni strukturi prebivalstva vodijo do novih oblik povpraševanja po storitvah in proizvodih. Projekcije stopenj obremenjenosti s prebivalstvom (poznamo več stopenj obremenjenosti: s starejšim ali z mlajšim prebivalstvom) služijo kot izhodišče za ocenitev potrebne podpore bodočim generacijam. Stopnje se pretežno uporabljajo za ocenitev bremena, ki ga odvisno prebivalstvo povzroča delovno sposobnemu prebivalstvu. Ti indeksi prikazujejo možne spremembe v socialnih izdatkih glede na demografske faktorje (Avramov, Maskova, 2003, str. 56).

Ne preseneča, da lahko trenutno najvišje stopnje obremenjenosti s starejšim prebivalstvom najdemo v državah, ki so trenutno vodilne v Evropi v staranju prebivalstva. Italija, Švedska, Belgija, Francija in Španija, imajo stopnjo ljudi starih 65 let in več glede na delovno sposobno prebivalstvo (15 - 64), enakovredno 25 / 100. V prihajajočih desetletjih, bodo stopnje obremenjenosti s starejšim prebivalstvom v vseh evropskih državah še naraščale, in sicer kot posledica dolge življenjske dobe ter nizkih stopenj rodnosti. Do leta 2015 bodo spremembe v večini držav dokaj skromne, saj bo večina povojnih baby-boom otrok še vedno zaposlenih. V nekaterih državah se pričakuje, da bodo stopnje obremenjenosti s starejšim prebivalstvom narasle že v obdobju do leta 2015, in to za več kot tretjino – takšni primeri so Malta, Švica, Finska in Republika Češka.

Po letu 2015 se bodo začele upokojevati skupine ljudi rojene po 2. svetovni vojni, kar se bo močno poznalo pri razmerju starejšega prebivalstva (65 in več let) glede na delovno sposobno prebivalstvo (15 - 64 let). V nekaterih izmed teh držav bodo stopnje narasle za 40 % stopnje obremenjenosti leta 2015. Leta 2030 se pričakujejo najvišje stopnje v Švici (53) in Italiji (47). Tudi v večini držav južne, vzhodne, zahodne Evrope in v Sloveniji se pričakuje, da bodo pričakovane stopnje prešle 40 %. Dolgoročno gledano bodo do leta 2050 južne evropske države, skupaj s Slovenijo, Avstrijo in Češko, postale vodilne v stopnjah obremenjenosti s starejšim prebivalstvom. Projekcije za te države prikazujejo, da bo v letu 2050 več kot 60 oseb starosti 65 ali več odvisno od 100 oseb starih od 15 do 64 let. To je posledica nizkih stopenj rodnosti in daljšanja življenjske dobe (Avramov, Maskova, 2003, str. 56).

V letu 1999 je bila kot tehnična skupina ustanovljena »Ageing Workin Group (AWG)«. Namen AWG je bil zgraditi okvir za nadzorovanje in ocenjevanje vpliva staranja prebivalstva na proračun držav članic EU. Da so lahko naredili projekcije, so bile uporabljene makroekonomske predpostavke in demografski scenariji, ki jih je pripravil Eurostat. AWG je postal tudi forum za razpravljanje metodoloških vidikov za ocenjevanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ (Public finances 2005, 2005, str. 113).

Evropski Svet je v Stockholmu marca 2001 sklenil, da mora Svet redno pregledovati dolgoročno vzdržnost javnih financ, vključno z pričakovanimi pritiski, ki jih povzročajo demografske spremembe. To naj bi bilo opravljeno v širših smernicah gospodarskih politik in v programih stabilnosti ter konvergenčnih programih (Public finances 2005, 2005, str. 113).

Trenutni način obravnavanja predstavlja veliko težavo. Projekcije so namreč na razpolago vsakih tri do pet let. Prejšnje projekcije so bile izdane oktobra 2001, nove pa bodo narejene ob koncu leta 2005. V tem času so jih države članice nadgradile. Državne projekcije imajo prednost, da so novejše, pomanjkljivost pa je, da niso popolnoma primerljive med državami na podlagi predpostavk, ki pa so ključne za proračunski nadzor v Evropski Uniji (Public finances 2005, 2005, str. 129).

## **6.2. Ekonomske posledice**

Demografske spremembe bodo imele resne posledice za gospodarstva evro območja. S tem ko se bo delež starejših delavcev povečal, se bo na primer spremenila sestava ponudbe delovne sile. Slednja se lahko celo zmanjša, če se bodo delavci še naprej predčasno upokojevali in bo na trg delovne sile prihajalo premalo novih delavcev, da bi nadomestili tiste, ki z njega odhajajo. Projicirano zmanjšanje delovno sposobnega prebivalstva bo imelo negativen vpliv na stopnjo rasti potencialne proizvodnje evro območja, razen če bodo ta negativen vpliv lahko odtehtali povečani prispevki drugih dejavnikov rasti, na primer povečane stopnje delovne aktivnosti in delovne produktivnosti in/ali produktivna uporaba drugih virov, kot je kapital. S tem v zvezi so razprave potekale tudi o tem, v kolikšni meri lahko imigracija pripomore k povečanju ponudbe delovne sile. Večina raziskav kaže, da bo vloga migracij pri reševanju evropskega demografskega izziva verjetno majhna in začasna ter omejena tako s številom potencialnih migrantov glede na velikost problema kot tudi s praktičnimi in političnimi omejitvami.

Prav tako bo pod pritiskom financiranje sistemov socialne varnosti in še zlasti javnih pokojninskih sistemov, ki temeljijo na načelu sprotnega plačevanja akontacije v pokojninski sklad, saj se bo razmerje med številom upokojenecev in številom oseb, ki prispevajo sredstva v zdravstvene in pokojninske sisteme, povečalo. Pričakovati je, da se bodo javni izdatki za zdravstvo in nego zviševali s tem, ko se bo nadaljeval napredek v medicinski tehnologiji in bo povpraševanje po teh storitvah naraščalo skupaj s številom starejših ljudi (Letno poročilo 2004, 2005, str. 55).

Projekcije skupine, določene za izračunavanje posledic staranja prebivalstva (Ageing working Group), predvidevajo, da bo staranje prebivalstva povzročilo povečanje v javni porabi med 3 do 7 odstotnimi točkami BDP v večini držav članic do leta 2050, če seveda države ne bodo opravile potrebnih ukrepov. Pretežni del projiciranega povečanja javnih izdatkov bodo predstavljale pokojnine in izdatki za zdravstvo, v primerjavi s povečanjem teh izdatkov pa se napoveduje minimalno zmanjšanje stroškov za izobraževanje in brezposelnost. V večini držav se začne vpliv staranja prebivalstva na proračun z letom 2010, največje povečanje izdatkov naj bi bilo med leti 2010 in 2030 (The impact of ageing populations on public finances, 2003, str. 4).

Staranje prebivalstva bo prav tako verjetno sprožilo spremembe v strukturi finančnih trgov in ocenjevanju finančnega premoženja. Gospodinjstva različnih generacij imajo navadno v lasti različne količine finančnih premoženj in za svoje investicijske portfelje izbirajo premoženja z različnimi profili tveganja. Glede na to, da je dolgoročno povpraševanje po stanovanjih odvisno med drugim tudi od števila gospodinjstev v gospodarstvu, lahko demografske spremembe vplivajo tudi na cene nepremičnin.

Poleg tega bodo imele pokojninske reforme, še zlasti prehod na bolj zasebno financiranje, velik vpliv na finančne trge s tem, ko se bo povečala vloga institucijskih investitorjev, kot so pokojninski skladi in zavarovalnice. Omejena razpoložljivost dolgoročnih časovnih serij za finančne cene, težave z merjenjem in dejstvo, da ima navadno le majhen delež prebivalstva lastniške terjatve, omejujejo obseg, v katerem je mogoče kvantificirati morebitne vplive demografskih sprememb na finančne trge. Vendar pa simulacije, izvedene z uporabo modelov, ki temeljijo na teoriji »življenjskega cikla«, navadno kažejo, da staranje prebivalstva pomeni znižanje cen finančnega premoženja (tako delnic kot obveznic) in povečanje zahtevane premije na lastniški kapital ko se trenutno aktivno prebivalstvo upokoji (Letno poročilo 2004, 2005, str. 56).

### **6.3. Potreba po obsežnih reformah**

Da bi države lahko obvladale učinke demografskih sprememb, bodo morale izvesti obsežne reforme. Te morajo biti usmerjene k reševanju problemov pokojninskih in zdravstveno-varstvenih sistemov, k zmanjšanju skupnega javnega dolga in k okrepitvi dejavnikov, ki vplivajo na gospodarsko rast. V EU so se države dogovorile o trosmerni strategiji. Ta strategija je bila prvič objavljena v Širših smernicah ekonomske politike (BEPG) za leto 2001 in temelji na treh ciljih: zvišati stopnjo zaposlenosti, zmanjšati državni dolg in reformirati pokojninske sisteme.

V državah evro območja obstaja nujna potreba po povečanju stopnje delovne aktivnosti in zaposlenosti za vse skupine znotraj delovno sposobnega prebivalstva ter še zlasti pri nekaterih skupinah, kot so na primer osebe starejše od 55 let, pri katerih je stopnja delovne aktivnosti še posebej nizka. Prvi pomemben korak k temu je nadaljnje zmanjšanje negativnih spodbud za delo, ki trenutno obstajajo na številnih trgih delovne sile evro območja zaradi medsebojne neuskklajenosti davkov in ugodnosti ter obstoja shem za zgodnjo upokojitev. Takšni sistemi povzročajo negativne spodbude zlasti za tiste člane gospodinjstva, ki niso glavni vzdrževalci družine, za nizko plačane delavce, za najmlajše in najstarejše delavce in za ženske.

V nekaterih primerih bi bilo morda koristno izboljšati spodbude za delo v poznem obdobju življenja, na primer preko shem za postopni umik iz dela in z izboljšano ponudbo začasnih delovnih mest ter delovnih mest s polovičnim delovnim časom za starejše delavce. Vendar pa morajo obstajati tudi zadostne spodbude za delodajalce, da bi ti najemali in/ali zadržali starejše delavce. Poleg tega bodo številne države morale začeti z dolgoročnim procesom investiranja v človeški kapital ter v raziskave in razvoj, če bodo želele kompenzirati za

morebitne učinke staranja prebivalstva na delovno in skupno faktorsko produktivnost (Letno poročilo 2004, 2005, str. 56).

Zmanjšanje javnega dolga bi pripomoglo k izboljšanju fiskalne vzdržnosti in povečalo odpornost javnih financ na vplive demografskih sprememb. Še zlasti bi nižje ravni zadolženosti državam omogočale dodaten maneverski prostor v času povečanih proračunskih bremen, povezanih s staranjem prebivalstva. Podobno bi nižja plačila obresti na javni dolg sprostila proračunske vire in omogočala državam večjo fleksibilnost pri obvladovanju nepredvidenih dogodkov. V tem pogledu predstavljajo določila Pakta za stabilnost in rast, še zlasti zahteva, da javne finance ostanejo blizu ravnotežja ali v presežku, primerno spodbudo za države, da se pripravijo na proračunska bremena, povezana s staranjem prebivalstva (Letno poročilo 2004, 2005, str. 56-57).

Obseg projiciranih pritiskov na pokojninske sisteme kaže na to, da bo treba na področju pokojninske reforme zasledovati dve vrsti strategij. Najprej so potrebne dodatne prilagoditve v strukturi ugodnosti in prispevkov znotraj obstoječih sistemov, ki temeljijo na sprotnem plačevanju akontacije v pokojninski sklad (parametrске reforme). Te vključujejo revizije formul za izračun ugodnosti in popravke v indeksaciji pokojninskih ugodnosti. Ker pa ni verjetno, da bi takšne parametrske spremembe zadostovale za trajnostno prenavo pokojninskih sistemov, bi druga strategija obsegala prehod na večje financiranje ugodnosti in diverzifikacijo načinov financiranja (sistemske reforme). Namesto preko tekočih transferjev od dohodkov od dela bi se pokojnine financirale iz predhodno natečenega kapitala preko pokojninskih skladov. S tem namenom bi se morale osnovati politike, ki bodo pospeševale razvoj takšne infrastrukture, ki bo tem skladom omogočala, da bodo učinkovito razporejali prihranke iz pokojninskega varčevanja (Letno poročilo 2004, 2005, str. 57).

Projekcije prebivalstva kažejo, da bodo demografske spremembe v evro območju najbolj očitne okrog leta 2015, čeprav se spremembe v posameznih državah odvijajo z različno hitrostjo in je v številnih državah evro območja skupno število prebivalstva že začelo upadati. Mnoge države so že opravile razne reforme in tako vplivale na vzdržnost javnih financ. Toda v prihodnosti so še potrebne obširne reforme. Da se bodo države članice EU lahko soočile z demografskimi spremembami, je potrebna pravočasna izvedba obsežnih reform, ki bodo združljive s spodbudami za povečanje delovne aktivnosti.

## **7. POKOJNINSKI SISTEMI IN REFORME V EVROPI**

V Evropski Uniji ne obstaja enoten koncept pokojninskega sistema. Ločimo lahko tri različne tipe: Bismarckov model, Beveridgov model in sistem Svetovne Banke. V Bismarckovem modelu osnovni pokojninski načrti oskrbujejo nujen del kritja. V Beveridgovem modelu so osnovni pokojninski načrti dopolnjeni z velikimi naložbenimi pokojninskimi zavarovanji. Svetovna banka pa odobrava individualno financiranje.

Nemški kancler Bismarck je predstavi idejo pokojninskega sistema že leta 1880. Sistem naj bi deloval v skladu z dohodki posameznika. Zagotavljal naj bi pokojnino tistim, za katere se plačujejo prispevki in naj bi predstavljal ob upokojitvi standard ekvivalenten tistemu pred upokojitvijo. Ta sistem je postal vzor mnogim sistemom v Evropi (Pension in the European Union, 2004, str. 2). V to skupino uvrščamo tudi Slovenijo, saj so prispevki delodajalcev in zaposlenih poglavitni vir zavarovanja, hkrati pa je obseg pravic dokaj visok.

V poročilu leta 1942, imenovanim Beveridgovo poročilo o socialni varnosti, pa so predstavili drugi tip pokojninskega sistema, kjer država zagotavlja fiksirano minimalno pokojnino celotni populaciji. Ta sistem prevladuje v Veliki Britaniji, skandinavskih državah in na Nizozemskem. Finska je spadala v to obliko, a le do reforme v letu 1996. To lahko rečemo tudi za Švedsko, ki je reformo izvedla v letu 2000 (Pension in the European Union, 2004, str. 3).

Glavna pomanjkljivost Bismarckovega modela je odsotnost univerzalnega kritja, to je pomanjkanje pokojnin za ljudi, ki ne prejemajo prihodkov od delodajalcev. Vključitev zaposlitvenih kategorij, ki prvotno niso bile opredeljene in minimum starostne meje, je pripeljalo do zavarovanja celotne populacije. Glavna pomanjkljivost Beveridgovega modela pa so minimalne in univerzalne pokojnine. Te za večino ljudi ne predstavljajo primerljivega standarda, ki so ga imeli, ko so še bili zaposleni. Tako ima razvijanje dodatnih shem pri tem modelu zelo pomembno vlogo (Pension in the European Union, 2004, str. 4).

Z vstopom novih držav v Evropsko Unijo, je Svetovna Banka predstavila nov pokojninski model, ki temelji na poskusih v Latinski Ameriki. Pričakuje se, da naj bi se s tem modelom zmanjšal vpliv Bismarckovega modela. Veliko srednjih ter vzhodnih evropskih držav je uporabljalo Bismarckov model v preteklosti, toda med obdobjem Sovjetske Zveze so uporabljali sistem, financiran preko podjetij in države, takšne sisteme pa so upravljali sindikati. Zaradi nizke upokojitvene dobe je veliko teh shem že pred padcem »železne zavese« izkusilo težave. Probleme so reševali z nadgradnjami postopkov, kar je običajno kaznovalo najstarejše upokojevence. Pristopne države članice so bile prisiljene uporabiti ukrepe omejevanja stroškov z revidiranimi politikami zgodnjega upokojevanja, višjo upokojitveno dobo in manj ugodnimi izračuni pokojnin (Pension in the European Union, 2004, str. 6).

### **7.1. Posodobitev pokojninskih sistemov**

Primerne in pravične pokojnine za vse so mogoče le v primeru, da so pokojninski sistemi dobro prilagojeni na spreminjajoče se potrebe posameznikov. Upoštevati morajo večjo raznolikost zaposlitvenih vzorcev in zahtevo po večji enakosti spolov. Poleg tega je treba preučiti tudi vprašanja upravljanja, zlasti potrebo po takšnih reformah, ki temeljijo na zanesljivih informacijah in resničnem soglasju.

Na posodobitev pokojninskih sistemov in sistemov socialne zaščite nasploh je treba gledati kot na odločilni element pri doseganju ciljev Lizbonske strategije. Kot odziv na izzive staranja prebivalstva je treba ponovno proučiti tradicionalne vzorce življenjskega ciklusa, in

sicer na način, ki bo prinesel manjšo razmejitev obdobj, namenjenih učenju, delu in oskrbi. Sistemi socialne zaščite se morajo prilagoditi na takšne spremembe in dovoliti ljudem ter jih spodbujati k temu, da čimbolj izkoristijo priložnosti, ki jih prinašata dinamično gospodarstvo in dinamični trg dela.

## **7.2. Nove članice EU-8**

### **7.2.1. Ozadje pokojninskih reform**

Nove pridružitvene članice v srednji in vzhodni Evropi so se začele okoli leta 1990 ukvarjati z neukročeno zapuščino. Javne pokojninske sheme so bile narejene po načelu socialnih principov in prispevke so pobirali od delodajalcev (pavšalno glede na plačilno listo). To področje je pomenilo ogromen izziv v procesu spreminjanja.

Glavne značilnosti pokojninskih sistemov v sredini 1990-ih:

1. velika stopnja odvisnosti od sistema,
2. nizka upokojitvena starost,
3. visoko nadomestitveno razmerje,
4. neugodni demografski trendi in rastoča finančna neravnovesja (dramatično upadanje rodnosti, večanje pričakovane življenjske dobe, nevarnost emigriranja delovne sile),
5. visoke prispevne stopnje, šibka vez med prispevki ter dajatvami za socialno varnost.

Finančni pritiski od tranzicijskih do tržnih gospodarstev so imeli velik vpliv na pokojninske reforme v osmih novih pridružitvenih državah članicah. Množična odpuščanja v procesu prestrukturiranja velikih državnih podjetij so pustila zelo malo alternativ za zgodnje upokojitve, z visokimi stroški za državne proračune. Finančne težave niso bile omejene le na stran potrošnje. Ljudje so pridobili pokojninske pravice na podlagi svojega preteklega dela, medtem ko je bilo financiranje pokojnin osnovano na podlagi plačilnih list na ravni podjetja. Tako ni bilo učinkovitih povezav med pravicami in prispevki na individualnem nivoju. V primeru upadanja zaposlenosti, upadanju gospodarstva in pri težavah zbiranja prispevkov za socialno zavarovanje, star sistem financiranja in doseganja pokojninskih pravic ni bil vzdržljiv, saj je povzročal velike primanjkljaje v pokojninskih skladih in skladih socialne zaščite.

Individualni računi s strogo in transparentno povezavo med individualnimi prispevki ter poglobitvijo pravic do dajatev so delovali, kot da ponujajo atraktivno rešitev za težave osmih držav. Investicije v gospodarstvu so bile nezadostne in potreba po investiranju na vseh področjih je bila ogromna. Tako je prefinanciranje dela bodočih pokojninskih provizij postalo zelo zanimivo tudi iz makroekonomskega vidika (Wagner, 2004, str. 3).

V bivših tranzicijskih državah je bila, zaradi hitrega naraščanja upokojeencev, potrebna reforma obstoječega pokojninskega sistema. Gre za posledico zgodnjega upokojevanja in visoke brezposelnosti. To je spravilo obstoječi sistem sprotnega prispevnega kritje v kočljivo

situacijo. Tako so ostale opcije drastičnega zmanjševanja pokojninskih stopenj, povečevanja državnih subvencij ali reforme pokojninskih sistemov. Glede nato, da so v večini držav pokojninske stopnje že bile nizke, je ta opcija odpadla. Vključevanje v EU, in za tem še v EMU ter potrebe po prepovedi državnega izposojanja v procesu vključevanja, je izključilo tudi opcijo državnih subvencij pokojninskim skladom. Ob prihajajočih demografskih spremembah in prezgodnjem upokojevanju so bile reforme neizbežne, sicer bodo državnim proračunom pretile velike težave. Tako je bilo v vseh bivših osmih tranzicijski državah treba nujno sprejeti pokojninske reforme (Pension, 2004, str. 9).

Te reforme so bile zelo različne, kljub temu da so bile namenjene reševanju podobnih težav. Nove pridružitvene članice (EU-8) so opravile različne pokojninske reforme, kar je pogojeno z različnimi kulturami, zapuščinami, geografsko (jezikovno, zgodovinsko) povezanostjo, skupnimi valutami in političnimi dejanji držav. Na srednji rok bodo morale te države preiti na več-stebni pokojninski sistem, ki pa se bo v nekaterih podrobnostih razlikoval od države do države (Wagner, 2004, str. 10).

Skupen element reform pa je bilo zvišanje upokojitvene dobe oz. poostreni predpisi za zgodnje upokojevanje. Manj jasno je bilo, kako reformirati prvi pokojninski steber sprotnega prispevnega kritja in kakšna je višina prispevkov, ki se naj bi iztekala v drugi in tretji pokojninski steber. Svetovna Banka je priporočila pokojninsko politiko, kjer so v prvem stebru zajamčene le osnovne pokojnine, poudarek je na porazdelitvi. Drugi steber je naložbeno zavarovanje, kjer posamezniki obvezne prispevke varčujejo pri zasebnih podjetjih. Tretji steber je sestavljen iz prostovoljnih prihrankov, in dovoljuje posameznikom, da sami določijo koliko želijo privarčevati za dobo upokojitve (Pension, 2004, str. 10).

### **7.2.2. Proces pokojninskih reform**

V preteklem desetletju so bile pokojninske reforme ena glavnih tem v Evropi. Spremembe v pokojninskih sistemih so posledica staranja prebivalstva. Preko povečevanja pokojninskih izdatkov in izdatkov za zdravstvo, se pričakuje, da bo imelo staranje prebivalstva negativne posledice na srednji ter dolgi rok na fiskalno vzdržnost. To je največja fiskalna težava. Ko se je osem držav članic soočalo s tem problemom, so sprejele spremembe pokojninskih sistemov, ki temeljijo na sprotne prispevnem kritju. Primarni cilj je bil povezati prispevke za pokojnine s pokojninskimi pravicami. Ukrepi so vsebovali nižanje pokojninskih pravic, višanje upokojitvene starosti, višanje prispevkov za pokojnine ali kombinacijo vsega (Wagner, 2004, str. 3).

Mnoge države, še posebej tiste, katerih finančno ravnovesje je odvisno od mednarodnih institucij, so sprejeli radikalne reforme, pretežno s pomočjo Svetovne Banke. Estonija je ustvarila obvezen drugi pokojninski steber. Poljska in Madžarska sta uporabili model, ki temelji na osnovnem pokojninskem financiranju, na temeljih sprotnega prispevnega kritja, in obvezo za pridružitvev zasebno financirani shemi. Slovaška ima namen narediti nekaj podobnega. Slovenija in Češka pa sta reformirali obstoječi sistem, med tem ko sta razširili

možnosti za dodatne pokojninske sklade, ki temeljijo na prostovoljnih prispevkih (Pension in the European Union, 2004, str. 7).

Ostale nove države članice so razdelile pokojninske pravice v osnovne pokojnine z namenom, da preskrbijo ljudi v nižjih dohodkovnih razredih. Takšne sistema najdemo v Estoniji, Litvi in na Češkem. Večina držav je izbrala kombinacijo indeksacije na podlagi cen in plač za prilagajanje pokojnin. To pomeni, da upokojenci ne sodelujejo v koristih od produktivnosti, kot rezultat se plačila pokojnin dolgoročno nižajo relativno glede na povprečni dohodek (Pension, 2004, str. 10).

Glede na pokojninske reforme lahko osem novih držav članic EU razdelimo v tri skupine (Wagner, 2004, str. 3-5):

1. Latvija, Poljska, Estonija, Madžarska in pred kratkim Slovaška so naredile velike spremembe ter uvedle obvezen drugi pokojninski steber popolnega finančnega pokritja.
2. V nasprotju sta Litva in Slovenija ohranili sistem sprotnega prispevnega kritja, ki temelji na sistemu dajatev, financiran s prispevki za socialno varnost.
3. Češka je locirana nekje med tema dvema skupinama. V začetku tranzicije je želela sistem sprotnega prispevnega kritja, ki temelji na sistemu dajatev, brez dodajanja obveznega stebra popolno finančno pokritih zasebnih shem. Z reformo v letu 1993 in sledečo v letu 1995 je bila Češka prva pokomunistična država, ki je sprejela reforme javnih pokojninskih sistemov. Toda politiki so bili bolj zaskrbljeni nad umikanjem spodbud za prezgodnje upokojevanje kot pa za vzpostavljanje univerzalnega in nepristranskega pokojninskega sistema sprotnega prispevnega kritja, ki temelji na sistemu dajatev. Niso naredili obveznega pokojninskega stebra in tudi ne prostovoljnega tretjega pokojninskega stebra.

Zagotovo bi lahko nove pridružitvene države članice imele vzor v Baltiških državah. Ko so v letu 1991 Estonija, Latvija in Litva postale samostojne, so od Sovjetska Zveze podedovale nezadovoljiv pokojninski sistem. Sistem je bil enak v vseh treh državah; upokojitvene dobe so bile postavljene zelo nizko, 55 let za ženske in 60 let za moške. Posebne odobritve za določne poklice so še dodatno znižale povprečno efektivno upokojitveno dobo. Ekonomisti so zatrjevali, da je glavni učinek takšnega darežljivega sistema večanje bremena za delovno aktivno generacijo. Če ne bi reformirali pokojninskega sistema, bi se to breme še dodatno povečevalo, saj je prebivalstvo v Baltiških državah, kot v večini industrializiranih državah, podrejeno staranju prebivalstva kot posledicama zniževanja stopnje rodnosti in podaljševanja življenjske dobe. V Estoniji pa je bila nujno potrebna reforma, ne le zaradi staranja prebivalstva, ampak tudi zaradi visokih stopenj brezposelnosti med procesom tranzicije (Paas et al, 2004, str. 32-33).

Naraščajoče število upokojencev, skupaj z nizkimi stopnjami zaposlenosti, je privedlo do reform pokojninskega sistema. Na podlagi analiz o pokojninskih sistemih v industrializiranih

državah, je Svetovna Banka priporočila kombinacijo sistema sprotnega prispevnega kritja ter naložbenega pokojninskega sistema. Zato je bilo potrebno uvesti več-stebni pokojninski sistem s sledečimi elementi:

1. prvi steber – obvezen javni sistem sprotnega prispevnega kritja, načrtovan za oskrbovanje dohodka za vse upokojene osebe,
2. drugi steber - obvezen zasebni naložbeni pokojninski sistem; trenutne rezerve takšnega sistema so enake ali večje od sedanje vrednosti prihodnjih pokojninskih obveznosti plačil;
3. tretji steber – prostovoljni sistem (prav tako zasebni ter naložbeni), s državnim nadzorom, za zagotavljanje dodatnih prihrankov ter zavarovanja.

Pokojninski sistemi Baltičkih držav niso podobni pokojninskim shemam ostalih evropskih držav. Vse tri baltičke države so se odločile, da uvedejo tri-stebni pokojninski sistem (glej Tabela 2). To so najprej naredili v Latviji, sledili sta Estonija in Litva (Paas et al., 2004, str. 34).

V skladu s pokojninskimi reformami so prav teko povečali tudi dobo upokojitve – v Latviji na 62 let, v Estoniji na 63 let za moške in ženske, v Litvi 60 let za ženske in 62,6 let za moške (Paas et al., 2004, str. 34).

Tabela 2: Tri-stebni starostni pokojninski sistem in datum uvedbe v Baltičkih državah

	Prvi steber	Drugi steber	Tretji steber
Latvija	Državni pokojninski sistem sprotnega prispevnega kritja, z začetkom 1. januarja 1996	Državni, obvezni naložbeni pokojninski sistem, z začetkom 1. julija 2001	Zasebno upravljana, prostovoljna naložbena shema, z začetkom 1. julij 1998
Estonija	Državni pokojninski sistem sprotnega prispevnega kritja, z začetkom 1. april 2000	Zasebni, obvezni naložbeni pokojninski sistem, z začetkom 1. julija 2002	Zasebno upravljana, prostovoljna naložbena shema, z začetkom 1. avgusta 1998
Litva	Državni pokojninski sistem sprotnega prispevnega kritja, z začetkom 1. april 2000	Državni, obvezni naložbeni pokojninski sistem, z začetkom 1. januar 2004	Zasebno upravljana, prostovoljna naložbena shema, z začetkom 1. januarja 2000

Vir: Paas et al., 2004, str. 35.

Pokojnine prvega stebra se financirajo iz davkov na dohodek od dela. V vseh treh državah je možno zgodnje upokojevanje. Drugi steber je obvezen za mlade in prostovoljen za starejše ljudi. Sklade vodijo zasebna podjetja in o izbiri sklada se lahko posamezniki sami odločijo.

Vse tri države so omogočile davčne olajšave za tretji pokojninski steber in tako motivirale ljudi, da se le-tega udeležijo (Paas et al, 2004, str. 36).

Čeprav so reforme v Baltiških državah podane kot vzor, še vedno ni popolnoma logično, da je prehod na večstebni pokojninski sistem najboljša rešitev. Razlogi zato so (Wagner, 2004, str. 13-14):

1. Mnogi ekonomisti opozarjajo, da makroekonomske koristi večstebnih pokojninskih sistemov niso zagotovljene. Empirični dokazi, ki dokazujejo, da spreminjanje pokojninskega sistema na zasebno financirane, povečuje gospodarsko rast, so nezadostni. Ekonomisti zatrjujejo, da bo vpliv na investicije in prihranke odvisen od drugih makroekonomskih parametrov.
2. Izkušnje Poljske dokazujejo, da vodenje sistema državnih računov, ni enostavno delo in da lahko povzroči negativen vpliv na javni sektor. Lansiranje centraliziranega novega pokojninskega sistema in identificiranje individualnih pokojninskih računov je povzročilo, da je ustanova socialne varnosti napravila velik dolg pokojninskega sklada.
3. Na Češkem trenutni pokojninski sistem ne zagotavlja, da bo v prihodnosti zasebni sektor do neke širine predstavljal pokojninske obveznosti zaposlenim, ki so trenutno popolnoma oskrbovani od države. Vlada je uvedla fiskalno reformo, ki vsebuje manj darežljive metode indeksiranja trenutnega sistema sprotnega prispevnega kritja, strožja pravila za predčasno upokojevanje ter predstavili so evidenčne račune. Vse te spremembe se tičejo le prvega pokojninskega stebra – državnega pokojninskega sklada. Še vedno ni jasno ali bodo uvedli tudi obvezne zasebne pokojninske sklade.
4. Vzpostavljanje drugega pokojninskega stebra vsebuje visoke administrativne stroške. Potencialne fiskalne koristi zasebnih shem bi morali pretehtati glede na te stroške. Iz makroekonomske perspektive se pogosto zatrjuje, da edina pokojninske reforma, ki je nedvoumno koristna za ekonomsko rast je povečanje minimalne upokojitvene dobe.

Zanimiva je delna rešitev, ki sta jo predstavili Latvija in Poljska. Uvedli sta nov prvi pokojninski steber, ki temelji na principu Evidenčno Definiranih Prispevkov (EDP). Latvija je bila prva država, ki je ustvarila steber glede na EDP po zgledu Švedske. Toda preteklo je nekaj časa, preden je dodala popolno finančno pokrit drugi pokojninski steber in prostovoljni tretji pokojninski steber. Na Poljskem so reformo prvega in drugega pokojninskega stebra izvedli sočasno.

V prvem pokojninskem stebru sta Latvija in Poljska predstavili fiktivne (evidenčne) račune. Prispevki, plačani v sistem sprotnega prispevnega kritja, so zabeleženi na hipotetičnem računu, na njih pa se beležijo obresti v razmerju glede na razvoj plač. Ob upokojitvi so mesečne pokojnine izračunane na osnovi kapitala na računu. Pričakovana življenjska doba ob

upokojitvi igra veliko vlogo pri izračunu, kar povzroča ob višji pričakovani življenjski dobi manjša pokojninska plačila v tem sistemu.

Zadnja država med državami članicami EU-8, ki je izvedla pokojninsko reformo je Slovaška. Svoj pokojninski sistem so reformirali v dveh korakih. V prvem koraku so predstavili spremembo sistema sprotnega prispevnega kritja (prvega stebra), ki je postal učinkovit v letu 2004. Te parametrične spremembe so zmanjšale obseg upravičenosti do prispevkov in tako tudi velikost dolga prvega pokojninskega stebra. Pripravili so se za drugi korak reforme, to je predstavitev naložbenega pokojninskega stebra (drugega stebra) v začetku leta 2005. Vzporedno s to reformo so tudi razširili možnosti za prostovoljni starostni steber (tretji steber) (Public finances 2005, 2005, str. 265).

Glavne parametrične spremembe sistema sprotnega prispevnega kritja so bile sledeče: (1.) povečali so upokojitveno dobo, (2.) tesnejša povezava med prispevki in upravičenostjo do prispevkov ter (3.) indeksacijski mehanizem, ki je prilagojen glede na inflacijo in na povprečno nominalno povečanje plač v prejšnjem letu. Z reformo so izboljšali dolgoročno vzdržnost pokojninskih sistemov in tudi povečali vzpodbude za delo. Predstavitev naložbenega sklada pa bo imela pozitiven vpliv tudi na razvoj finančnega trga (Public finances 2005, 2005, str. 266).

### **7.2.3. Nadaljnji kratkoročni načrti EU-8**

Madžarska namerava razširiti prvi pokojninski steber s predstavitvijo 13 – mesečne pokojnine v roku štirih let. Latvija ima namen predstaviti višjo indeksacijo pokojnin. Namen ukrepov je izboljšati socialno situacijo upokojencev. Večina držav je naredila tri stebrni pokojninski sistem, med njimi steber voden od države - sprotno prispevno kritje in dva dodatna pokojninska stebra (drugega obvezujočega in tretjega prostovoljnega). Litva in Slovaška sta v letu 2003 predstavili načrt več-stebrnega pokojninskega sistema (planirajo, da bo izveden v letu 2005). Predstavitev drugega pokojninskega stebra zahteva visoko stopnjo administrativnih priprav, da bi se izognili težavam pri izvedbi.

Na Madžarskem imajo leta 2013 namen prvi pokojninski steber restrukturirati v sistem evidenčno definiranih prispevkov. Na Češkem so nadaljnji načrti, da ustvarijo steber poklicnih pokojnin. Predvidevajo namreč, da bodo do leta 2030 prispevne stopnje narasle iz 26 % na 44 %, če želijo, da pokojninski sklad ostane v trenutnem ravnovesju. Trenutna sistema, ki jih imata Madžarska in Češka, sta težko vzdržljiva, zato so v teh državah nujne nadaljnje reforme.

Na Poljskem je trenutni pokojninski sistem, z dokaj močnim drugim stebrom, odporen na demografske šoke. Trenutno stanje predstavlja varnost pokojninskih sistemov za državo v naslednjih letih. Tudi za Madžarsko bi lahko to rekli v primeru, da takoj izvedejo reforme.

V Sloveniji bi lahko sprememba na sistem prostovoljnega pokojninskega zavarovanja pomenila povečanje v številu udeležencev. Nadaljnje spremembe temeljijo na mešanem sistemu indeksacije pokojnin, kjer so pokojnine prilagojene letno v razmerju s povprečno plačo na zaposlenega (Wagner, 2004, str. 7).

V skoraj vseh državah je bila meja upokojitve dvignjena na 62 let za moške in ženske. To mejo bo treba dvigniti še višje, če želijo ohraniti solventnost sistema. Prispevne stopnje od zaposlenih in delodajalcev se trenutno gibajo od 20 % bruto plače na Poljskem do 34 % v Litvi, kjer ta prispevna stopnja pokriva tudi nevarnost bolezni in brezposelnosti. V celoti so pokojnine iz prvega pokojninskega stebra nizke. V zahodni Evropi pokojnine znašajo 45 % povprečnega neto plačila po 35 letih plačevanja prispevkov. Trenutno Madžarska še vedno dosega povprečje 74 %, toda od leta 2013 predvidevajo, da se bo odstotek znižal na 69 (Pension, 2004, str. 11).

### **7.3. Primerjava z EU-15**

Zanimivo je, da so, kar se tiče reformiranja pokojninskih sistemov, nove države glede na države EU-15 naredile korak naprej. Večinoma zato, ker je bila pokojninska reforma eden glavnih kriterijev v času pridružitve, saj so imele te države visoke stopnje obremenjenosti s starejšim prebivalstvom. Imele so tudi obvezo, da ne doprinesejo starim državam članicam še dodatnih težav na tem področju. Lep primer takšne države je Estonija. Najprej je predstavila prostovoljni tretji pokojninski steber, nato pa je v letu 2002 predstavila še drugi pokojninski steber kot obvezen dodatek k prvemu pokojninskemu stebru sprotnega prispevnega kritja. Z združevanjem visoke udeležbe v drugem stebru in z močnimi davčnimi olajšavami za prostovoljni tretji steber deluje sistem stabilno in tudi samozadostno. Edino grožnjo je predstavljal prvi steber, saj je bil pod močnim vplivom politike. Po letu 2002 so prvi steber razbremenili političnega vodenja in ga razdelili v tri komponente: osnovni znesek (indeksacija, odvisna od povečanja indeksa cen življenjskih potrebščin in povečanja bruto plače), del delovne dobe in zavarovalni del. Čeprav izkušnje Estonije še ne omogočajo zanesljivih časovnih empiričnih analiz, se tamkajšnja reforma smatra kot najuspešnejša med državami vzhodne Evrope (Parl, 2005, str. 265).

Če primerjamo države članice EU-8 z EU-15, lahko ugotovimo, da so obvezne prispevne stopnje za pokojnine v novih državah članicah EU-8 zelo visoke (običajno 25 % ali več bruto zaslužkov). Toda stopnje nadomestil so nizke. To je posledica nizke stopnje zaposlenosti, posebej za ženske in starejše ljudi ter pretekle povezave med prispevki in pravicami (za trenutno generacijo upokojencev s pravicami starega pokojninskega sistema je še vedno treba skrbeti). V državah, kot so Slovenija, Poljska, Češka in Litva, obstaja zelo nizka upokojitvena starost, kar omejuje dohodke in povečuje stroške.

Minila bodo desetletja, preden bodo pravice iz popolno finančno pokritih shem dosegle želeni nivo, zadostovanja pravicam in zaposlitvene stopnje pa bodo pritiskale na kratkoročne ter

srednjeročne cilje držav. Dolgoročno se bodo države soočale z izzivom staranja prebivalstva. To bo povzročalo dodatne pritiske na izdatke za pokojninske sheme (Wagner, 2004, str. 5).

#### **7.4. Pokojninske reforme držav članic EU - 15**

Letna ocenitev držav članic EU je pripomogla k ohranjanju političnih pritiskov na strukturne reforme (še posebej na področju pokojninskih reform) in na zmanjševanje javnega dolga. Številne države so od leta 2001 opravile pokojninske reforme (Nemčija, Francija, Avstrija, Italija), medtem ko druge države (Švedska, Nizozemska, Danska, Finska) ciljajo na zmanjševanje dolga. V drugih primerih (Belgija, Irska in Španija) so države začele akumulirati rezervne sklade, da se bodo lahko v prihodnosti soočile s staranjem prebivalstva (Public finances 2005, 2005, str. 113).

Danska, Finska in Švedska so se začele pripravljati na vpliv staranja prebivalstva prej kot ostale evropske države. Preučile so razne pristope k izzivu staranja. Z namenom, da ohranijo dolgoročno vzdržnost in intergeneracijsko pravičnost, so države začele kopičiti premoženje, posebej namenjeno za financiranje prihodnjih pokojninskih izdatkov. Te tri države imajo namen zmanjšati prihodnje javne izdatke preko sistema socialnega varstva (pokojnine ter izdatke za zdravstvo).

Temu pristopu bodo verjetno sledile tudi ostale države članice. Belgija je predstavila zakon, ki naj bi zagotavljal zadostno pozornost, posvečeno dolgoročni vzdržnosti. V okviru tega zakona so predstavili tudi koncept skladov, financiran s proračunskimi presežki, načrtovan za pomoč pri usklajevanju povečanih izdatkov za pokojnine v obdobju od leta 2010 do 2030.

Že leta 1999 so na Irskem reformirali pokojninski sistem z namenom, da se soočijo s staranjem prebivalstva. Tako so ustanovili Državni pokojninski rezervni sklad. V letu 2004 so predstavili novo regulativo, ki naj bi vplivala na pokojnine javnega sektorja.

Španija pa načrtuje iniciative za soočanje s staranjem prebivalstva. Med njimi je kopičenje sredstev v specifične sklade, iz katerih naj bi financirali prihodnje javne izdatke za pokojnine (Public finances 2005, 2005, str. 123).

Evropo tako lahko razdelimo na dva dela – na »Evropo s skladi« in na »Evropo brez skladov«. Prvi skupini pripadajo države z obsežnimi pokojninskimi sistemi (Velika Britanija in Nizozemska) in tiste, ki so pred kratkim predstavile zasebne pokojninske račune (Švedska, Poljska) ter tudi tiste, ki imajo zdrave javne finance in lahko krijejo sistem sprotnega prispevnega kritja iz davčnih prihodkov (Irska, Luksemburg). Drugi skupini pa pripadajo štiri velike evropske države - Francija, Nemčija, Italija in Španija in vse ostale z nenaložbenim sistemom sprotnega prispevnega kritja (Pinera, 2005, str. 47).

Vse države niso ukrepale tako, da so ustanovile rezervne sklade. Nemčija je reformirala sistem socialnega varstva, poskuša pa tudi omejiti stroške zdravstva. Dodatno reformo so

naredili na trgu delovne sile (povečanje stopnje zaposlenosti in zvišanje produktivnosti), kar naj bi vplivalo na problem staranja prebivalstva (Public finances 2005, 2005, str. 123).

Tudi Francija ima prav posebno strategijo; prvič, fiskalna politika se koncentrira na zmanjševanje javnega dolga in drugič, strukturne reforme sistema socialnega varstva (vgrajen leta 2003, revidiran 2005) in zdravstvenega sistema. Francija je poleti 2003 sprejela obsežno reformo pokojninskega sistema, ki je povečala število prispevnih let naslovljenih na polne pokojnine, v dveh korakih. Prvič, do leta 2008 bo število prispevnih let progresivno naraščalo za šest mesecev na leto, v javnem sektorju iz 37, 5 let na 40 let. V drugem koraku, ki bo trajal od leta 2008, bo doba plačevanja prispevkov narasla za vse zaposlene proporcionalno s pričakovano življenjsko dobo, s ciljem ohranitve konstantne stopnje med številom prispevnih let in let upokojitve. Reforma cilja tudi na višanje finančnih spodbud za delavce, da bodo ostali aktivni po uradni dobi upokojitve, ta je ostaja pri 60 letih. Pokojninski reformi je sledila reforma zdravstvenega sistema, ki so jo sprejeli poleti 2004, z njo pa ciljajo na doseganje proračunskega ravnovesja do leta 2007.

Francoska vlada zatrjuje, da bo pokojninska reforma za približno 40% zmanjšala finančne potrebe pokojninskega sistema v letu 2020. Pričakujejo še, da bodo ostanek financirali preko dveh kanalov. V zasebnem sektorju bodo povečali socialne prispevke. V javnem sektorju se bodo s preostankom finančnih potreb soočili z zmanjševanjem državnih izdatkov. Francija je tako sprejela pomembne ukrepe na področju pokojnin in zdravstva, kar bo pripomoglo k dolgoročni vzdržnosti javnih financ (Public finances 2005, 2005, str. 222-223).

Na Nizozemskem pripravljajo ukrep, s katerim imajo namen zmanjšati javni dolg. V letu 2003 je Avstrija opravila reformo pokojninskega sistema, ki bo zmanjšala prihodnje breme javnih financ. Velika Britanija ima na področju soočanja s staranjem prebivalstva zavidljiv položaj, imajo tudi najnižji javni dolg med državami članicami EMU, kljub vsemu pa tega področja ne zapostavljajo, saj vsako leto od leta 2002 izdajo »Poročilo o dolgoročni vzdržnosti financ«. Grčija pa se še vedno ni lotila tega resnega problema (Public finances 2005, 2005, str. 124).

Čeprav so mnogi evropski voditelji prepričani, da bodo t.i. parametrične reforme zadostile reševanju težav, obstajajo proti temu trije tehtni razlogi (Pinera, 2005, str. 46-47):

1. Politična obstojnost nekaterih reform v državah članicah je asimetrična. Npr. lahko dvignejo dobo upokojitve v državi, kot je Nemčija, toda v Franciji, kjer so pred kratkim poskusili s prilagoditvami na tem področju, je prišlo do množičnih stavk delavcev.
2. Najbolj prepričljiv učinek imajo parametrične spremembe, ki odložijo potencialnemu upokojencu upokojitveno dobo. To pa lahko povzroči nenamerne posledice. Podaljšanje upokojitvene dobe lahko pomeni predčasno upokojitev starejših delavcev iz drugih razlogov. V državah z obsežnim socialnim sistemom bi to pomenilo le prehod virov iz enega državnega programa v drugega. V mislih moramo imeti, da toga evropska pravila delovnega trga, ne le ohranjajo brezposelnost na visoki stopnji, ampak tudi otežujejo

starejšim ljudem, da zadržijo delovna mesta ali da se ponovno zaposlijo. Plačila se ne prilagajajo navzdol, da bi ostala v skladu s padajočo delovno produktivnostjo starejših.

3. Ukrepi, kot je podaljševanje upokojitvene dobe, zmanjševanje pravic ali povečevanje davkov na izplačane plače, imajo za posledico zniževanje že tako minimalne stopnje donosa prispevkov. To lahko pripelje do upora mladih delavcev, preko stavk ali tako, da se zaposlijo v drugi državi.

## **7.5. Oblikovanje pokojninskih skupin v EU-25**

Če povzamem stanje pokojninskih reform v letu 2005 glede na Letno poročilo o strukturnih reformah 2005, iz zapiskov o državah, lahko ugotovim sledeče (Annual report on structural reforms 2005, 2005, str. 19-44):

1. Zadostnih pokojninskih reform še niso opravile Belgija, Češka, Grčija, Španija, Malta, Nizozemska, Slovenija ter Finska. V teh državah so dodatne reforme nujno potrebne.
2. Pred kratkim so izvedle reforme pokojninskega sistema Danska, Nemčija, Francija, Italija, Ciper, Madžarska, Avstrija, Slovaška. Če bodo te reforme zadostne ali še bodo potrebne nadaljnje, naj bi videli v teku naslednjega leta.
3. Reforme, ki so zadostne za vzdržnost javnih financ so izvedle Estonija, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija.

Glavna razlika med državami EU-15 je, da ima pet držav od EU-8 ustvarjen drugi pokojninski steber popolnega finančnega pokritja, definiran na prispevnih stopnjah, v katerih so pokojninski prihranki administrirani od konkurenčnih zasebnih pokojninskih skladov ali zavarovalnic. Pavšalno, ureditev javnega prvega stebra so redkejši v državah EU-8, kjer so pokojninski sistemi prilagojeni glede na Bismarckov model ali glede na evidenčno definirane prispevke.

Med državami EU-15 ima le Švedska sistem popolnega finančnega pokritja. Nizozemska in Danska imata značilen drugi pokojninski steber popolnega finančnega pokritja poklicne pokojnine, ki temeljijo na kolektivnih pogodbah, Velika Britanija in Irska pa sta v veliki meri odvisni od prostovoljnih financiranih provizij, preko poklicnih ali zasebnih pokojninskih shem.

Širitev naj ne bi prinesla generalnih sprememb v EU v pogledu pokojninskih reform. Trenutni strateški pristop EU k pokojninskim reformam je določen z Laeken cilji primernosti. Finančna vzdržnost in prilagajanje trgu delovne sile ter družbenim sprememb se bo v nadaljnje upoštevala kot primerna za srednjeročne ter dolgoročne izzive pokojninskih sistemov v EU-25. Še vedno pa reforme ostajajo odgovornost vsake posamezne države članice.

Če opazujemo šibke točke pokojninskih sistemov v EU-8, bo proces vodil le v dodaten poudarek na varovanje primernosti pravic, višjo stopnjo zaposlenosti in daljšo delovno dobo, kot jedro pri vzdrževanju, reguliranju in zdravemu managementu pokojninskih skladov. Glede na izziv staranja prebivalstva, je glavni kriterij sprejemanja različnih pokojninskih sistemov,

kateri sistem ima najvišje pozitivne učinke varčevanja, kateri sistem zagotavlja starejšim ljudem, da ne živijo v revščini in takšen sistem, ki bi vsakemu posamezniku zagotavljal primerno pokojnino (Wagner, 2004, str. 7).

Nekateri so prepričani, da bi lahko množične imigracije v Evropo odložile ali celo rešile problem staranja prebivalstva. To ne drži iz več razlogov. Prvič, množične imigracije nizko plačanih delavcev bi pomenile povečanje problema brezposelnosti, zmanjšanje plač in zmanjšanje prispevkov od davkov na izplačane plače. Drugič, ti delavci bodo vplačali več prispevkov v sistem, toda imeli bodo tudi upokojitvene pravice, tako je to le odlog težav s staranjem prebivalstva. Tretjič, verjetno bi množične imigracije potekale tudi iz npr. severne Afrike, ker bi pomenilo asimilacijo in tudi velike verske razlike (Pina, 2005, str. 48).

Nekatere evropske države so spoznale fiskalne posledice demografskih neravnotežij. Na žalost so prepričane, da bo spreminjanje nekaterih parametrov pokojninskih sistemov sprotnega prispevnega kritja rešilo težavo. Junija 2003 so v Franciji uspeli odstraniti nekatere posebne pravice javnih delavcev v pokojninskem sistemu. Ti ukrepi so delno odpravili zlorabljanje sistema, toda niso popravili napak v temeljih.

Nemška pokojninska reforma, predvsem davčni odbitki na dodatno varčevanje, je propadla, saj veliko ljudi enostavno ne more varčevati še dodatno ob plačevanju visokih davkov na izplačane plače. V Nemčiji so v novi Agendi poskušajo to napako odpraviti v sistemu sprotnega prispevnega kritja, ne pa ga reformirati. Italija, ki je država z najnižjo stopnjo rodnosti na svetu, ima letne stroške javnih pokojnin 14,5 % BDP. Italijani, ki že imajo 33 % davke na izplačane plače, bi morali ta davek povečati na 48 % če želijo izpolniti obveznosti do upokojencev v prihodnjih letih (Pina, 2005, str. 46).

Večina ekonomistov meni, da je najučinkovitejša pot predstavitev osebnih upokojitvenih računov, s katerimi se vzpostavi povezava med trdom in nagrado. S tem bi premaknili sistem iz definiranih pravic na definirane prispevke. Tej poti sta že sledili Poljska in Švedska. Financiranje tranzicijskega procesa je seveda kompleksna stvar, toda cenovno je dolgoročno vseeno bolj ugodno kot financiranje sistema sprotnega prispevnega kritja. Sistem osebnih upokojitvenih računov bi izboljšal tudi mobilnost delovne sile, kar pa je tudi ključnega pomena za uspešno monetarno unijo (Pina, 2005, str. 48).

Pri ocenjevanju različnih pokojninskih reform je treba paziti na različne vidike (Wagner, 2004, str. 16-17):

1. Tudi tehnično najbolje pripravljena pokojninska reforma ne uspe, če ne odseva preferenc države oz. ni kredibilna za državljane.
2. Po tradiciji naj bi otroci skrbeli za svoje starše, ko ti ostarijo. Vendar takšni sistemi povzročajo problem moralnega tveganja. Nekateri otroci ne želijo imeti otrok (npr. zaradi stroškov vzgoje otrok). Drugi ne delajo dovolj, kljub prispevkom v pokojninski sistem. S to nevarnostjo se srečamo ob predstavitvi sistema evidenčno definiranih prispevkov, preko okrepitve vezi med prispevki ter pravicami na individualnem nivoju.

3. Javnost večinoma želi, da država izpolni zavarovalno funkcijo. Tako obstaja potreba po prvem pokojninske stebru oz. skrb za zagotovljene minimalne pokojnine za državljane, kar naj bi se financiralo iz davkov.
4. Obstaja dobra utemeljitev za vgradnjo zasebnega pokojninskega stebra, ko je stopnja obremenjenosti s starejšim prebivalstvom visoka oz. se pričakuje, da bo v prihodnjih letih narasla. To drži v primeru novih članic EU.
5. Tristebni pokojninski sistem je primeren za nekatere nove članice EU, vendar to ni zadosten ukrep. Treba je še dodatno zvišati dobo upokojitve, zmanjšati pravice, povišati stopnje prispevkov ter okrepiti fiskalno konsolidacijo.
6. Najboljša možnost članic EU pa bi bilo povečanje gospodarske rasti na zadosten obseg.
7. Dobra makroekonomska politika je zagotovo neizogiben predpogoj in zadostno zavarovanje proti dolgoročnim izzivom staranja prebivalstva ter nevarnosti fiskalne nevdržnosti.
8. Kljub naraščajočim težavam, ki nastajajo pri vgrajevanju potrebnih pokojninskih reform v starajoči družbi, so članice EU prisiljene v hitrega vgrajevanje teh reform.

## 8. SLOVENIJA

### 8.1. Izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev

Slovenija trenutno izpolnjuje skoraj vse maastrichtske kriterije, razen ustrezne stabilnosti tečaja evra in nizke inflacije. Izpolnjuje oba fiskalna kriterija (glej Tabelo 3). Temeljni cilj ekonomske politike Slovenije je vzdržno znižanje inflacije na raven, ki bo pomenila polno izpolnitev maastrichtskih kriterijev.

Postopkovno se pričakuje, da bosta po dveletnem sodelovanju v ERM 2 v juliju 2006 Evropska komisija in ECB pripravili t.i. Konvergenčno poročilo o izpolnjevanju vseh maastrichtskih kriterijev, ki bo nared jeseni 2006. Poročilo bo predstavljalo osnovo predsednikom držav in vlad, ki bodo jeseni 2006 na zasedanju Evropskega sveta dokončno odločali o t.i. odpravi derogacije na področju tečajne ureditve in bodo določili končno menjalno razmerje med evrom ter nacionalnimi valutami. Omenjen sklep bo omogočil, da bo Slovenija tudi formalno prevzela evro in s tem vstopila v evroobmočje v začetku leta 2007.

Tabela 3: Izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev

	2003	2004	2005	2006	2007
Javnofinančni primanjkljaj (v % BDP; ESA95)	-2,0	-2,1	-2,1	-1,8	-1,1
Javnofinančni dolg (v % BDP; ESA95)	29,4	30,2	30,7	30,9	29,7
Inflacija (letno povprečje v %)	5,6	3,6	3,0	2,7	2,6

Vir: Konvergenčni program, 2005.

Slovenija izpolnjuje tudi maastrichtski kriterij dolgoročnih obrestnih mer – te so sredi leta 2004 znašale 5,2 %, medtem ko je bila dovoljena meja 6,4 % ( Evropske zadeve – ERM 2 in EVRO, 2005).

## **8.2. Dolgoročna vzdržnost javnih financ Slovenije**

### **8.2.1. Demografski položaj Slovenije**

Demografski profil slovenskega prebivalstva, v primerjavi z drugimi državami članicami, nakazuje akutne značilnosti. Pričakovana življenjska doba je krajša kot v večini razvitih držav, pričakuje se, da se bo v prihodnosti še znatno podaljševala. Hkrati je rodnost na najnižji ravni v Evropi in se je ustalila na 1,2 otroka na žensko.

Trenutno razpolagamo z različnimi demografskimi projekcijami za Slovenijo za prihodnja desetletja. Predhodne ocene gibanja prebivalstva, s strani Eurostata, kažejo bolj optimistično sliko od tiste, ki jo je pripravila skupina domačih strokovnjakov in je bila vključena v spomladanski Konvergenčni program. Posledično so tudi javnofinančni učinki staranja prebivalstva v precejšnji meri negotovi, saj so fiskalne projekcije visoko občutljive na demografska gibanja. Ne glede na oceno demografskih gibanj pa je gotovo, da bo staranje prebivalstva v prihodnosti predstavljalo pomemben izziv fiskalni politiki.

Po napovedi slovenskih strokovnjakov bo število prebivalstva Slovenije do sredine tega stoletja upadlo na 1,72 milijona, kar predstavlja glede na leto 2003 zmanjšanje za skoraj 270.000 prebivalcev. Bistveno se bo spremenila tudi struktura prebivalstva, ki bo iz javnofinančnega vidika postala izrazito neugodna. Število prebivalstva v starosti 65 let in več se bo povečalo iz 295.000 (14,8 %) v letu 2003 na 517.000 (29,9 %) leta 2050. Na drugi strani se bo število prebivalstva v starosti 20 – 64 let zmanjšalo iz približno 63 % v letu 2003 na manj kot 53 % v letu 2050 (Konvergenčni program, 2005, str. 40).

### **8.2.2. Pokojninska in zdravstvena reforma**

Glede na demografsko situacijo je bila Reforma pokojninskega sistema uzakonjena leta 1999 z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Med glavnimi parametričnimi spremembami v javnem pokojninskem sistemu, ki temelji na sprotne prispevnem kritju, so:

1. postopno podaljševanje upokojitvene starosti od 63 let za moške in na 61 let za ženske,
2. podaljšanje referenčnega obdobja za izračun pokojninske osnove od 10 na 18 let, znižanje letne odmerne stopnje od 2 % na 1,5 %,
3. možnost pridobivanja letnih odmernih stopenj tudi po dosegu polne pokojninske dobe,
4. drugačen način valorizacije pokojnin in izenačevanje starih pokojnin z zmanjšanimi novimi pokojninami,
5. uvedba dodatnih povečanj in zmanjšanj pokojnine pri kasnejši oziroma bolj zgodnji upokojitvi in

6. uvedba nekaterih novih upravičenj, s katerimi se v pokojninski sistem vključujejo tudi tiste kategorije prebivalcev, ki predhodno niso plačevali prispevke.

Drugi del reforme sistema je bil systemskega značaja. Uvedena je bila možnost kapitalsko kritega dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki se financira s premijami delojemalcev, delodajalcev ali s kombinacijo obeh. Zavarovanja so lahko kolektivna ali posamična (Poročilo o strukturnih reformah, 2003, str. 26).

Določen napredek je bil narejen tudi na področju zdravstva, predvsem na področju obvladovanja stroškov (npr. predpisovanje generičnih zdravil namesto originalnih, referenčni cenik za zdravila) in povečevanja učinkovitosti (zmanjševanje čakalnih vrst). Vendar pa je zdravstvena reforma še vedno v začetni fazi, zato se bo njeno izvajanje nadaljevalo v naslednjem srednjeročnem obdobju (Konvergenčni program, 2005, str. 42).

Uradne ocene ministrstva za delo kažejo, da naj bi učinek usklajevanja pokojnin, ki jih bodo prvič uskladili 1. oktobra 2005, v tem letu pomenil približno šest milijard tolarjev dodatnih obveznosti Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, od tega štiri milijarde iz naslova usklajevanja pokojnin in dve milijardi iz naslova dodatka za rekreacijo. V letu 2006, ko bo usklajevanje pokojnin že v celoti izvedeno, pa naj bi, po predpostavki, da bi pokojnine enako zaostajale za plačami kot v letu 2004 (4,4 % rast povprečne pokojnine in 5,7 % rast povprečne plače), usklajevanje pokojnin z rastjo plač povečalo obveznosti ZPIZ za dodatnih 8,8 milijarde tolarjev. Izplačilo enotnega dodatka za rekreacijo v višini 10.000 tolarjev bi ZPIZ dodatno obremenilo za okrog štiri milijarde tolarjev. Polno uveljavljanje rekreacijskega dodatka do ravni 75 odstotkov regresa za letni dopust v javnem sektorju pa po hitri oceni za dodatnih od 20 do 30 milijard tolarjev. Potem so tu še vdovske pokojnine, kjer bi z odpravo sedanjega cenusa v višini stodontotne povprečne pokojnine, lahko prišlo do povečanja izdatkov za dve milijardi tolarjev.

Skupna ocena dodatnih obveznosti ZPIZ-a zaradi spremenjenega načina usklajevanja pokojnin torej kaže, da naj bi se v letu 2006 po konzervativni oceni obveznosti ZPIZ-a zaradi tega povečale za okrog 13 do 15 milijard tolarjev, po bolj pesimistični oceni pa lahko tudi za več kot 30 milijard tolarjev (Pavlin, 2005).

Tabela 4 (na str. 42), prikazuje javnofinančne projekcije do leta 2050 na podlagi demografskih projekcij skupine domačih strokovnjakov. Po vključitvi projekcij iz tabele v spomladanski Konvergenčni program je bila v avgustu 2004 narejena tudi alternativna ocena učinkov pokojninske reforme na drugačnih demografskih predpostavkah. Glede na to, da so bile projekcije odhodkov za pokojnine in zdravstvo narejene na enakih demografskih predpostavkah, avgustovska ocena gibanj pokojninskih izdatkov ni vključena v tabelo (Konvergenčni program, 2005, str. 42).

Tabela 4: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

<i>v % BDP</i>	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Skupni odhodki	48,3	47,5	46,7	48,0	51,2	55,7
Pokojnine	13,3	12,4	13,2	14,9	16,9	18,2
Zdravstvo	6,7	6,9	7,2	7,9	8,9	9,6
Plačila obresti	1,6	1,2	0,4	0,0	0,8	3,6
Skupni prihodki	46,2	46,6	46,6	46,2	45,9	45,0
<i>Od tega: od pokojninskih (in invalidskih) prispevkov</i>	9,6	9,7	9,8	9,9	10,0	10,2

Vir: Konvergenčni program, 2005, str. 43.

V skladu z ocenjenimi učinki pokojninske reforme in optimističnimi predpostavkami glede stopenj aktivnosti ter brezposelnosti je javnofinančna situacija na podlagi spomladanskih in avgustovskih projekcij v naslednjih dveh desetletjih relativno ugodna. Vendar pa se javnofinančna slika spremeni po letu 2030, ko izrazito narastejo izdatki za pokojnine ter zdravstvo (Konvergenčni program, 2005, str. 43).

Na kratki rok to nima katastrofalnih posledic, saj bo šel trend padanja deleža pokojnin v BDP navzdol do leta 2010, potem pa bo strmo naraščal. Strokovnjaki evropske komisije so izračunali, da bi brez sprejetja novega usklajevanja pokojnin z rastjo plač, izdatki za pokojnine kot delež BDP do leta 2010 še padali, potem pa izjemno naraščali in do leta 2050 naj bi jih bilo še za dodatnih 5 odstotkov BDP. Zdaj je ta delež 13,3 odstotka in do leta 2050 bi se povečal na 18,2.

### 8.3. Napovedi za Slovenijo

Naše javne finance so zdaj v strukturnem deficitu za okoli dva odstotka BDP. Čeprav je bila lani gospodarska rast višja, kot smo pričakovali, se primanjkljaj ni občutno zmanjšal, kar pomeni, da se je strukturni deficit povečal. Slovenski primanjkljaj se bo, ko bo gospodarska rast nižja, zelo povečal. To je v nasprotju s paktom o stabilnosti in rasti, po katerem bi moral biti na srednji rok proračunski saldo uravnotežen oziroma v rahlem presežku. Zato bi morala biti prva naloga vlade odpraviti strukturni deficit s strukturnimi reformami. Mednje pa spada tudi pokojninska reforma. Druga naloga pa bi morala biti razbremenitev dela. Ko bomo v območju evra, bomo zavezani k paktu o rasti in stabilnosti, in če bodo pokojnine zahtevale dodaten odstotek proračuna, to pomeni, da bomo morali drugje zmanjšati javne izdatke, da bomo izpolnili priporočila pakta. Zakaj? Prvič, ker ne bomo imeli več samostojne denarne politike, kar pomeni, da bo morala biti fiskalna politika zdrava in restriktivna, da bo lahko blažila razna nihanja in vplive negativnih šokov na slovensko gospodarstvo. In drugič, ker bodo morale biti javne finance uravnotežene zaradi problema staranja prebivalstva. Fiskalna politika pa je restriktivna lahko tako, da krči obseg javnofinančnih izdatkov (Pavlin, 2005).

S povečanjem davkov, zmanjšanjem drugih izdatkov in z dodatnim zadolževanjem ne bo mogoče pokriti naraščanja pokojninskih izdatkov. Dodatno zadolževanje je v EU omejeno s paktom stabilnosti in rasti, za povečanje davkov je izredno malo možnosti na konkurenčnem enotnem trgu EU in ob nadaljnjih procesih globalizacije, zmanjšanje javnofinančnih izdatkov pa bi prizadelo predvsem mlajše generacije - tako z vidika njihovih možnosti razvoja kot tudi preživetja. Ker nam očitno ne uspeva zmanjševati socialno občutljivih izdatkov, bo treba rezati pri izdatkih za razvoj.

Ker bo treba narediti kombinacijo zvišanja davkov in zmanjševanja razvojnih izdatkov, da se lahko prihrani za pokojnine, to pomeni manjšo konkurenčnost slovenskega gospodarstva, povečanje brezposelnosti in zmanjšanje gospodarske rasti. Tako stanje bo za javne finance nevzdržno, zato bo nujna nadaljnja pokojninska reforma.

Najhuje bo za mlado generacijo, saj bodo morali za pokojnine plačevati dvakrat. Do leta 2050 bo padlo razmerje med plačo in pokojnino na 50 z zdajšnjih malo čez 70, in da bi ohranili približno tak standard, kot ga imajo zdajšnji upokojenci, bodo mladi morali plačevati v drugi pokojninski steber. Torej bodo hkrati financirali zdajšnje upokojence in varčevali dodatno še za svoje pokojnine. Vsi zdajšnji mladi od 20 do 35 let, ki imajo nižjo izobrazbo, bodo zaradi tempa razvoja, globalizacije gospodarstva imeli nižje prispevke v prvi steber in tudi v drugega. Ne bodo si mogli privoščiti varčevanja v drugem stebru in ne bodo mogli zagotoviti ravni pokojnin, ki jih imajo zdajšnji upokojenci.

Na področju usklajevanja pokojnin ni druge pametne možnosti kot nesprejetje predlaganih sprememb in nadaljevanje pokojninske reforme s končnim ciljem nameniti za pokojnine takšen obseg javnofinančnih izdatkov, kot ga je še možno prenesti, brez posledic za dolgoročno gospodarsko rast in zaposlenost (Pavlin, 2005).

Glede Programa socialne politike za obdobje 2006-2010 Slovenija poudarja, da je najboljši način za doseganje socialne vključenosti zaposlitev. V tem okviru daje Slovenija še posebno velik poudarek ukrepom podaljševanja delovne dobe starejših delavcev (med 55 in 64 let starosti) in posledično opuščanje spodbud za zgodnje upokojevanje, povečanju mobilnosti delavcev in delavk med sektorji in regijami, spodbujanju in razvijanju fleksibilnih oblik zaposlovanja (kot npr. skrajšan delovni čas, delo na domu) in razvijanju ustreznih programov, ki bodo motivirali brezposelne osebe, še posebej mlade, invalide, ženske, starejše in druge težje zaposljive skupine za ponovno vključitev na trg dela (Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu Evropske Unije v letu 2005, str. 42).

Pokojninski sistem je treba še dodatno prilagoditi starajočemu se prebivalstvu, pri čemer višine pokojnin ne smejo realno padati. Prizadevati si moramo za večanje deleža zavarovancev v celotnem prebivalstvu in daljšanje aktivnega obdobja v življenju vsakega posameznika (Koalicijska pogodba o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandat 2004-2008, str. 23).

Poleg nadaljevanja izvajanja pokojninske ter zdravstvene reforme bo vlada zniževala tudi raven dolga s trenutnih 30 % BDP preko srednjeročnega doseganja javnofinančnega položaja blizu ravnotežja. Na srednji in dolgi rok bo navedeno lažje doseči s pomočjo zniževanja nekaterih kategorij porabe, ki so trenutno med pomembnejšimi (izgradnja infrastrukture, nekateri izobraževalni programi).

Dolgoročna vzdržnost javnih financ pa bo v pomembni meri odvisna tudi od stopnje zaposlenosti. Po optimistični predpostavki bi se stopnja aktivnosti za starostni razred 15 – 64 do leta 2050 povečala na 80 %, medtem ko bo nezaposlenost padala s trenutnih 6,7 % na 2 % do leta 2020. Da bi to dosegli, bi se morale povišati stopnje aktivnosti v vseh skupinah, še posebej pa v skupinah s posebnimi težavami pri vstopanju na trg (mladi in imigranti) (Konvergenčni program, 2005, str. 42).

## **9. SKLEP**

Prednosti proračunske discipline so očitne: 1.) zdrave javne finance pomagajo vzdrževati obrestne mere, ki pogojujejo investicije in rast, 2.) skupaj z monetarno politiko stabilizirajo inflacijska pričakovanja, 3.) z zmanjševanjem obrestnih bremen pripomorejo k prestrukturiranju javne porabe in zmanjšujejo obdavčitve, 4.) dovoljujejo povečanje državnega varčevanja za soočanje z neugodnimi ekonomskimi posledicami staranja prebivalstva in 5.) ustvarjajo manevrski prostor za primer neugodnih ekonomskih motenj in asimetričnih šokov.

Vzdrževanje fiskalne discipline je bilo nujno, če so države želele izpolniti vstopne kriterije za EMU. Tako so se morale podrediti še strožjim pravilom Pakta stabilnosti in rasti. Ta vsebuje mere za okrepitev nadzora proračunske situacije in pa tudi pravila v primeru »prekomernega javnofinančnega primanjkljaja«, ki je vrednostno opredeljen v Maastrichtski pogodbi.

V zadnjih letih so države članice naredile ogromen napredek na področju reformiranja pokojninskih in zdravstvenih sistemov. Predstavile so še druge strukturne reforme, med njimi tudi tiste, ki pomagajo višati potencialni trend stopnje rasti gospodarstva. Kljub vsem naporom, dolgoročna vzdržnost javnih financ v Evropski Uniji še vedno ni zagotovljena. Dolgoročna vzdržnost javnih financ je prvi pogoj za doseganje visokih in stabilnih stopenj dolgoročne gospodarske rasti, tako da so nadaljnje reforme nujno potrebne. V mnogih državah članicah EU bi morale biti reforme dopolnjene s konsolidiranjem javnega dolga. Tako bi se države pripravile na prihodnje fiskalne vplive staranja prebivalstva.

Tudi novi pokojninski sistemi, ki so jih države odobrile v preteklih letih, so fleksibilni in prilagojeni naraščajočim demografskim potrebam staranja prebivalstva. Toda še vedno so prisotni pritiski, ki so posledica staranja prebivalstva, na zdravstvene sisteme in izobraževanje. Prvi steber upokojencem ne omogoča vzdrževanje standarda, ki so ga imeli pred upokojitvijo. To daje velik pomen dodatnim finančnim shemam.

Države članice bodo morale ustvariti fiskalne politike, ki bodo presegle današnje fiskalne vzdržnosti. Staranje prebivalstva je postopen in dolgoročen proces. Razumevanje le-tega in ostalih dolgoročnih socialno-ekonomskih trendov se bo bolj razvijalo v prihodnosti. Tako bodo lahko države, ki že sedaj zelo izkoriščajo trenutno znanje o teh procesih in s pomočjo tega vodijo politike, ki vzdržujejo vzdržne javne finance, nadzorovale prihodnji razvoj in s pomočjo tega opravile preventivne reforme.

Valuta evro je že dobro znano dejstvo in njegov propad bi lahko oslabil vizijo o skupnem ekonomskem prostoru v Evropi, saj je prinesel blaginjo in zagotovljen mir. Če Evropejci želijo obdržati svojo skupno valuto, bodo morali opustiti Bismarckov sistem upokojevanja in se začeti usmerjati v pokojninski sistem, ki bo temeljil na zasebnem lastništvu, zasebni svobodi in na posameznikovemu zanašanju nase.

V prihodnjih desetletjih se bo tudi v Sloveniji delež prebivalstva, starega 65 let in več, močno povečal glede na število prebivalstva v delovni dobi. Pospešeno staranje bo imelo močan pritisk na javne finance. Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ mora Slovenija tako nadaljevati z reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema, zmanjšati raven dolga v BDP preko javnofinančnega položaja blizu ravnovesja oziroma dolgoročnega ustvarjanja javnofinančnega presežka ter povišati stopnjo zaposlenosti.

V naslednjih letih bo imela fiskalna politika pomembno vlogo pri podpiranju monetarne integracije Slovenije. Stanje javnih financ in restriktivnost fiskalne politike bosta v obdobju sodelovanja v ERM 2 še posebej pomembna dejavnika, saj bo morala fiskalna politika prevzeti še dodatne naloge zaradi omejenega manevrskega prostora denarne politike. Neugodna gibanja na področju javnih financ so namreč lahko pomemben vir tečajne nestabilnosti v ERM 2 mehanizmu.

## LITERATURA

1. Avramov Dragana, Maskova Miroslava: Active ageing in Europe. Volume 1: Population studies, No. 41. Strassburg : Directorate General III – Social Cohesion, Council of Europe publishing, 2003. 152 str.
2. Čok Mitja: Proračunski primanjkljaj in javni dolg. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1994. 61 str.
3. Čufer Uroš et al: Vloga ekonomskih politik v ERM II – »POLICY MIX«. Ljubljana : Banka Slovenije, 2004. 39 str.
4. Jančič Peter: Problemi fiskalne politike v procesu približevanja Evropski Uniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 42 str.
5. Jazbec Boštjan, Kovač Bogomir, Šuštršič Janez: Makroekonomija vaje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1992. 78 str.
6. Kerin Marko: Teorija proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 52 str.
- 
7. Lavrač Vladimir et al.: Final report: Monetary and fiscal policy. Berlin : Ezoneplus Working Paper No.17, 2003. 86 str.
8. Lavrač Vladimir, Lavrač Ivo: Vključitev Slovenije in drugih srednjeevropskih držav v proces evropske monetarne integracije. Delovni zvezek št. 50. Ljubljana : Raziskovalni center Ekonomske fakultete, 1997. 10 str.
9. Parl Ahto: The ageing of population – a challenge for the enlarging European Union social policy. Tartu : University of Tartu, 2004. Str. 260 – 266.
10. Pavlin Barbara: Kolaps javnih financ? Ekonomskih argumentov za uvedbo doslednega usklajevanja pokojnin z rastjo plač ni. Ljubljana : Mladina, 2005
11. Pension in the European Union. La Lettre de l'Observatoire des Retraites, No. 13. Pariz : Observatoire des retraites, 2004. 48 str.
12. Pension; Central and Eastern European pensions: Reform trends and growth opportunities. Munchen : Allianz Dresdner Asset Management, 2004. 28 str.

13. Pinera Jose; Will the pension time bomb sink the euro?  
[URL: [www.cato.org/pubs/journal/cj24n1-2/cj24n1-2-6.pdf](http://www.cato.org/pubs/journal/cj24n1-2/cj24n1-2-6.pdf) ], 2005
14. Prizadevanje za rast. Bruselj : Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2004. 28 str.
15. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 203 str.
16. Šipek Miha: Fiskalne posledice priključitve Slovenije v EU. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 52 str.
17. The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme. Bruselj : Economic Policy Committee, 2003. 74 str.
18. Tiiu Paas, Marit Hinnosaar, Jaan Masso, Orsolya Szirko: Social protection systems in the Baltic States. Tartu : University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, 2004. 87 str.
19. Wagner Helmut: Pension reform in the New EU Member States – Will a 3- pillar pension system work? Discussion paper No. 372. Hagen: University of Hagen, 2004. 25 str.
20. Weber A. Axel: Challenges to the convergence in the larger EU. Frankfurt, 2005. 8 str.

## VIRI

1. Annual report on structural reforms 2005: »Increasing growth and employment«. Bruselj : Economic Policy Committee, 2005. 44 str.
2. Evropske zadeve – ERM 2 in EVRO.  
[URL: [http://www.gov.si/mf/slov/medn\\_fin/erm\\_evro.htm](http://www.gov.si/mf/slov/medn_fin/erm_evro.htm)], 6.7.2005.
3. Eurostat.  
[URL: [http:// europa.eu.int/comm/eurostat](http://europa.eu.int/comm/eurostat)], 1.7.2005.
4. Koalicijska pogodba o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandat 2004-2008.  
[URL: [www.nsi.si/nsi/dokumenti/KP.pdf](http://www.nsi.si/nsi/dokumenti/KP.pdf) ], 15.7.2005.
5. Konvergenčni program: Dopolnitev Konvergenčnega programa sprejetega maja 2004. Ljubljana: Republika Slovenija, 2005. 43 str.
6. Letno poročilo 2004. Frankfurt: Evropska centralna banka, 2005. 226 str.
7. Mejniki v evropskem združevanju (1950-2004).  
[URL: <http://www.ecb.int/ecb/history/ec/html/index.sl.html>], 25.6.2005.
8. Poročilo o strukturnih reformah. Republika Slovenija. 33 str.  
[URL: [www.sigov.si/zmar/projekti/erp/psref/por-strukt-ref03.pdf](http://www.sigov.si/zmar/projekti/erp/psref/por-strukt-ref03.pdf) ], 2003.
9. Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu Evropske Unije v letu 2005. Ljubljana.  
[URL: [www2.gov.si/svez/svez.nsf/0/935da82d2e01db0dc1256fcc007d4193/\\$FILE/Prednostne%20naloge.pdf](http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/0/935da82d2e01db0dc1256fcc007d4193/$FILE/Prednostne%20naloge.pdf)], 2004.
10. Public finances in EMU 2004. Bruselj : European Commission. Directorate – general for economic and financial affairs, 2004. 320 str.
11. Public finances in EMU 2005. Bruselj : European Commission. Directorate – general for economic and financial affairs, 2005. 291 str.
12. Razvoj EMU.  
[URL: [http://www.bsi.si/html/projekti/evro/razvoj\\_EMU.html](http://www.bsi.si/html/projekti/evro/razvoj_EMU.html)], 25.6.2005.
13. Sklepi predsedstva. 34 str.  
[URL: [http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru0305\\_sl.pdf](http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru0305_sl.pdf) ], 29.3.2005.

## SLOVAR

Broad Economic Policy Guidelines (BEPG) - Širše smernice gospodarskih politik  
Build-up of benefit rights – poglobitev pravic do dajatev  
Capital formation - investicija  
Contribution period – doba plačevanja prispevkov  
Contribution rate – prispevne stopnje  
Contribution year – prispevno leto  
Early warning system – sistem zgodnjega opozarjanja  
Excessiv deficit procedure - postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem  
Fiscal sustainability – fiskalna vzdržnost  
Flat rate value – pavšalna vrednost  
Fully funded – popolno finančno pokritje  
Funded system – naložbeni sistem  
Individual account – individualni računovodski podatki  
Individual contribution - prispevki  
Investment return – donos naložb  
Life expectancy – pričakovana življenjska doba  
Multi-pillar pension fund – več-stebni pokojninski sklad  
Notional accounts – fiktivni (evidenčni) računi  
Notional Defined Contribution - Evidenčno Definirani Prispevki  
Occupational pensions – poklicne pokojnine  
Old age dependency ratio - stopnja obremenjenosti s starejšim prebivalstvom  
Old-age pensions – starostne pokojnine  
PAYG defined benefit system - sprotno prispevno kritje, ki temelji na sistemu dajatev  
PAYG pillar – sprotno prispevno kritje  
Payroll tax – davek na izplačane plače  
Pension benefit – pokojninske pravice  
Pension contribution – prispevki za pokojnino  
Pension provision – pokojninske določbe  
Private pension fund - zasebni pokojninski sklad  
Private schemes – zasebni sistemi  
Public pension fund – javni pokojninski sklad  
Public trust funds – javni skladi  
Replacement rate – stopnja nadomestil  
Second pillar of mandatory – obvezen drugi steber  
Social insurance contribution - prispevki za socialno zavarovanje  
Social Insurance Institution - Sklad za socialno zavarovanje  
Social protection fund – sklad socialne zaščite  
Social security contribution – prispevek za socialno varnost  
Social security institution – ustanova socialne varnosti  
Unfunded public schemes – nefinanciran javni sistem  
Working age population – delovno sposobno prebivalstvo

## **PRILOGE**

Priloga 1: Najpomembnejše spremembe Pakta stabilnosti in rasti – povzeto po sklepu Sveta  
20. marca 2005

	Original	Spremembe
<b>1. Krepitev preventivnih ukrepov</b>		
<b>Opredelitev srednjeročnih ciljev</b>	Države članice imajo obveznost, da glede na srednjeročni cilj dosežejo proračunsko stanje "skoraj uravnoveženega proračuna ali proračunskega presežka".	1) Srednjeročni cilji za posamezne države članice bi se morali razlikovati z upoštevanjem raznolikosti držav, tudi glede na javni dolg ter potencialno rast. 2) Razpon specifičnih srednjeročnih ciljev za države članice euroobmočja in ERM 2 je med - 1 % BDP za države z nizkim dolgom/visokim potencialom rasti in uravnoveženim proračunskim stanjem ali proračunskim presežkom za države z visokim dolgom/nizkim potencialom rasti. 3) Implicitne obveznosti je potrebno upoštevati, takoj ko Svet ustrezno uvede in sprejme merila in pogoje zanje.
<b>Usklajevalna usmeritev, ki vodi do srednjeročnega cilja</b>	Ni posebnih določb	1) Države članice morajo aktivno ukrepati, da dosežejo srednjeročne cilje. 2) Države članice euroobmočja ali ERM 2 si prizadevajo za letno prilagoditev, pri čemer je merilo 0,5 % BDP. 3) Države članice naj se na evropski ravni zavežejo, da bodo v ugodnih razmerah aktivno konsolidirale javne finance. 4) Ugodne razmere se opredelijo kot obdobja, ko proizvodnja presega svojo potencialno raven, pri čemer se upošteva davčna prožnost.
<b>Zgodnje opozarjanje</b>	Zgodnje opozarjanje je izrekel Svet, po predlogu Komisije.	Komisija bo državam članicam svetovala pri vodenju politike in jih tako spodbujala k vztrajanju pri usklajevalni usmeritvi. Takšno svetovanje pri vodenju politike se nadomesti z zgodnjim opozarjanjem v skladu z Ustavo, takoj ko se ta začne uporabljati.
<b>Upoštevanje strukturnih reform</b>	Ni posebnih določb	Upoštevati je potrebno strukturne reforme pri določanju usklajevalne usmeritve za doseganje srednjeročnega cilja za države, pod določenimi pogoji: 1) upoštevajo se samo velike reforme (posreden/neposreden vpliv na vzdržnost); 2) meja 3 % BDP mora biti zagotovljena; 3) natančno analizo stroškov in koristi v okviru letne posodobitve programov stabilnosti in konvergence. Posebno pozornost je potrebno posvetiti pokojninskim reformam.

Priloga 1 (nadaljevanje)

	Original	Spremembe
<b>2. Krepitev popravljalnih ukrepov</b>		
<b>Priprava poročila Komisije po členu 104(3)</b>	Komisiji ni bilo potrebno pripraviti poročila v primeru presežene 3 % BDP meje.	1) Komisija bo vedno pripravila poročilo, če je primanjkljaj presegel mejo 3 % BDP. 2) Komisija v svojem poročilu preveri, ali se lahko uporabi ena ali več izjem, predvidenih v členu 104(2)(a) in (b) Pogodbe. 3) Prav tako se upošteva, ali javnofinančni primanjkljaj države članice presega javne investicijske odhodke in vse druge pomembne dejavnike
<b>Resen gospodarski upad</b>	Resen gospodarski upad je opredeljen kot letni upad realnega BDP za najmanj 2 %. Poleg tega pa v primeru letnega upada realnega BDP za manj kot 2 % Uredba 1467/97 še vedno dovoljuje Svetu, da odloči, da čezmerni primanjkljaj ne obstaja, in sicer na podlagi dodatnih dokazov, zlasti v primeru nenadnega gospodarskega upada ali močnega upada proizvodnje glede na pretekla gibanja.	Z "resnim gospodarskim upadanjem" je mišljena negativna stopnja rasti ali močno upadanje proizvodnje v daljšem obdobju zelo nizke rasti glede na potencialno rast.

Priloga 1 (nadaljevanje)

	Original	Spremembe
<b>2. Krepitev popravljalnih ukrepov (nadaljevanje)</b>		
<b>Vsi drugi pomembni dejavniki</b>	Ni posebnih določb o drugih pomembnih dejavnikih v postopku prekomernega primanjkljaja	<p>Poročilo Komisije iz člena 104(3) bi moralo ustrezno odražati:</p> <p>1) razvoj srednjeročnega gospodarskega položaja zlasti potencialna rast, prevladujoči konjunktorni pogoji, izvajanje ukrepov v okviru Lizbonske agende in ukrepov za spodbujanje R&amp;R in inovacij);</p> <p>2) gibanje srednjeročnega proračunskega stanja (zlasti prizadevanja za fiskalno konsolidacijo v času ugodnih konjunktur razmer, vzdržno stanje dolga, javna vlaganja in splošna kakovost javnih financ);</p> <p>3) drugi dejavniki, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za celovito in kakovostno presojanje presežene vrednosti;</p> <p>4) potrebno se je izogniti določitvi maastrichtske referenčne vrednosti za primanjkljaj z izključitvijo določenih proračunskih postavk.</p> <p>Če je na podlagi člena 104(6) Svet odločil, da obstaja čezmerni primanjkljaj v državi članici, se bodo v poznejših stopnjah postopka iz člena 104 upoštevali tudi "drugi pomembni dejavniki". Ne smejo pa se upoštevati na podlagi člena 104(12), tj. kadar Svet odloča, ali je država članica odpravila čezmerni primanjkljaj.</p>
<b>Sistemske pokojninske reforme</b>	Ni posebnih določb	<p>1) Te se obravnavajo kot drugi pomembni dejavniki, toda pod strogimi pogoji.</p> <p>2) Stroški reforme se bodo upoštevali v prvih petih letih, potem ko država članica uvede kapitalsko financirano obvezno zavarovanje, ali pet let po letu 2004 v primeru držav članic, ki so takšen sistem že uvedle.</p>
<b>Večja pozornost zadolženosti in vzdržnosti</b>	Ni posebnih določb	<p>1) Potrebno je okrepiti okvir za nadzorovanje dolga z uporabo koncepta "zadostnega zniževanja in dovolj hitrega približevanja referenčni vrednosti" za razmerje dolga v kvalitativnem smislu.</p> <p>2) Svet bo v svojih mnenjih o programih stabilnosti in konvergence za države nad referenčno vrednostjo oblikoval priporočila glede dinamike zadolževanja.</p>

Priloga 1 (nadaljevanje)

	Original	Spremembe
<b>2. Krepitev popravljalnih ukrepov (nadaljevanje)</b>		
<b>Podaljšanje rokov za sprejetje učinkovitih ukrepov</b>		Roki so podaljšani: 1) za odločitve v skladu s členom 104(6) o obstoju čezmernega primanjkljaja podaljšati s treh na štiri mesece po preteku roka za proračunsko obvestilo, 2) okvir za sprejetje učinkovitih ukrepov na podlagi priporočila za odpravo čezmernega primanjkljaja po členu 104(7) se lahko podaljša s štirih na šest mesecev, 3) enomesečni rok, v katerem mora Svet sprejeti odločitev uporabi člena 104(8) namesto člena 104(9), podaljšati na dva meseca in rok v členu 104(9) na štiri mesece.
<b>Minimalno fiskalno prizadevanje</b>	Ni posebnih določb	Države s čezmernim primanjkljajem bodo morale doseči minimalno referenčno letno fiskalno prizadevanje najmanj 0,5 % BDP.
<b>Sprememba rokov za odpravo primanjkljaja</b>	Prekomerni primanjkljaj je bilo potrebno odpraviti v sledečem letu po njegovi ugotovitvi, razen v primeru posebnih okoliščin.	V primeru posebnih okoliščin začetni rok za odpravo čezmernega primanjkljaja lahko določi eno leto pozneje, tj. drugo leto po njegovi ugotovitvi, kar je običajno tretje leto po tem, ko se je pojavil. Pri določanju obstoja posebnih okoliščin se bo upoštevala uravnotežena skupna ocena dejavnikov.
<b>Sprememba rokov za odpravo primanjkljaja</b>	Ni predvideno	Roki za odpravo primanjkljaja se lahko spremenijo in podaljšajo, če med postopkom čezmernega primanjkljaja: 1) če je zadevna država članica v skladu z začetnim priporočilom ali obvestilom sprejela učinkovite ukrepe ali 2) če nastopijo nepričakovane neugodne konjunkturne razmere z večjimi neugodnimi vplivi na proračun.

Vir: Public finances 2005, 2005, str. 75–76.

Priloga 2: Javnofinančni primanjkljaj – v odstotkih BDP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>EU(25)</b>	:	:	:	:	-1.7	-0.8	0.8	-1.2	-2.3	-2.9	-2.6
<b>EU(15)</b>	:	:	-4.2	-2.4	-1.6	-0.7	1.0	-1.1	-2.2	-2.8	-2.6
<b>Belgija</b>	-5.0	-4.3	-3.8	-2.0	-0.7	-0.4	0.2	0.6	0.1	0.4	0.1
<b>Rep. Češka</b>	:	:	:	-2.5	-4.2	-3.4	-3.7	-5.9	-6.8	-11.7	-3.0
<b>Danska</b>	-3.2	-3.1	-1.9	-0.5	0.2	2.4	1.7	3.1	1.7	1.2	2.8
<b>Nemčija</b>	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-3.8	-3.7
<b>Estonija</b>	:	:	:	1.9	-0.3	-3.7	-0.6	0.3	1.4	3.1	1.8
<b>Grčija</b>	-9.4	-10.2	-7.4	-4.0	-2.5	-1.8	-4.1	-3.6	-4.1	-5.2	-6.1
<b>Španija</b>	:	:	-4.9	-3.2	-3.0	-1.2	-0.9	-0.5	-0.3	0.3	-0.3
<b>Francija</b>	-5.5	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.2	-4.2	-3.7
<b>Irska</b>	-2.0	-2.1	-0.1	1.1	2.4	2.4	4.4	0.9	-0.4	0.2	1.3
<b>Italija</b>	-9.3	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.7	-0.6	-3.0	-2.6	-2.9	-3.0
<b>Ciper</b>	:	:	:	:	-4.3	-4.5	-2.4	-2.3	-4.5	-6.3	-4.2
<b>Latvija</b>	:	:	:	:	-0.6	-4.9	-2.8	-2.1	-2.7	-1.5	-0.8
<b>Litva</b>	:	:	:	-1.1	-3.0	-5.6	-2.5	-2.0	-1.5	-1.9	-2.5
<b>Luksemburg</b>	2.7	2.1	1.9	3.2	3.1	3.5	6.0	6.2	2.3	0.5	-1.1
<b>Madžarska</b>	:	:	:	-6.8	-8.0	-5.6	-3.0	-3.7	-8.5	-6.2	-4.5
<b>Malta</b>	:	:	:	-10.7	-10.8	-7.6	-6.2	-6.5	-5.8	-10.5	-5.2
<b>Nizozemska</b>	-3.5	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.7	2.2	-0.1	-1.9	-3.2	-2.5
<b>Avstrija</b>	-5.0	-5.2	-3.8	-1.9	-2.4	-2.3	-1.5	0.3	-0.2	-1.1	-1.3
<b>Poljska</b>	:	:	:	-4.0	-2.1	-1.4	-0.7	-3.9	-3.6	-4.5	-4.8
<b>Portugalska</b>	-6.6	-4.5	-4.0	-3.0	-2.6	-2.8	-2.8	-4.4	-2.7	-2.9	-2.9
<b>Slovenija</b>	:	:	:	:	-2.2	-2.1	-3.5	-2.8	-2.4	-2.0	-1.9
<b>Slovaška</b>	:	:	:	-5.5	-4.7	-6.4	-12.3	-6.0	-5.7	-3.7	-3.3
<b>Finska</b>	-5.7	-3.7	-3.2	-1.5	1.5	2.2	7.1	5.2	4.3	2.5	2.1
<b>Švedska</b>	-9.3	-7.0	-2.7	-0.9	1.8	2.5	5.1	2.5	-0.3	0.2	1.4
<b>Vel. Britanija</b>	-6.8	-5.7	-4.3	-2.0	0.2	1.0	3.8	0.7	-1.7	-3.4	-3.2
<b>Norveška</b>	0.4	3.4	6.5	7.8	3.6	6.3	15.6	:	:	:	:

(:) podatki niso na voljo

Vir: Eurostat, 2005.

Priloga 3: Javni dolg – v odstotkih BDP

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>EU(25)</b>	:	:	:	:	67.5	66.7	62.9	62.2	61.7	63.3	63.8
<b>EU(15)</b>	66.4	70.8	72.6	71.0	68.9	67.9	64.1	63.3	62.7	64.3	64.7
<b>Belgija</b>	135.9	134.0	130.2	124.8	119.6	114.8	109.1	108.0	105.4	100.0	95.6
<b>Rep. Češka</b>	:	:	:	12.2	12.9	13.4	18.2	27.2	30.7	38.3	37.4
<b>Danska</b>	77.4	73.2	69.7	65.7	61.2	57.7	52.3	47.8	47.2	44.7	42.7
<b>Nemčija</b>	49.3	57.0	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.4	60.9	64.2	66.0
<b>Estonija</b>	:	:	:	6.4	5.6	6.0	4.7	4.4	5.3	5.3	4.9
<b>Grčija</b>	107.9	108.7	111.3	108.2	105.8	105.2	114.0	114.8	112.2	109.3	110.5
<b>Španija</b>	61.1	63.9	68.1	66.6	64.6	63.1	61.1	57.8	55.0	51.4	48.9
<b>Francija</b>	48.4	54.6	57.1	59.3	59.5	58.5	56.8	57.0	59.0	63.9	65.6
<b>Irska</b>	89.6	81.8	73.3	64.5	53.8	48.6	38.3	35.8	32.6	32.0	29.9
<b>Italija</b>	124.8	124.3	123.1	120.5	116.7	115.5	111.2	110.7	108.0	106.3	105.8
<b>Ciper</b>	:	:	:	:	61.6	62.0	61.6	61.9	65.2	69.8	71.9
<b>Latvija</b>	:	:	:	:	9.8	12.6	12.9	14.9	14.1	14.4	14.4
<b>Litva</b>	:	:	:	15.2	16.5	23.0	23.8	22.9	22.4	21.4	19.7
<b>Luksemburg</b>	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5	7.2	7.5	7.1	7.5
<b>Madžarska</b>	:	:	:	64.2	61.9	61.2	55.4	52.2	55.5	56.9	57.6
<b>Malta</b>	:	:	:	51.5	64.9	56.8	56.4	62.4	62.7	71.8	75.0
<b>Nizozemska</b>	76.4	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	52.9	52.6	54.3	55.7
<b>Avstrija</b>	64.7	69.2	69.1	64.7	64.8	67.5	67.0	67.1	66.7	65.4	65.2
<b>Poljska</b>	:	:	:	44.0	39.1	40.3	36.6	36.7	41.2	45.4	43.6
<b>Portugalska</b>	62.1	64.3	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	55.9	58.5	60.1	61.9
<b>Slovenija</b>	:	:	:	:	23.6	24.9	27.4	28.1	29.5	29.4	29.4
<b>Slovaška</b>	:	:	:	28.6	28.6	43.8	49.9	48.7	43.3	42.6	43.6
<b>Finska</b>	58.0	57.1	57.1	54.1	48.6	47.0	44.6	43.8	42.5	45.3	45.1
<b>Švedska</b>	73.9	73.7	73.5	70.6	68.1	62.7	52.8	54.3	52.4	52.0	51.2
<b>Vel. Britanija</b>	48.6	51.8	52.3	50.8	47.7	45.1	42.0	38.8	38.3	39.7	41.6
<b>Norveška</b>	:	:	:	27.5	26.2	26.8	30.0	:	:	:	:

(:) podatki niso na voljo

Vir: Eurostat, 2005.