

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PAKT STABILNOSTI IN RASTI –  
KRITIČNA ANALIZA**

Ljubljana, avgust 2005

TANJA POVŠNAR



## **IZJAVA**

Študentka Tanja Povšnar izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Boštjana Jazbeca in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetinih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 3. 8. 2005

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



## **Kazalo**

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. O PAKTU STABILNOSTI IN RASTI</b> .....	<b>3</b>
2.1 IZVOR PAKTA IN NJEGOVI ZAČETKI .....	4
2.2 PREDSTAVITEV PAKTA STABILNOSTI IN RASTI .....	6
<b>3. POMANJKLJIVOSTI IN KRITIKE PAKTA</b> .....	<b>8</b>
3.1 OCENA PAKTA PO KRITERIJU KOPITS - SYMANSKY .....	13
<b>4. REFORMA PAKTA</b> .....	<b>15</b>
4.1 DEJANSKO SPREJETE SPREMEMBE IN IZBOLJŠAVE .....	16
4.1.1 Izboljšanje nadzora .....	16
4.1.2 Krepitev preventive .....	17
4.1.3 Izboljšanje izvajanja postopka v primeru prekomernega primanjkljaja.....	18
4.2 PRIPOMBE NA REFORMO PAKTA .....	20
<b>5. KRŠITVE DOLOČIL PAKTA NA PRIMERIH</b> .....	<b>21</b>
5.1 NEMČIJA .....	23
5.2 FRANCIJA .....	26
5.3 DRUGE DRŽAVE .....	29
<b>6. MOŽNE REŠITVE POMANJKLJIVOSTI PAKTA</b> .....	<b>32</b>
6.1 PREDLOGI SPREMEMB PAKTA .....	33
6.2 ALTERNATIVE PAKTU .....	35
<b>7. SKLEP</b> .....	<b>39</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>41</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>43</b>
<b>SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV</b>	
<b>PRILOGE</b> .....	<b>1</b>

## 1. Uvod

Vse več držav članic Ekonomske in monetarne unije (EMU) krši pravilo Pakta stabilnosti in rasti, ki je bil sprejet 1997, a že po nekaj letih so se pojavili problemi in dvomi. Kaže, da je Pakt stabilnosti in rasti (v nadaljevanju Pakt) zašel v težave oziroma, da izvajanje njegovih določil ni dosledno. V ta namen so potekala pogajanja in zasedanja na temo reforme Pakta, ki niso bila lahka. Podanih je bilo veliko predlogov tako s strani zagovornikov radikalnih sprememb, kot tudi tistih, ki mislijo, da ni potrebno spremeniti prav ničesar. Nekateri menijo, da Pakt obstaja le še na papirju, saj ga največji evropski državi ne upoštevata že tri leta (od leta 2002). Priznati je potrebno, da Pakt preživlja hude trenutke, ki navdajajo z negotovostjo tako dosedanje kot tudi bodoče članice EMU. Z marčevsko reformo 2005 so finančni ministri evropskih držav skušali ohraniti in zagotoviti njegovo verodostojnost, ki je bila že močno omajana.

Pozitivni premiki v smeri reševanja problema so se pokazali z zavzemanjem za pereči problem večletnega presežanja dovoljenega odstotka proračunskega primanjkljaja v bruto domačem proizvodu (BDP). Marca so potekala intenzivna zasedanja evropskih finančnih ministrov z vrhom 22. in 23. marca 2005 v Bruslju, kjer so prisotni pod predsedstvom luksemburškega finančnega ministra Jeana Claudea Junckerja sprejeli sklep o nekaterih spremembah dotedanjih določil Pakta stabilnosti in rasti. Spremembe niso dramatične, saj referenčne vrednosti niso spreminjali, želeli pa so Paktu vgraditi večjo stopnjo fleksibilnosti oziroma prilagodljivosti na okoliščine.

Odkar Evropa beleži nižje stopnje gospodarske rasti, so nekatere države, celo zelo pomembne evropske države, prekršile določila Pakta. Prav Nemčija in Francija sta tisti državi, ki sta si najbolj prizadevali za vzpostavitev in veljavo Pakta, sedaj pa že četrto leto zapovrstjo presegata 3% mejo najvišjega dovoljenega proračunskega primanjkljaja. Tudi v preteklosti je prišlo do prekoračitve s Paktom in Maastrichtsko pogodbo določene meje, vendar so bili postopki drugačni od procedur, ki se uporabljajo za ti dve največji državi EU. V preteklosti so bile države, ki so prekoračile 3%, podvržene resnim ukrepom, avtomatičnim opozorilom in začetkom postopka. Do sedaj pa Nemčija in Francija še nista bili deležni nobene kazni.

Namen Pakta stabilnosti in rasti je doseganje in ohranjanje fiskalne konvergenca držav EMU. Definirali bi ga lahko kot dopolnitev maastrichtskega fiskalnega konvergenčnega kriterija<sup>1</sup>, ki natančneje obravnava še dovoljen državoproračunski deficit v višini 3% BDP. Pakt je eden izmed temeljnih mehanizmov za ohranjanje trdnosti euroobmočja. Prvi cilj Evropske centralne banke (ECB) je stabilnost cen, fiskalna politika pa lahko preko prevelikega dolga in akumulacije deficitov negativno vpliva na stabilnost cen, zato je potrebno dodatno pravilo oziroma koordinacijski mehanizem, kot je Pakt stabilnosti in rasti.

---

<sup>1</sup> Poleg tega fiskalnega kriterija maastrichtski kriteriji obravnavajo še štiri druge omejitve: javni dolg, inflacijo, obrestne mere in stabilnost menjalnih tečajev v ERM2.

Pakt stabilnosti in rasti ni le eden izmed mnogih dokumentov Evropske unije, ampak je pomemben dogovor s področja fiskalne politike. Nekateri zmajujejo z glavo nad njim, saj so države članice že tako omejene pri manevriranju v notranji politiki. Praktično so to države, ki so sprejele euro ali so v ERM2 ostale brez monetarne politike; pri blažitvi šokov jim ostaja le še fiskalna politika. Med petimi maastrichtskimi kriteriji pa sta dva fiskalna, ki še dodatno ožita manevrski prostor ukrepov državnikov. Nekateri ekonomisti pravijo, da je nujna uskladitev tudi na fiskalnem področju, da bi članice lahko zagotovile uspešno in skladno rast euroobmočje. S skupno monetarno politiko spreminjanje menjalnih tečajev med valutami namreč ne pride več v poštev, torej je na voljo mehanizem manj pri blažitvi zunanjih šokov. Še posebej je ta vidik pomemben, ker članice EMU niso na enaki ravni ekonomskega razvoja; napovedujejo pa se dodatni problemi z vstopom deseterice novih držav v EU.

Prihodnost Pakta je precej negotova, čeprav so bile sprejete spremembe in izboljšave. Kršitve referenčnih mej v zadnjih letih ne vlivajo zaupanja v to fiskalno pravilo. Neučinkovitost pri reševanju problemov, statičnost določil in (hitre, nepredvidene) spremembe v ekonomski sferi so spodbudile finančne ministre EU, da so se spopadli s prihodnostjo Pakta oziroma njegovega izvrševanja. Predvsem se njegova določila niso zdela primerna za čas in ekonomsko stanje, ki je vladalo in še vlada v Evropi od začetka novega tisočletja. Postavlja se vprašanje, kako naj na Pakt, njegove pomanjkljivosti in nedisciplino držav prestopnic gledajo bodoče države EMU. V igri je predvsem verodostojnost Pakta, ki je že krepko načeta, saj ga prve podpisnice skorajda ignorirajo. Tudi koordinacija med Evropsko komisijo in Svetom gospodarskih in finančnih ministrov Evropske unije (ECOFIN) ni najboljša<sup>2</sup>. Poleg tega pa letošnje napovedi ne predvidevajo izboljšanja stanja v zgoraj omenjenih dveh največjih evropskih državah. Kot kaže, v težave zahajajo še nekatere druge države: Italija, Portugalska, Nizozemska in Grčija.

Prenovljeni Pakt v primeru previsokega primanjkljaja dopušča najprej skrbno proučitev vseh relevantnih dejavnikov, ki so vplivali na to, da se je država znašla v takem stanju. Neugodni vplivi na srednjeročne gospodarske razmere in srednjeročno proračunsko pozicijo tako ukinjajo avtomatizem postopka. Lista olajševalnih okoliščin se je podaljšala in v prenovljeni verziji zajema stroške gojenja mednarodne solidarnosti, prizadevanja za doseg evropskih ciljev, temeljite pokojninske reforme, stroške lizbonske strategije, raziskave in razvoja, javna vlaganja, potencialno rast, splošno kakovost javnih financ in fiskalno konsolidacijo v dobrih časih. Nov poudarek se sedaj pripisuje tudi stanju na področju javnega dolga in vzdržnosti dolga na dolgi rok. Še zmeraj pa mora biti primanjkljaj le začasen, izjemen in omejen, da Komisija in ECOFIN lahko upoštevata olajševalne okoliščine.

---

<sup>2</sup> Evropska komisija je na Sodišče Evropskih skupnosti (Court of Justice of the European Communities) v Luksemburgu vložila tožbo zoper Svet finančnih ministrov Evropske unije zaradi ustavitve postopka proti Nemčiji in Franciji novembra 2003 (Council Conclusion of 25<sup>th</sup> November 2003). Sodišče je 13. 7. 2004 razveljavilo sklepe Sveta, vendar ukrepi proti kršiteljicama niso bili nikdar sprejeti (Commission of the European Communities, 14. 12. 2004, str. 2). ECOFIN se je na decembrskem srečanju 2004 odločil, da bo pustil proceduro proti omenjenima državama v mirovanju (Beetsma, Deburn, 2005, str. 7).

Nekateri menijo, da je Pakt popolnoma nepotreben, drugi, da je potreben, tretji, da je nujen, vendar ga bo potrebno dopolniti in razviti. Cilj tega diplomskega dela je predstaviti Pakt stabilnosti in rasti, predstaviti nekatere njegove pomanjkljivosti ter ponuditi nekaj možnih izboljšav oziroma alternativnih fiskalnih pravil. Diplomska naloga ne ugotavlja, ali je Pakt potreben ali ne, ampak kako deluje in ali se obnese v praksi. Zaključek ne bo dal natančnega odgovora: Pakt – da ali ne, ampak želi osvetliti nekatera spoznanja ter jih zbrati na enem mestu.

V tej diplomski nalogi obravnavam probleme, povezane s Paktom stabilnosti in rasti, njegovo reformo in kakšni so možni predlogi za njegovo izboljšanje. Uvodu sledi predstavitev Pakta stabilnosti in rasti z njegovimi začetki in strukturo. V tretjem poglavju se dotikam pomanjkljivosti, v četrtem pa sledi sprejeta reforma. Peto poglavje je namenjeno predstavitvi kršitev določil na primerih držav. Sledijo možne rešitve pomanjkljivosti in ideje, ki jih predlagajo različni akademiki, profesorji, ekonomisti in drugi avtorji s tega področja. V sedmi točki zaključujem.

## **2. O Paktu stabilnosti in rasti**

Cilj Pakta stabilnosti in rasti je preprečiti nastop prevelikih deficitov v državnem proračunu euroobmočja potem, ko država vstopi v tretjo fazo<sup>3</sup> Ekonomske in monetarne unije. Osnovna ideja Pakta je zagotoviti zdrave, vzdržne javne finance in na srednji rok, ko bi bil državni proračun izravnani, gibanje ekonomije skozi cikel brez težav. Ker Maastrichtska pogodba določa le kvantitativne kriterije za pridobitev enotne valute in ne daje nobenih priporočil glede ukrepov makroekonomske politike po uvedbi eura, se je državam članicam zdelo potrebno prevzeti Pakt. Pakt stabilnosti in rasti je torej osnovan na principih fiskalnih kriterijev Maastrichtske pogodbe in razširja njena določila s podajanjem postopkov, sankcij in olajševalnih okoliščin v primeru presežnega primanjkljaja v proračunu.

Pakt stabilnosti in rasti poizkuša preprečevati problem zastojkarstva<sup>4</sup> in moralnega hazarda, ki se pojavi v primeru unije. V EMU morajo vstopiti vse države EU, izjema so le tri države EU15, ki so v preteklosti dobile možnost izbire<sup>5</sup>. Te možnosti sedaj ni več, tako da bo vseh 10 novih držav pristopnic EU prej ali slej včlanjenih tudi v EMU (odvisno od izpolnjevanja konvergenčnih kriterijev). Ker ni možnosti izhoda iz euro članstva, obstaja možnost pojava

---

<sup>3</sup> Prva faza (trajala je od 1. 7. 1990 do 31. 12. 1993): uvodna faza vključevanja v EMU, to je začetek konvergence gospodarstva, liberalizacija kapitalskih tokov, sodelovanje na gospodarskem in finančnem področju, ustanovitev enotnega evropskega trga; druga faza (1. 1. 1994 – 31. 12. 1998): ekonomska priprava na prevzem evra, prizadevanje za izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev, vstop v ERM2, zagotavljanje neodvisnosti centralnih bank, ustanovitev EMI, ki jo je zamenjala ECB; tretja faza (za 11 držav se je začela 1. 1. 1999): dejanski prevzem skupne valute.

<sup>4</sup> »Free-riding« problem.

<sup>5</sup> Euro je 1. 1. 1999 prevzelo 11 držav: Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Španija. Grčija je euro prevzela 1. 1. 2002. Danska in VB sta se odločili, da še ne bosta vstopili. VB ima t. i. »opt-out« možnost in ni podvržena Paktu. Danska ni vstopila, ker ima t. i. »exemption«, vendar določila Pakta zanjo veljajo. Švedska pa formalno ne izpolnjuje tečajnega konvergenčnega kriterija (»derogation from EMU«), vendar mora spoštovati 3% mejo.



problema zastojkarstva, saj država lahko prevale del stroškov slabo vodene politike na ostale članice. Neprimerna fiskalna politika ogroža tudi ostale države članice. Posamezna država ve, da bodo ostale države skušale rešiti situacijo, saj visok dolg in prekomeren deficit škodujeta celotnemu euroobmočju. Razvoj na finančnih trgih in dinamika obrestnih mer sta zelo odvisna od pričakovanj, ki se razvijejo na osnovi dogodkov na makroekonomskem področju. ECB na nadnacionalni ravni skrbi za stabilnost cen. Te »dobrine« so vsi deležni, ne glede na to, koliko si zanjo prizadevajo. Z večanjem zadolževanja in slabimi javnimi financami posamezna država povzroča pritisk na obrestne mere. Torej posamezna članica lahko negativno vpliva na cenovno stabilnost in preko prekomernega deficita in akumuliranja dolga slabo vpliva na vse ostale države, saj jim podraži stroške financiranja. Prav tako je odlašanje z reformami, predvsem zaradi starajočega prebivalstva, drago prelaganje nediscipliniranega vedenja fiskalne politike na prihodnje generacije. Dolgotrajni visoki deficiti negativno vplivajo na prihranke, ne samo neposredno preko zmanjševanja nacionalnih prihrankov, ampak tudi posredno preko zviševanja premije za tveganje, saj kreditno tveganje odseva pričakovanja o morebitnem neodplačevanju dolga. Proračunski deficiti izrinjajo tudi privatne investicije preko višanja davčnih stopenj in obrestnih mer.

## **2. 1 Izvor Pakta in njegovi začetki<sup>6</sup>**

Fiskalna pravila največkrat niso bila uzakonjena ali kje drugje napisana. Dolgo časa so bila le neformalen dogovor, kako naj bi vlada vodila fiskalno politiko države. V zadnjih desetletjih, s pojavom izredno visokih proračunskih deficitov v '70-ih in '80-ih (Deroose, Lagedijk, 2005, str. 3), pa se je pojavila potreba po eksplicitno napisanih in potrjenih pravilih in zakonodaji.

Na začetku '90-ih sta bila proračunski deficit in javni dolg relativno visoka v veliki večini evropskih držav. Že od leta 1975 naprej je glavnina držav prekoračevala -3% BDP v proračunu, leta 1993 pa je evropsko povprečje doseglo -6% BDP (Blyumental, 2004, str. 2). Dolgotrajni primanjkljaji so vodili v hitro akumuliranje dolga. Iz manj kot 30% BDP v povprečju iz poznih 1970-ih je narasel na 72% leta 1996. Dejavniki, kot so nenadzorovana potrošnja, tudi v obdobjih šibke ekonomske dejavnosti, slabo vodena zaposlitvena politika in začetek trenda starajočega se prebivalstva, so bili pglavitni vzroki za visoke primanjkljaje.

Implementacija maastrihtskih kriterijev do polletja 1995 nikakor ni bila zadovoljiva. Izpolnjevanje konvergenčnih kriterijev je dajalo mešano sliko: enajst od petnajstih držav je kriterij obrestne mere in inflacije izpolnjevalo, izpolnjevanje fiskalnih kriterijev pa je bilo na nizki ravni, saj je državam manjkalo zavzetosti in zanimanja. Leta 1995 le dve državi nista presegle 3% primanjkljaja: to sta bili Irska in Luksemburg (Eurostat, 2005) (glej Prilogo 1). Ti borni naporji so bili spodbuda za pospešitev konsolidacije na področju javnih financ v Evropi.

Z idejo o paktu stabilnosti so prvi na dan prišli Nemci leta 1995. Predlog je imel v ozadju željo po preprečevanju spodkopavanja evropske monetarne politike z nezdravimi javnimi

---

<sup>6</sup> Celotno poglavje povzeto po Blyumental, 2004, str. 2-6.

financami in želijo preprečiti, da bi odgovornost za stabilnost cen ležala samo na plečih ECB. Izpostavljeno je bilo dejstvo, da proračunska disciplina ni le eden izmed konvergenčnih kriterijev, ampak pravilo, ki se ga je potrebno držati tudi po prehodu v tretjo fazo EMU. Proračunska disciplina namreč zagotavlja stabilno makroekonomsko okolje in s tem spodbuja ekonomsko rast in zaposlovanje.

Nemško pobudo dodatnih pravil za državne proračune držav, ki sodelujejo v tretji fazi EMU, je predstavil takratni nemški finančni minister Theodor Waigel<sup>7</sup> na majski konferenci, organizirani s strani družbe Goldman Sachs v Londonu 1995. Nemce je skrbelo, da po vstopu v monetarno unijo države članice ne bodo nadaljevale z discipliniranim vodenjem fiskalnih politik, ampak da bodo ponovno zašle na stara pota. Nemška centralna banka je poudarila, da le dodatna pravila lahko omilijo potencialna nasprotovanja med enotno monetarno politiko in decentraliziranimi fiskalnimi politikami.

V času srečanja ECOFIN-a v Bruslju septembra 1995 so bile predstavljene okvirne točke bodočega Pakta. Določila so bila stroga in niso dopuščala prekoračitve 3% v nobeni fazi ekonomskega cikla, poleg tega pa so določala avtomatično kaznovanje. Druge države, predvsem večje, se s tako zahtevnimi določili niso strinjale. Nemško finančno ministrstvo je pripravilo osnutek štirih točk. Prva je določala, da se mora rast državne porabe zadrževati pod nominalno rastjo BDP na srednji rok. Postavljena je bila 3% meja za deficite v vseh fazah cikla, z izjemami samo v izjemnih okoliščinah, ki jo mora potrditi kvalificirana večina držav članic. V drugi točki je bilo oblikovano zgodnje opozorilo. Nadzor nad saldonom naj bi se vršil vsako pomlad in jesen. Tretjič: definiran je bil avtomatični mehanizem za aplikacijo sankcij. Kazen je sledila avtomatsko, če je država prešla referenčno mejo, in je znašala neobrestovan depozit v višini 0,25% BDP za vsako odstotno točko prekoračene meje. Depozit naj bi bil vrnjen, v kolikor bi se deficit znižal pod 3% BDP v roku dveh let. V nasprotnem primeru bi se depozit spremenil v globo. Četrta točka je omenjala ustanovitev »Evropskega stabilizacijskega sveta«<sup>8</sup> znotraj ECOFIN-a, ki bi odločal o ukrepih.

Podatkov o določitvi referenčne meje ni veliko, obstajajo le predvidevanja. Kriterij dolga je bil postavljen najverjetneje na 60% BDP, ker je leta 1992 ob podpisu Maastrichtske pogodbe povprečni dolg EU15 znašal 60,4% BDP (Buiter, Grafe, 2002, str. 7). Kriterij primanjkljaja ni mogel biti izbran na enak način, saj je povprečni proračunski primanjkljaj leta 1992 znašal 5,1% BDP (Buiter, Grafe, 2002, str. 7). 3% najvišji še možen proračunski primanjkljaj v BDP je najverjetneje nastal ob predpostavki 5% nominalne rasti BDP in 2% inflaciji. Druga možnost pa naj bi predstavljala dolgoročno povprečno stopnjo nemških javnih vlaganj pred letom 1992 (Buiter, Grafe, 2002, str. 7).

---

<sup>7</sup> Funkcijo finančnega ministra je opravljal od 1989 do 1998.

<sup>8</sup> European Stability Council.

Podroben predlog Nemcev o vsebini Pakta je bil poslan ECOFIN-u 10. 11. 1995, dokončen dogovor pa je bil dosežen na srečanju Evropskega sveta v Dublinu decembra 1996. Pakt stabilnosti in rasti je bil sprejet leta 1997 v Amsterdamu.

## 2. 2 Predstavitev Pakta stabilnosti in rasti

Namen Pakta je zagotavljati zdrave temelje upravljanja javnih financ v euroobmočju, ki bi proračun na srednji rok pripeljale v ravnotežje ali presežek. Preprečiti želi situacije, v katerih bi slabo vodenje javnih financ v eni državi povzročilo negativne posledice tudi v ostalih državah članicah (preko obrestnih mer, inflacije in ostalih makroekonomskih spremenljivk). Prav tako Pakt spodbuja zaupanje v ekonomsko stabilnost euroobmočja. Zavzema se za vzdržno rast in dolgoročno konvergenco držav članic.

Dogovor o Paktu v obliki, ki jo poznamo danes, je bil dosežen na srečanju Evropskega sveta v Dublinu decembra 1996 in po posvetovanju s Svetom gospodarskih in finančnih ministrov EU **sprejet v Amsterdamu junija 1997**. Pakt sloni na dveh stebrih: multilateralnem nadzoru nad proračunsko pozicijo in postopku v primeru prekomernega primanjkljaja. Sestavljen je iz resolucije Evropskega sveta in dveh uredb.

Prva **Uredba št. 1466/97** obravnava okrepitvev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik. Natančneje razčlenjuje določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v zvezi z **multilateralnim nadzorom** in proračunsko disciplino, definira vsebino programov stabilnosti in konvergenčnih programov. Druga **Uredba št. 1467/97** govori o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja **postopka pri prekomernem primanjkljaju**. Pakt želi predvsem preprečiti in odvracati države od prevelikih primanjkljajev. Preprečevanje se zagotavlja z rednim pregledom poročil in zgodnjim opozorilom<sup>9</sup>, naj država sprejme določene ukrepe, preden se stanje poslabša. Odvracanje se zagotavlja s pojasnjevanjem in pospeševanjem mehanizma sankcij.

Evropska komisija je odgovorna za nadzor nad izvajanjem določil Pakta ter podaja ocene in mnenja, ECOFIN pa na pobudo Komisije posamezni državi lahko poda specifična priporočila, potrjuje mnenja in izdaja kazni. Svet ministrov je torej organ, ki odloča.

Če država, ki je prevzela euro, ne izpolnjuje javno finančnega kriterija, da je razmerje med načrtovanim ali dejanskim državnim proračunskim primanjkljajem in BDP po tržnih cenah manjši od 3%, lahko Evropska komisija o tem napiše poročilo. Če meni, da je država članica presegla prag ali da obstaja potencialna nevarnost, predloži svoje mnenje ECOFIN-u, ki v treh mesecih (oziroma po reformi Pakta v štirih mesecih) z dvotretjinsko večino odloči, ali čezmerni primanjkljaj obstaja ali ne. Če obstaja, pošlje določena priporočila državi, naj ta primanjkljaj odpravi z ukrepi izboljšanja fiskalnega položaja v največ štirih oziroma šestih

---

<sup>9</sup> Za izdajo zgodnjega opozorila morajo biti izpolnjene tri točke: dovolj velika razlika med dejanskim deficitom in napovedjo iz programa stabilnosti, vzrok spodrsaljaja in tveganje prekomernega deficita.

mesečih. Če država članica euroobmočja zahtev ne upošteva, ECOFIN lahko sprejme določene sankcije.

Izjemnih in kratkotrajnih prekoračitev se ne kaznuje, če so posledica nenavadnih dogodkov izven nadzora države in imajo večji vpliv na finančno pozicijo države. Poleg tega se ne kaznuje deficit, ki je posledica ostrega padca gospodarske aktivnosti zaradi več kot 2% letnega realnega padca BDP. Če je letni upad BDP med 0,75% in 2%, se Svet in Komisija glede na podane argumente odločita, ali bo država podvržena sankcijam ali ne.

Če posebne olajševalne okoliščine niso prisotne, mora država napraviti korekcijo prekomernega deficita v največ letu dni po njegovem odkritju ali največ dveh letih po nastanku. Če država popravka ne naredi, se ECOFIN lahko odloči za kaznovanje, če deficit še zmeraj obstaja.

Sankcije, ki doletijo državo prestopnico, zajemajo najprej brezobrestni depozit. Višina pologa je sestavljena iz fiksne komponente, ki je enaka 0,2% BDP, in spremenljive komponente, ki je vezana na velikost presežnega primanjkljaja (desetina razlike med dejanskim deficitom in 3% mejo). Naslednje leto se kazen za državo, ki ne spoštuje Pakta in priporočil, lahko poveča z dodatnim depozitom, ki pa ne more preseči zgornje meje 0,5% BDP. Polog se spremeni v kazen, če presežni primanjkljaj ni odpravljen v dveh letih. Pobrane kazni država ne more dobiti nazaj. Ta je proporcionalno z deležem BDP posamezne države v celotnem BDP euroobmočja razdeljena med ostale države, ki ne presegajo meje 3% BDP.

Sankcije lahko doletijo le države članice EMU, medtem ko članice, ki se šele pripravljajo na prevzem eura, dobijo le opozorilo. Razlika med že včlanjenimi in potencialnimi članicami je tudi ta, da države EMU pripravljajo programe stabilnosti, medtem ko države, ki se pripravljajo na vstop v euroobmočje, oddajajo konvergenčne programe.

Pakt stabilnosti in rasti ni edini dogovor s področja fiskalnih pravil, je pa eno izmed najbolj sofisticiranih in dodelanih, kar jih poznamo na svetu (Wyplosz, 2005, str. 75). Večletne omejitve glede javne porabe poznajo na Nizozemskem, Novi Zelandiji, Švedskem, ZDA in VB. Večletne so zato, da se javne investicije ne bi prelagale v prihodnja obdobja. Te fiskalne omejitve ne skrbijo toliko za fiskalno disciplino, ampak omejujejo rast državnega sektorja. Švica, Brazilija in Čile poznajo pravila glede proračunskega primanjkljaja (Wyplosz, 2005, str. 75). Švicarsko pravilo, ki je v veljavi od 2003, zahteva, da je proračunski saldo izravnano skozi cikel. Brazilija strogo omejuje deficit in cilja na presežek. Omejitev v Čilu pa celo določa 1% BDP presežka in je v veljavi od leta 2000. ZDA imajo pravilo glede javnega dolga, mejo pa določi kongres. VB si je določila, da je stabilna in previdna raven dolga 40% BDP. Vsa ta pravila, so bila za razliko od Pakta določena v okviru samih držav, vendar pa ne predvidevajo kazni.

### 3. Pomanjkljivosti in kritike Pakta

Kršitve fiskalnega pravila euroobmočja postajajo v zadnjih letih stalnica. Pakt je postal nemočen oziroma prvotni zamisli o discipliniranju fiskalnih politik sledi vse manj držav članic EMU. Debate v ekonomski akademski sferi so začele obravnavati pomanjkljivosti Pakta stabilnosti in rasti. Nastale so številne kritike, nekatere izmed njih povzemam v Tabeli 1.

Tabela 1: Glavne kritike Pakta stabilnosti in rasti in njihovi avtorji

avtor-ji	pomanjkljivost	avtor-ji	pomanjkljivost
Buiter, Grafe (2002)	»one-size fits-all«	Buiter (2003)	poglabljanje cikla
Wyplosz (2005)	arbitražno določena meja	Beetsma, Deburn (2005)	kršiteljice odločajo v postopku
Annett, Decressin, Deppler (2005)	referenčna vrednost postane cilj	Gupta (2003)	porazdeljevanje nalog med organi
Buiter (2004)	neto kreditorstvo	Buti, Eijffinger, Franco (2003)	šest glavnih kritik

Ni dvoma, da bi Pakt tak, kot je bil pred reformo, prav tako lahko deloval nespremenjen še naprej. Seveda je imel napake. Če jih naštejemo le nekaj:

- preventivni del ni zagotavljal fiskalne konsolidacije v dobrih časih;
- zanemarjanje javnega dolga, njegove dolgoročne vzdržnosti in vpliva starajoče se populacije na evropski celini;
- 3% pravilo je vnašalo kratkoročni pogled v delovanje ekonomskih politik (države so si pomagale ohranjati proračunski saldo pod referenčno mejo z izjemnimi, enkratnimi prihodi in kreativnim računovodstvom), Pakt ni vseboval pravih spodbud za strukturne reforme;
- postopek v primeru presežnega primanjkljaja in sankcije niso bile dovolj verodostojne, težko jih je bilo uveljavljati (kot se je to pokazalo na primeru Francije in Nemčije v neskladnem delovanju Komisije in Sveta);
- neprimernost pravila za pristopnice k EMU, za te (tranzicijske) države so deficiti ekonomsko upravičeni.

Pakt ni našel pravega ravnotežja med pristopom, ki temelji na pravilih, zagotavlja zdravo in dolgoročno usmerjeno fiskalno politiko, a je hkrati transparenten in fleksibilen. Tako mnenje imajo številni ekonomisti in drugi kritiki.

Buiter in Grafe (2002, str. 33) kritizirata pristop »one-size fits-all«, ki pravi, da **fiskalni kriterij** Pakta **velja enako za vse** države. Članice EMU niso na enaki ekonomski razvojni stopnji. Še večji problem se bo pokazal ob širitvi, ko bodo postopoma vstopale nove države. Države, ki so šele v tranziciji in beležijo višje stopnje gospodarske rasti (glej Prilogo 2), ki učinkujejo inflatorno, ne morejo biti enako obravnavane kot »stare« članice s stabilno rastjo in inflacijo. Države se soočajo tudi z različnimi problemi, npr. z vplivom starega prebivalstva na socialne izdatke (glej Prilogo 3). Prav tako mlajše države še niso akumulirale visokih javnih dolgov, ki bremenijo starejše članice. Zato kritiki argumentirajo, da uporaba istega

kriterija ni racionalna. Članice EU se razlikujejo po začetni poziciji (različne stopnje javnega dolga v BDP, obseg javnih sredstev) in v prihodnjem razvoju (stopnje gospodarske rasti, spremembe menjalnega tečaja). Fittoussi (2004, str. 3) pa izpostavlja še neenakost med velikimi in malimi državami, odprtostjo gospodarstev in potrebami po investicijah. Države, ki se šele razvijajo, se lahko v začetni fazi, fazi dohitevanja<sup>10</sup> oziroma procesu realne konvergence, bolj zadolžujejo, investirajo za prihodnost, izvajajo reforme, saj jih podpira visoka rast. Vendar pod takimi pogoji ne morejo dosegati maastrichtskih kriterijev.

Buiter in Grafe (2004, str. 68) postavljata v ospredje dejstvo, da je različnost med državami članicami E(M)U velika. **Heterogenost** med državami je obstajala že v ožji zasedbi EU12, s širitvijo EMU pa se bo le še povečala. Avtorja kritizirata pristop Pakta, ki izenačuje pozicije članic. Argumentirata, da pravila, ki veljajo, niso ustrezno zapisana za države, ki se relativno močno razlikujejo od EU povprečja v inflaciji, gospodarski rasti in obsegu javnih sredstev. Nove pristopnice bodo strukturno raznolikost znotraj unije še bolj povečale. Države se trudijo s konvergenco, vendar dohitevanje najbolj razvitih članic zahteva večja vlaganja, ki poslabšujejo proračunski položaj. Številsko določena referenčna meja pa omejuje države, ki so šele v tranziciji in beležijo hitro rast.

Wyplosz (2005, str. 82) argumentira, da bi cilji glede dolgov morali biti postavljeni različno od države do države glede na začetno pozicijo. Zagovarja tudi, da bi morala fiskalna politika ostati v nacionalni kompetenci in da bi morali biti fiskalni cilji glede dolga in deficita odločeni na državni ravni, prav tako pa uveljavljanje pravil. Vse nacionalne rešitve pa bi morale biti »euro-kompaktibilne«.

Torej **arbitražno določena referenčna meja** omejuje gospodarski razvoj. S tem se strinja tudi Wyplosz (2005, str. 82) in pravi, da je tendenca po postavljanju meja naravna. Zato se postavljajo kvantitativni cilji in pravila, ki so lahko učinkovita, vendar rigidna. Velikokrat se zgodi, da so omejitve prekoračene in ignorirane. Eichengreen (2003, str. 27) trdi, da so manjše države nagnjene k številsko določenim omejitvam, medtem ko se večje države bolj zanašajo na pravila v postopkih. Številске omejitve je lažje administrativno nadzorovati. V manjših, bolj homogenih državah je enostavnost nadzora spremljana z nižjimi stroški. Velike, heterogene države pa potrebujejo več fleksibilnosti zaradi različnosti ekonomskih struktur znotraj gospodarstva.

Ena izmed pomanjkljivosti Pakta je, da obstaja možnost, da **referenčna vrednost postane cilj** in države pozabijo na varnostno razdaljo do 3%. Tako lahko hitro pride do prekoračitve. Če država Paktu ne sledi z vsebinskega, konvergenčnega vidika realnega prilagajanja, ampak so cilj le številске vrednosti, bo prej ali slej vpletena v postopek (Annett, Decressin, Deppler,

---

<sup>10</sup> Slovenija bi ob predpostavki, da znaša gospodarska rast EU 2% letno in da je stopnja gospodarske rasti Slovenije za 1,3 odstotne točke višja od povprečja EU, potrebovala 25 let, da bi dohitela evropsko povprečje (glej Prilogo 4).

2005, str. 23). Avtorji trdijo, da bolj kot Pakt so sprememb potrebne države članice. Veliko problemov bi se rešilo z večjo zavzetostjo in disciplino.

Definicije nekaterih določil Pakta imajo določene pomanjkljivosti. Srednjeročno pravilo, ki določa, da naj bo proračun uravnovešen ali v presežku, ni dobro definirano, saj **srednji rok ni nikjer pojasnjen**. Poleg tega pravilo na dolgi rok zahteva naj bodo države **neto posojilodajalke/kreditorice** (Buitter, 2004, str. 8). Ta zahteva ne vsebuje nobene spodbude za države, saj disciplinirano obnašanje ni nagrajeno.

Buitter (2003a, str. 4) argumentira, da Pakt zaradi svojih pravil še bolj **poglablja cikel**, saj v fazi ekonomske ustavitve rasti država poveča izdatke<sup>11</sup> in mora zato pobrati več davkov, da proračunski primanjkljaj ne preseže referenčne meje. Pakt bi moral v osnovi poskrbeti, da se primanjkljaj države čim bolj omeji oziroma ne veča, vendar ob negativni rasti gibanje cikla navzdol še spodbuja.

Napovedi in pozicije dejanskih deficitov so zelo odvisne od **ekonomskega cikla**. Gospodarstva so dinamična enota, ki se gibljejo skozi cikel, vpliv ciklične komponente pa zabriše dejansko vrednost strukturnega deficita. Ekonomski faktorji gibanja skozi poslovni cikel določajo rast BDP-ja, porabo, zadolženost, cene, obrestne mere in druge ekonomske faktorje. Večja rast od pričakovane hitreje popravi proračunsko stanje, in obratno: močnejši kot je upad gospodarske rasti, hitreje se slabša proračunska pozicija. V času recesije se deficit zelo poveča, zato nekateri ekonomisti predlagajo, da bi pod drobnogled vzeli primanjkljaj, očiščen cikličnih vplivov, ne pa dejanskega. Toda pojavi se problem napovedovanja ciklično popravljenega salda proračuna - zelo netočni izračuni.

**Finančni ministri** iz držav prestopnic 3% meje skupaj z ostalimi ministri držav sodelujejo v **odločanju v postopku** prekomernega primanjkljaja. Eden izmed vzrokov slabe implementacije Pakta je ta, da finančni ministri sami odločajo o svoji usodi (Beetsma, Deburn, 2005, str. 7). Gupta (2003, str. 55) pravi, da ministri ne morejo biti objektivni, če sodelujejo pri oblikovanju nacionalne fiskalne sheme. V primeru prekoračitve referenčne meje se torej poskušajo izogniti kazni. Predvsem so pri tem uspešne večje države, saj imajo večjo glasovalno moč. Ker večje države s prekoračevanjem dovoljenih mej povzročajo večje negativne učinke, avtor kritike predlaga, da bi iz glasovanja v postopku prekomernega primanjkljaja izključili vse države kršiteljice, poleg tega pa, da bi velike in majhne države samo pri odločanju v tem postopku imele enako moč glasov (pri ostalih odločitvah pa tehtanega, kot do sedaj). S tem, ko ima ECOFIN pravico postavljati končne odločitve, Pakt vnaša politična pogajanja in diskusije v procedure in določanje kazni. Z dodatno

---

<sup>11</sup> Preko avtomatičnih ali vgrajenih stabilizatorjev (transferna plačila in davki, predvsem progresivni davek na dohodek) se blaži učinek avtonomne potrošnje na agregatni proizvod. Avtomatični stabilizatorji zmanjšujejo multiplikator agregatnega proizvoda in s tem omejujejo nihanja zaradi šokov. Zaradi takšne stabilizirajoče strukture so primanjkljaji občutljivi na makroekonomske razmere (Murn, 1996, str. 6).

fleksibilnostjo nove reforme so se možnosti za oportunistično in **politično** motivirano **manipulacijo** še povečale.

**Porazdeljevanje nalog med organi** EU oziroma EMU ni najboljše. Slaba koordinacija in nedoločene odgovornosti vodita v neoptimalno delovanje (Gupta, 2003, str. 56). ECOFIN je odgovoren za definiranje in implementacijo pravil. Je edini organ, ki postavlja pravila in pri tej odgovornosti nima nikakršnih izzivov s strani drugih organov, institucij ali organizacij. Euroskupina<sup>12</sup> nima jasno opredeljene funkcije, deluje pa v sferi uravnavanja politik. Funkcijo nadzora si delita Evropska komisija in ECOFIN. Odločitev o zgodnjem opozorilu izda ECOFIN, mnenja, priporočila in vodenje postopka prekomernega deficita pa so v rokah Komisije. Čeprav se na prvi pogled zdi, da ima Komisija precej proste roke, pa vse odločitve sprejema ECOFIN. Finančni ministri, ki so odgovorni za nacionalne fiskalne sheme odločajo sami o svoji usodi. Učinkovitejša rešitev bi po mnenju mnogih kritikov bila taka, da bi vsako od funkcij - oblikovanje pravil, vodenje politik in nadzor - razdelili med tri obstoječe organe.

Predlog pravi, naj ECOFIN prevzame samo nalogo oblikovanja pravil. Odločitve o ekonomski zakonodaji bi bila glavna naloga Sveta. Sprejemanje pravil bi bilo podvrženo glasovanju vseh članic, prav tako pa bi bilo s soglasjem držav euroobmočja možno preklicati že sprejeta pravila. Euroskupina bi imela funkcijo neformalnega dialoga in koordinacije med državami, odločala bi o skupnih ukrepih, dajala priporočila o zmanjšanju primanjkljajev in določala sankcioniranje. Nadzor bi prevzela Komisija z dvema glavnima nalogama: odločanje o izdaji zgodnjega opozorila in priporočila v postopku prekomernega primanjkljaja. Taka prerazporeditev funkcij bi omogočila večjo učinkovitost in neodvisnost organov, prav tako pa ne bi prišlo do križanja nalog in onemogočanja izvrševanja pravil.

Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 9-11) so povzeli **šest glavnih kritik**, ki so po njihovem mnenju najslabša plat Pakta.

### **1) Pakt zmanjšuje proračunsko fleksibilnost**

Fleksibilnost proračuna je potrebna, da bi država v odsotnosti monetarne politike lahko odgovorila na specifičen šok. Za ustvarjanje dovolj velikega prostora za ukrepe bi bila potrebna hitra tranzicija k uravnoteženim proračunom. Poraba proračuna je v veliki meri že vnaprej določena, kar povzroča, da je manevrski prostor za izredne odhodke majhen. V primeru, da se ekonomski cikel obrne navzdol, izravnavanje proračuna povzroči še večje slabšanje proračunskega stanja. Nekateri predlagajo, da bi se upošteval ciklično popravljani deficit. S tem bi se prihodki in odhodki očistili vpliva cikla. Ta ukrep Pakta ne bi rešil pred problemom kreativnega računovodstva.

---

<sup>12</sup> Euro Group je neuradna delovna skupina EMU, ki jo sestavljajo ministri držav članic. Neformalni sestanki se skličejo po potrebi, razpravljajo pa o vprašanjih, povezanih z odgovornostmi glede skupne valute. Ker Pogodba o Ustavi za Evropo, podpisana konec oktobra 2004 v Rimu, še ni bila sprejeta, je Protokol št. 12 še v fazi sprejema in še ne velja.



## **2) Pakt deluje asimetrično**

Paktu manjka pravil in spodbud za zmanjševanje porabe in večanje prihodkovne strani. Predvsem v času ekonomskega zagona bi države lahko izkoristile ugodne vplive, odplačale čim večji del dolga in si nabrale nekaj rezerve za »hude čase«, vendar praksa kaže (glej Prilogo 5), da se to ne dogaja. Članice tako z visoko porabo ostanejo občutljive na morebitno prihodnjo upočasnjeno ekonomsko rast. Pakt kaznuje države prestopnice, ne ponuja pa nagrade za vodenje pozitivnega salda v proračunu. Ker spodbude niso integrirane v Pakt, je edina pot do zadovoljivega stanja v proračunu politična konkurenca na mednarodni ravni. Ta bi spodbudila politike k večji zavzetosti za disciplino. K temu bi jih moralo spodbujati tudi zanimanje volivcev.

## **3) Pakt ne kaznuje politično motiviranih fiskalnih politik**

Z izpolnjevanjem konvergenčnih kriterijev država dobi nagrado - vstop v EMU. Obratne poti pa ni - izključitev iz euroobmočja ni predvidena. Potem, ko država prevzame euro, ji ob nespoštovanju referenčne meje »grozi« medla, zakasnela kazen. Da bi se ojačala kredibilnost sankcij, sta se oblikovala dva predloga. Prvi pravi, naj bi povečali kompetenco Evropske komisije, ki bi dobila večjo moč. Ta predlog je bil predstavljen v osnutku Evropske konstitucije, vendar v končni verziji ni bil sprejet (Schumann, 2005, str. 9) zaradi nasprotovanja Nemčije. Z drugim predlogom so želeli oblikovati neodvisno skupino finančnikov, popolnoma nov organ na naddržavni ravni. Na prvi pogled se morda zdi dober, vendar ima veliko protiargumentov: dodaten strošek, povečanje administracije in ugotovitev, da neodvisna finančna skupina verjetno ne bi delovala boljše od že obstoječe Komisije. Dodatnega organa EMU torej ne potrebuje, potrebno bi bilo optimalno uporabiti že obstoječe. Pod točko politično motiviranega deficita spada tudi večanje proračunskih odhodkov v času volilnih let. Takrat se vladajoči politiki borijo za glasove volivcev na račun dodatnih izdatkov iz državne blagajne.

## **4) Pakt ne spodbuja javnih vlaganj**

Zahteva po izravnem proračunu ima za posledico financiranje vlaganj iz tekočih prihodkov. Tak pogled zavira dolgoročne investicije, predvsem tiste, ki so medgeneracijske narave. Strukturne reforme zahtevajo dolgoročna vlaganja in financiranja, katerih kratkoročna naravnost Pakta ne spodbuja najbolj. Javna vlaganja večajo javni dolg, vendar je potrebno upoštevati, da bodo tudi prihodnje generacije imele ugodnosti od že izpeljanih reform. Zato je pravično, da breme ne sloni le na trenutni generaciji, ampak da del cene koristi plačajo tudi prihodnji rodovi. Problem javnih vlaganj je ta, da so nizko produktivna in ne prinašajo večjih dobičkov, torej se jih državniki težko lotijo. Slabost Pakta je, da delno povzroča neučinkovito medčasovno alokacijo.

## **5) Pakt ne upošteva agregatnega fiskalnega položaja**

Fiskalna politika je decentralizirana, zato se lahko zgodi, da koordinacija fiskalnih politik na agregatnem nivoju ne bo zadostna. Države ne bodo zmožne odzvati se na večji šok, ki bi zajel vse države oziroma jim ne bo uspelo obdržati izravnega proračuna. Posamezna

neravnovesja velikokrat na agregatni ravni niso vidna. Koordinacija in nadzor nad posameznimi fiskalnimi politikami držav EMU sta težko dosegljiva, v prihodnje, z novimi vstopi, pa bo še težje. Potrebno bi bilo povečati samodisciplino posameznih članic. Predvsem se tu pojavlja problem, da države ne zmorejo (ali nočejo) zmanjšati porabe. Z rastjo države se veča proračun, a hkrati (in velikokrat hitreje) odhodkovna stran. V času ekonomske recesije se znižajo prihodki, odhodki pa zelo težko - ostajajo na enaki ravni ali pa se celo zvišajo.

### **6) Pakt ne upošteva dolgoročnih strukturnih reform**

Kratkoročna naravnost Pakta vodi v kreativno računovodstvo in ustvarjanje enkratnih prihodkov. Obstaja nagnjenost državnih voditeljev, da v borbi za volilne glasove ne izvajajo potrebnih dolgoročnih, dragih in bolečih reform. V ta namen bi bilo potrebno izboljšati transparentnost in povečati tekmovalnost med državami. V Paktu tudi ni določil v zvezi z akumulacijo dolga, njegovo strukturo in prekoračevanjem 60% meje. Problem je tudi ta, da maastrichtski kriteriji ne ločijo med starimi državami z velikim dolgom in mladimi državami, kjer se je akumulacija komaj začela.

### **3. 1 Ocena Pakta po kriteriju Kopits - Symansky<sup>13</sup>**

Kriterij Kopit - Symansky ocenjuje fiskalna pravila po učinkovitosti na dolgi rok. Ta kriterij pravi, da vsako dolgoročno naravnano fiskalno pravilo odpravlja nagnjenost h kratkoročnim ukrepom vlade in s tem prelaganje stroškov na prihodnje generacije.

Prvotni namen Pakta je bil ustvariti dolgoročni fiskalni kriterij, ki bi preprečeval kratkoročno nagnjenost vlade k zadolževanju in ustvarjanju neravnovesja v proračunu. Zagotoviti je želel stabilnost in rast članic euroobmočja. Rezultati kažejo na sliko, ki se ne sklada ravno s prvotno zamislijo.

Primerjava Pakta z idealnim fiskalnim pravilom v Tabeli 2 pokaže, da ima Pakt stabilnosti in rasti nekaj pomanjkljivosti. Oceno definiranosti znižuje nekaj nedoslednosti pri razlagi, kaj je to srednjeročni cilj. Proračun naj bi se v tem roku uravnovesil ali prešel v presežek, vendar časovna omejitev nikjer ni jasno definirana. Prav tako Pakt ne definira, kaj se zgodi, če država preseže mejo javnega dolga. Iz tega razloga se nekoliko zamegli jasnost pravil. Transparentnost se nanaša predvsem na statistične podatke in zaključke, ki iz tega izhajajo. EU in EMU uporabljata računovodski standard ESA95, kateremu se morajo prilagoditi vse članice. Nekateri kritiki se nagibajo k mnenju, da bi bilo potrebno upoštevati ciklično očiščene proračunske salde, precej pripomb pa je najti tudi na račun kreativnega računovodstva in mašenja proračunske luknje z enkratnimi prihodki. Take ukrepe države uporabljajo, ko se bližajo kritični meji 3%.

---

<sup>13</sup> Povzeto po Schumann, 2005, str. 13.

Tabela 2: Lastnosti idealnega fiskalnega pravila po kriteriju Kopits - Symansky, Butijeva ocena in subjektivna ocena Pakta po teh lastnostih

<b>Lastnosti idealnega fiskalnega pravila</b>	<b>Definicija/opis lastnosti</b>	<b>Butijeva ocena (Buti, 2003, str. 4)</b>	<b>Subjektivna ocena Pakta</b>
Ustrezna definicija	odkloni od prvotno začrtanih smernic v interpretaciji in dejanjih ekonomske politike niso možni	dobro	dobro, rahle pomanjkljivosti
Jasnost, transparentnost, preglednost	učinkovitost pri poročanju, napovedih in upoštevanje računovodskih dogovorov	dobro	dobro
Enostavnost	visoka stopnja stvarnosti in izvedljivosti pravil	zelo dobro	zelo dobro
Prilagodljivost, fleksibilnost, prožnost	upoštevanje fluktuacij in odmikov od ciljev in splošnih pogojev, možnost prilagoditve	dobro	zelo dobro (morda po reformi v preveliki meri)
Primernost končnemu cilju	konsistentnost med pravili in ciljem	dobro	dobro
Možnost uveljavitve	sposobnost udejanjanja in kaznovanja v primeru kršitve	zadovoljivo	slabo
Konsistentnost	odsotnost nasprotovanja z ostalimi področji ekonomskih politik	dobro	dobro
Podprtost s strukturnimi reformami	uveljavljanje vzdržnih struktur porabe in prihodkov	zadovoljivo	slabo

Vir: Schumann, 2005, str. 13; Buti, 2003, str. 4

Enostavnost je zelo dobro izpolnjena, saj je kritična meja jasno določena. Po reformi Pakta je sicer postopek določanja prekomernega deficita postal bolj zapleten, vendar je 3% meja še zmeraj nespremenjena. Je pa razširitev liste olajševalnih okoliščin pripomogla k še večji fleksibilnosti. Pravila, ki jih Pakt predpisuje, so dokaj primerna za doseg končnega cilja, to sta stabilnost in rast. Disciplinirana fiskalna politika ima ugoden vpliv na makroekonomsko okolje. Pod vprašaj pa je postavljeno izpolnjevanje pravil. Uveljavljanje s Paktom določenih pravil je možno in izvedljivo. Vprašanje je le, ali si države za to prizadevajo. Uvedba postopka prekomernega deficita je bila pred reformo precej avtomatična, kar se je po marčevski konferenci 2005 spremenilo.

Pakt stabilnosti in rasti je bil oblikovan, da bi zagotovil boljšo integracijo v monetarni uniji. Z enotno monetarno politiko je bilo potrebno koordinirati tudi fiskalno politiko med članicami, da si ukrepi ene ali druge politike med seboj ne bi nasprotovali. Fiskalna pravila so Evropi pomagala k večji disciplini (Annett, Decressin, Deppler, 2005, str. 9), vendar rezultati še vedno niso zadovoljivi. Pakt naj bi v tej luči zagotavljal reševanje strukturnih problemov in spodbujal strukturne reforme, vendar se je v praksi izkazalo, da je precej kratkoročno naravnano. Omejevanje prekomernega deficita mora biti izvršeno v kratkem roku, kar ne pripomore k dolgoročnemu prestrukturiranju gospodarstva, ki je potrebno, da se posamezen problem izkorenini.

Problem fiskalnih pravil je ta, da se nekatera določila med seboj izključujejo. Obstajajo t. i. »trade-off« oziroma izključevanje med enostavnostjo in fleksibilnostjo, med enostavnostjo in primernostjo, med fleksibilnostjo in uveljavljanjem. Če se poudarja enostavnost in transparentnost, potem je prilagodljivost omejena, saj je v ospredju avtomatizem, centralni

nadzor in ne množica izjem. Problem pa predstavlja tudi velika heterogensot, ki je prisotna v EMU. Ta raznolikost se bo samo še povečala, ko bo vstopilo še 10 najnovejših članice EU. Koordinacija tako velikega števila držav bo postala še težavnejša. Predvsem pa kritiki tu oporekajo, da isti fiskalni kriterij ne more držati za tako raznolike države.

#### 4. Reforma Pakta

Nekatere države so že več let zapovrstjo kršile določila Pakta in svojega deficita nikakor niso mogle spraviti pod 3% mejo. Druge so se nevarno pričele bližati najvišji dovoljeni meji, poleg tega pa je Evropo v letu 2001 zajela ekonomska recesija. Ti in drugi razlogi so povzročili, da se je pričelo oblikovati mnenje, da niso samo države, njihove ekonomske politike in voditelji odgovorni za naraščajoče deficite, ampak predvsem slabo oblikovan, nejasno definiran Pakt stabilnosti in rasti. Vse glasnejša so postala mnenja, ki so na zadnje privedla do tega, da se je zbral Svet finančnih ministrov ter po posvetovanju sprejel spremembe Pakta. Predloge je predstavila tudi Evropska komisija (Commission of the European Communities, 2004, str. 4-7), ki je Svetu predlagala 6 točk za izboljšavo implementacije in fiskalnega nadzora nad državami v okviru Pakta:

- osredotočiti se na vzdržnost dolga in nadzorovati proračunsko pozicijo;
- dopustiti več specifičnih okoliščin za posamezno državo pri določanju srednjeročnega cilja uravnoteženega proračuna;
- upoštevati okoliščine in razvoj pri uveljavljanju postopka za prekomeren primanjkljaj;
- zagotoviti preventivne ukrepe, preden se proračunska pozicija preveč poslabša in izkoristiti presežke v konjunkturi za pripravo na reforme v zvezi s starajočim se prebivalstvom;
- okrepiti uporabo medsebojnega pritiska, nadzora med državami in zgodnjih opozoril;
- okrepiti usklajenost med ekonomskimi cilji in cilji proračunske politike Unije.

Poleg teh predlogov je Komisija izpostavila še potrebo po okrepitevi nadzora nad statističnimi podatki. Po mnenju Evropske komisije bi bilo potrebno, da bi Eurostat imel pravico do nadzora in preverjanja državnih statistik.

Člani Sveta so se po dolgotrajnem usklajevanju mnenj na zasedanjih in sestankih (vse od poročila Komisije septembra 2004<sup>14</sup>) dokončno dogovorili za izboljšave Pakta na izrednem srečanju 20. 3. 2005 v Bruslju in jih potrdili na vrhu 22. in 23. 3. 2005 prav tako v Bruslju. Izboljšave se niso dotaknile osnov Pakta stabilnosti in rasti, prav tako niso omajale referenčnih vrednosti. V končni verziji reforme so upoštevani skoraj vsi predlogi Komisije iz septembrskega poročila 2004. Spremembe se nanašajo predvsem na časovne roke v proceduri in vsebinsko razlaganje izjemnih okoliščin. Cilj ECOFIN-a je bil okrepiti fleksibilnost, transparentnost in občutek nacionalnega lastništva (večje zavzemanje za spoštovanje Pakta znotraj držav samih), hkrati pa ne izgubiti kredibilnosti. Pomembno je, da države še zmeraj

---

<sup>14</sup> Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, 3. 9. 2004.

spoštujejo določila in se izogibajo prekomernemu deficitu, saj tako zagotavljajo doseganje makroekonomske stabilnosti v EU in zagotavljajo nizko inflacijo ter nizke obrestne mere.

Reforma Pakta je želela odgovoriti na težave, ki so privrele na dan v zadnjih nekaj letih. V ospredje hoče postaviti ekonomski razvoj in poudariti skrb za vzdržnost javnih financ. Svet ECOFIN se je zato lotil konkretnih predlogov, ki so zaobjeli izboljšave na petih področjih:

- poudariti ekonomsko razlago proračunskih omejitev, da bi izboljšali verodostojnost in občutek lastništva;
- izboljšati občutek pripadnosti nacionalnih oblikovalcev ekonomske politike Paktu;
- bolj učinkovito izrabiti prednosti ekonomskega cikla, ko se gospodarstvo giblje navzgor, da bi konsolidirali proračun;
- resno upoštevati priporočila, ko ekonomija raste počasneje, kot je bilo pričakovano;
- posvetiti dovolj pozornosti nadzoru proračunske pozicije glede na dolg in njegovo vzdržnost.

## **4. 1 Dejansko sprejete spremembe in izboljšave<sup>15</sup>**

### **4.1.1 Izboljšanje nadzora**

- Sodelovanje in komunikacija: države članice, Komisija in Svet bi morali sodelovati v konstruktivnem duhu, da bi zagotovili učinkovitost Pakta. Poudarek je na celoviti, točni in pravočasni izmenjavi podatkov in informacij med institucijami, prav tako pa v komunikaciji z javnostmi.
- Izboljševanje medsebojne podpore in vzpostavljanje medsebojnega pritiska med državami: učinkovitost formalnih in neformalnih pritiskov je pomemben dejavnik, ki so ga skušali integrirati v spremenjeni Pakt. Komisija in Svet se bosta zavzemala za motiviranje držav in javno objavljane informacij iz vseh faz postopka. Države euroobmočja naj bi razvoj fiskalnega področja uskladile med seboj vsaj enkrat letno v okviru Euroskupine.
- Usklajeno delovanje posameznih nacionalnih proračunskih pravil in institucij: posamezna država članica mora delovanje v nacionalnem okviru uskladiti z določili Pakta. Posamezne institucije znotraj držav igrajo pomembno vlogo pri proračunskem nadzoru v smeri večje pripadnosti Paktu. Ekonomske analize in politike na nacionalni ravni skušajo biti komplementarne tisti na ravni EU.
- Kontinuiteta v zastavljenih ciljnih programov stabilnosti in konvergenčnih programov kljub menjavi vlade: Svet spodbuja nove vlade, da ob menjavi vodstva v državah ne spreminjajo proračunskih ciljev in zagotavljajo kontinuiteto prejšnjih programov stabilnosti oziroma konvergenčnih programov.
- Vključevanje parlamenta pri podajanju mnenj na programe in priporočila: Svet želi spodbuditi države, da na zasedanjih parlamenta predstavijo svoje programe stabilnosti in konvergenčne programe in se o njih pogovorijo.

- Zaupanja vredne napovedi za čim bolj točne proračunske plane: zelo pomembno je proračunske plane zasnovati na točnih in zanesljivih makroekonomskih napovedih. Svet izpostavlja napovedi Komisije, ki lahko pomagajo pri koordinaciji fiskalnih politik. Države članice euroobmočja in države, vključene v ERM2, bi morale imeti enake skupne zunanje makroekonomske predpostavke.
- Nadzor na državno statistiko: kredibilnost oziroma zanesljivost je odvisna od točnosti, transparentnosti in pravočasnosti statističnih podatkov in napovedi, ki morajo biti zaupanja vredne. Pomembno je zagotavljati visoko kvaliteto podatkov, da bi zagotovili primerljivost med državami.

#### 4.1.2 Krepitev preventive

- Definiranje srednjeročnih proračunskih ciljev  
Srednjeročni cilj je obdržati proračunski saldo v ravnotežju oziroma priti v presežek. Z naraščajočo heterogenostjo v EU25 se ECOFIN zaveda, da bo potrebno upoštevati ekonomsko različnost in razhajanja v proračunskih pozicijah med posameznimi državami. Zato je Svet predlagal, da bi zaradi različnih lastnosti posameznih gospodarstev na poti do srednjeročnega cilja upoštevali tri dejavnike: varnostno razdaljo do referenčnih 3% BDP, napredek k večji vzdržnosti dolga in javne investicije. Pot do srednjeročnega cilja bi glede na stanje javnega dolga in potencialno rast morala biti določena za vsako državo posebej glede na specifične ekonomske okoliščine, v katerih se nahaja. Odstotek proračunskega salda naj bi se gibal med -1% BDP za nizko zadolžene države z visoko potencialno rastjo in izravnanim proračunom oziroma presežkom za visoko zadolžene države z nizkim potencialom gospodarske rasti. Komisija je zadolžena, da do leta 2006 poroča o napredku v metodologiji zajemanja implicitnih obveznosti (odhodki v zvezi s starajočo se populacijo) v analize, Svet pa bo odobril novo metodologijo. ECOFIN spodbuja države k soočenju s strukturnimi reformami v zvezi s starajočim se prebivalstvom. Večje uvajanje strukturnih reform bo upoštevano pri oddaljevanju od srednjeročnega cilja Pakta.
- Spodbujanje popravkov na poti do srednjeročnega cilja  
V ospredje je prišlo dejstvo, da je v obdobju ekonomskega zaleta pomembna proračunska disciplina, da se ustvari dovolj velik manevrski prostor za potrebne fiskalne ukrepe, ko se ekonomski cikl obrne navzdol. Države članice naj bi se aktivno lotile konsolidacije proračunov v dobrih časih<sup>15</sup> in z nepričakovanimi prihodki poplačale del javnega dolga. Od držav se v dobrih časih pričakuje večji napor v smeri zmanjšanja deficita, prilagoditveni napor pa so lahko omejeni v ekonomsko težjih časih. Pri izboljšanju proračunskega položaja se ne upoštevajo enkratni prihodki in ciklično pre/podcenjene vrednosti. Da bi zagotovili dolgoročno vzdržnost javnega financiranja, je potrebno zmanjšati javni dolg v zadovoljivi meri. Države, ki ne bodo

<sup>15</sup> Povzeto po Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, ECOFIN, 21. 3. 2005.

<sup>16</sup> Dobri časi (»good times«) so definirani kot obdobje, v katerem BDP presega potencialno raven oziroma gospodarska rast presega potencialno stopnjo.

sledile začrtani poti do srednjeročnega cilja, bodo odmike morale pojasniti v programih stabilnosti in konvergenčnih programih.

- Upoštevanje strukturnih reform

Pakt se je pričel bolj zavzemati za ekonomsko rast in v tej luči želi spodbuditi strukturne reforme, ki sicer na kratek rok močno bremenijo proračun, vendar pa bodo upoštevanje kot olajševalne okoliščine, toda le v primeru, da bodo označene kot začasen odmik od začrtane poti k srednjeročnemu cilju Pakta; še zmeraj pa je priporočljiva varnostna meja do  $-3\%$  BDP. V olajšavo bodo štete samo večje reforme znatnega vpliva na proračun, ki bodo imele dolgoročne posledice na zniževanje prihodnjih stroškov in večanje prihrankov. Prav tako so dobrodošle reforme, ki dvigujejo potencialno rast gospodarstva, saj na dolgi rok povečujejo vzdržnost financiranja javnega dolga. V letnih programih bi morala biti predstavljena analiza stroškov in koristi teh reform. Svet se zaveda, da Pakt stabilnosti in rasti ne sme ovirati uveljavljanje strukturnih reform, ki nedvomno izboljšujejo dolgoročno zmožnost servisiranja dolga. Posebna pozornost mora biti namenjena uvajanju pokojninske reforme večstebnega sistema.

#### **4.1.3 Izboljšanje izvajanja postopka v primeru prekomernega primanjkljaja**

Postopek mora ostati enostaven, transparenten, pravičen in nepristranski. Osnovni princip je takojšnje ukrepanje za čim hitrejšo izboljšanje stanja. Namen postopka ni kaznovati države kršiteljice, ampak pomagati pri odpravljanju nezaželenega primanjkljaja. Poudarek je na preventivi. Prav tako je pri izvajanju postopka v primeru prekomernega deficita pomembno, da se loči napake ekonomske politike od napačnih napovedi. Če pa država članica kljub priporočilom ne izpolni svojih dolžnosti, se Svet lahko odloči za aplikacijo sankcij.

- Priprava poročila Komisije

Oceno stanja napiše Evropska komisija, ECOFIN pa poda priporočila in odloči, ali prekomeren primanjkljaj obstaja ali ne. Komisija in Svet nadzorujeta tako primanjkljaj kot dolg, vendar se v okviru Pakta kaznuje samo prekoračitev referenčne vrednosti  $3\%$  BDP. Komisija mora pri svoji oceni upoštevati, če je proračunski deficit večji od državnih investicij, prav tako pa tudi vse ostale relevantne faktorje. Svet je predlagal, da se bolje razjasni koncept »vsi ostali relevantni dejavniki«.

- Izredna in začasna prekoračitev meje dovoljenega primanjkljaja

Deficit je definiran za izjemnega samo, če je prekoračil referenčno vrednost izjemoma, začasno in v omejenem obsegu (odstotek ostane blizu  $-3\%$  BDP). Prekomeren deficit, ki ni podvržen sankcioniranju, je tisti deficit, ki je rezultat nenavadnih dogodkov, je izven kontrole države in ima močnejši vpliv na finančno pozicijo, lahko pa je tudi posledica ostrega padca gospodarske aktivnosti (padec BDP-ja za najmanj  $2\%$ ). ECOFIN meni, da je bila dosedanja definicija ostrega padca gospodarske aktivnosti prestroga, zato predlaga, da bi kot izjemno prekoračitev upoštevali prestop referenčne meje, ki je bila povzročena z negativno gospodarsko rastjo ali z akumuliranimi izpadi BDP-ja v daljših obdobjih, ko je bila dejanska rast mnogo nižja od potencialne.

- Definicija vseh ostalih relevantnih dejavnikov, ki bodo upoštevani v postopku  
Pri pripravi poročila mora Komisija upoštevati tudi, ali proračunski deficit presega izdatke za javna vlaganja, prav tako pa tudi vse ostale relevantne dejavnike, med katerimi sta tudi ekonomska in proračunska pozicija na srednji rok. Končna ocena mora vključevati vse dejavnike, ki so vplivali na dano pozicijo. Da bi lahko upoštevali vse ostale dejavnike, mora biti deficit začasen in ostati blizu referenčne vrednosti. Pri vključitvi srednjeročne ekonomske pozicije v oceno je Svet imel v mislih predvsem potencialno gospodarsko rast, prevladujoče okoliščine (faza cikla), implementacijo ekonomskih politik v okviru lizbonske strategije<sup>17</sup>, vzpodbude za raziskave in razvoj ter inovacije. V okviru razvoja srednjeročne proračunske pozicije bo Svet upošteval napore za fiskalno konsolidacijo v dobrih časih, vzdržnost javnega dolga, stanje na področju javnega dolga, javna vlaganja in splošno kakovost javnih financ. Posebna pozornost bo namenjena proračunskim naporom za povečanje in vzdrževanje visoke ravni finančnih prispevkov za gojenje in krepitev mednarodne solidarnosti in za doseg ciljev evropske politike, kot je npr. vzpostavljanje združene Evrope.
- Upoštevanje uvajanja več stebrnega pokojninskega sistema  
Velika pozornost bo namenjena uvajanju večstebrnega pokojninskega sistema. Čeprav taka temeljita reforma kratkoročno prinaša poslabšanje proračunske pozicije, se na dolgi rok vzdržnost javnih financ nedvomno izboljša. Komisija in ECOFIN bosta pri ocenjevanju upoštevala uvajanje tako pomembne reforme. Stroški bodo upoštevani prvih pet let po uvedbi več stebrnega pokojninskega sistema oziroma pet let po letu 2004, če je država tak sistem že uvedla. V tem petletnem obdobju bodo v posameznih letih in programih stroškom reforme pripisane različne uteži (100%, 80%, 60%, 40%, 20%).
- Osredotočenje na javni dolg in vzdržnost dolga  
ECOFIN je mnenja, da je potrebno večjo pozornost posvetiti javnemu dolgu in njegovi vzdržnosti. Ponovno poudarja potrebo po zniževanju javnega dolga pod 60% BDP z zadovoljivo hitrostjo. Čim višji je odstotek javnega dolga, tem večji morajo biti napor držav, da ga čim prej znižajo. Nadzor javnega dolga bi bilo potrebno poostriiti, hkrati pa upoštevati makroekonomske okoliščine in dinamiko dolga. Za zmanjševanje javnega dolga naj države dosegajo zadovoljive ravni primarnega presežka in vodijo pravilno strategijo javnega zadolževanja. Za države, ki presegajo 60% javnega dolga v BDP, bo Komisija izdala priporočila glede dinamike dolga in podala mnenje o programih stabilnosti in konvergenčnih programih.
- Podaljšanje rokov za ukrepanje  
Skrajni rok za sklenitev odločitve za ukrep proti državi je bil s treh mesecev podaljšan na štiri mesece. Svet je mnenja, da bi lahko rok za ukrepe, ki sledijo priporočilu, s štirih mesecev podaljšali na šest, tako da bi država imela več časa za izboljšanje situacije. V podaljšanem časovnem obdobju bi državniki lahko bolje razvili paket potrebnih ukrepov. Svet je mnenja, da bi državi olajšali sprejetje pravega zbira

---

<sup>17</sup> Lizbonska strategija spodbuja rast in zaposlovanje v EU.



strukturnih ukrepov (medtem ko so bili prej ukrepi večinoma le začasni). S podaljšanjem roka za opravljanje popravkov v proračunu bo možno upoštevati tudi nove napovedi Komisije. Če se država na priporočilo ne odzove, Svet ponovno pozove državo, naj v omejenem časovnem obdobju opravi korekcije (ponovno priporočilo je lahko javno objavljeno). Ta enomesečni rok se bo raztegnil na dva meseca, dvomesečni rok za pošiljanje razporeda sklepov s strani Sveta, ki jih mora država sprejeti ter nato poročati o napredku, pa na štiri mesece.

- Podaljšanje roka za popravek prekomernega deficita

Do reforme Pakta je bil skrajni rok za odpravo prekomernega primanjkljaja eno leto od takrat, ko je bil zaznan oziroma dve leti od takrat, ko je nastal. Države bodo v okviru prenovljenih pravil morale letni deficit zmanjšati vsaj za 0,5% BDP (izključujoč ciklično komponento in nepredvidene, izjemne prihodke). Če je možno, naj države korekcije opravijo v enem letu. Če pa to ni izvedljivo in so prisotne posebne okoliščine, bo končni rok za odpravo presežnega primanjkljaja postavljen leto kasneje. Torej bosta za odpravo deficita od njegovega odkritja lahko pretekli dve leti oziroma tri leta po njegovem nastanku.

- Revizija za podaljšanje roka za popravek prekomernega deficita

Svet se lahko odloči za podaljšanje končnega roka za odpravo prekomernega primanjkljaja, če nastopijo nepričakovane okoliščine, ki negativno vplivajo na odpravo deficita. Te okoliščine morajo imeti velik nezaželen vpliv na proračun in upoštevane bodo, če so nastale med izvajanjem postopka v primeru prekomernega primanjkljaja.

## 4. 2 Pripombe na reformo Pakta

Z reformo so zadovoljni predvsem v Nemčiji in Franciji. Nemški finančni minister Hans Eichel, nemški kancler Gerhard Schroeder in francoski finančni minister Thierry Breton so bili navdušeni nad razpletom večmesečnih pogajanj. Za spremembe je bila tudi Italija in še posebej premier Silvio Berlusconi, ki meni, da je Pakt doslej zagotavljal stabilnost, ne pa rasti. Sprememba določil bi Italiji omogočila izvedbo pomembnih poslov, s čimer bi se država spremenila v »veliko gradbišče«. Italijanska vlada si prizadeva znižati davke. Jose Manuel Barroso se s tem stališčem ne strinja, svetuje nižjo porabo. Meni, da je Pakt stabilnosti in rasti sicer mogoče spremeniti, ne pa tudi popačiti. Po njegovem mnenju morajo vlade, ki želijo znižati davke, znižati tudi porabo. »Tisti, ki menijo, da bodo razvoj spodbujali s povečevanjem stroškov, se motijo.« (Berlusconi pozval k omilitvi pakta rasti, 2004).

Ob začetku pogajanj o reformi Pakta na začetku leta 2005 so prišla na dan tudi nasprotovanja spremembam. Proti radikalnim spremembam je bil predsednik ECB Jean Claude Trichet (Pakt stabilnosti znova ogrožen, 2005). Pakt je po njegovem mnenju temelj denarne unije in da ga je potrebno iz tega razloga uveljavljati takšnega, kot je, ne pa znova iskati novih interpretacij. Predsedujoči EU, luksemburški premier in finančni minister Jean Claude Juncker je že od začetka pogajanj januarja 2005 odločno zavračal možnost, da bi iz izračunavanja

primanjkljaja izvzeli nekatere stroške. Fiskalna disciplina bi se tako zelo omajala. Manj navdušena nad reformo sta bila avstrijski finančni minister Karl Heinz Grasser in Nizozemec Gerrit Zalm.

Kmalu po objavi dogovorjenih sprememb Pakta stabilnosti in rasti so se oglasile prve pripombe. Prva kritika, ki leti na reformo Pakta, se najprej sprašuje, če je bila ta sploh potrebna. Morda bi bilo bolje stara določila pustiti nespremenjena in le spodbuditi države k večjemu sodelovanju in doslednosti. Spremembe v Paktu sedaj dovoljujejo večjo ohlapnost, širšo interpretacijo in dajejo več manevrskega prostora za večanje primanjkljajev. Prav tako je omajana verodostojnost Pakta. Bodoče pristopnice k EMU, prav tako pa sedanje članice, so videli, da je z dovolj politične moči in vztrajnim pritiskom mogoče doseči vsaj nekatere spremembe.

Speranza (2005, str. 1) trdi, da prenovljeni Pakt vnaša manjšo stabilnost oziroma, da je Pakt po reformi postal bolj šibek. V državah, kjer so na obzoru nove predsedniške volitve, se pričakuje, da se bo stanje proračuna poslabšalo. Pod pritiskom volitev v Nemčiji in Italiji je pričakovati bolj ekspanzivno fiskalno politiko in posledično povečanje primanjkljaja. Brez na novo postavljenih bolj ohlapnih določil bi državni politiki morda porabo bolj omejili. Sedaj bo lažje prestopiti mejo 3% BDP, ne da bi sledile sankcije. Speranza (2005, str. 1) še trdi, da je reforma institucionalizirala nemški in francoski spodrseljaj. Nemčija je bila prva država, ki se je zavzela za oblikovanje Pakta, ker se je takrat močno nemško gospodarstvo bala, da bi fiskalna nedisciplina ogrožala stabilnost gospodarstva. Francija in Nemčija sta dve največji državi v EMU, ki imata največji delež v celotnem BDP, hkrati pa tudi največjo neformalno pogajalsko moč.

Reforma je naredila disciplinski del Pakta zelo fleksibilen v interpretaciji. Pred sprejetjem novega Pakta se je nad slabo prilagodljivostjo pritoževalo veliko ekonomistov in politikov, vendar nov sistem dopušča veliko izjem in opravičujočih okoliščin, ki jih bodo države izkoriščale, da bi se izognile sankcijam. Prilagodljivost je v osnovi dobra lastnost, vendar v tem primeru spodkopava verodostojnost in zaupanje. Med fleksibilnostjo in kredibilnostjo obstaja izključevanje, povečanje prvega elementa povzroči zmanjšanje drugega.

Predlog Komisije, da bi v večji meri upoštevali javni dolg in njegovo vzdržnost na dolgi rok s ciljem izboljšati učinkovitost preventivnega dela Pakta, je bil v reformi sicer upoštevan, vendar le kot objava principov, ki naj bi se jih vsi držali, brez kakršnekoli sankcije v primeru nespoštovanja. Načelo vzdržnosti torej še zmeraj ni dovolj dobro inkorporirano v Pakt.

## **5. Kršitve določil Pakta na primerih**

Prve kršitve referenčne meje 3% BDP so bile opažene že četrto leto po začetku delovanja Pakta. Prav tako je bilo izdanih več zgodnjih opozoril, naj države čim prej ukrepajo, preden bo prepozno. Prvo zgodnje opozorilo je bilo izdano Portugalski. Napovedi za konec 2001 so ocenjevale primanjkljaj v višini 2,2% BDP, ki je znatno presegal plane, ki so bili narejeni v

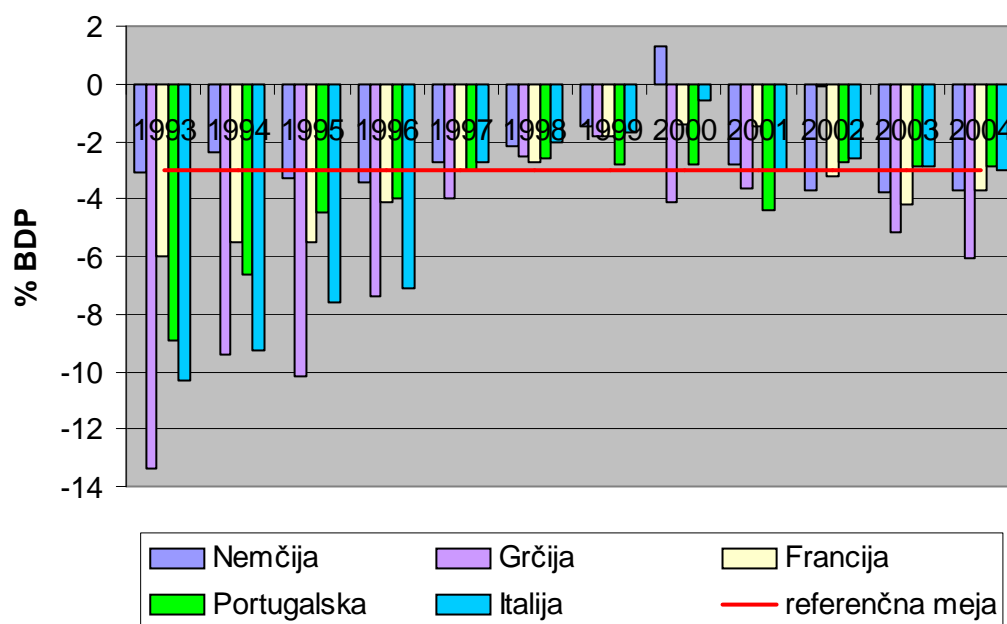
januarju istega leta (1,1% primanjkljaja v BDP). Tako je Komisija sprožila proceduro zgodnjega opozorila, ki vključuje priporočila Sveta in želi preprečiti negativen razvoj dogodkov v dejanski deficit.

Evropska komisija je v letu 2002 želela sprožiti proceduro zgodnjega opozorila tudi za Nemčijo. Proračunski deficit v letu 2001 je znašal 2,7% BDP in je daleč prekašal oktobrske napovedi iz programa stabilnosti 2000 (1,5%). Svet se je odločil, da zgodnjega opozorila ne bo izdal, ker navkljub spodletelim planom javnih financ v letu 2002 niso pričakovali vrednosti, ki bi se bližala 3%. Nemčija je obljubila, da se bo zavzela za položaj in uravnotežen proračun do 2004.

Francija je v programu stabilnosti 2001 napovedala primanjkljaj v višini 1,4% BDP v 2002, po izračunih Komisije pa naj bi ta znašal 2,7%. Zaradi vse večje bojazni, da bo Francija v 2002 prekoračila mejo, je Komisija novembra 2002 sprožila proceduro zgodnjega opozorila. Na podlagi poročila Komisije je Evropski svet 21. 1. 2003 nekaj priporočil Franciji podal, naj primanjkljaj iz 2003 ne preseže 3% meje. Prav tako je bilo Franciji naročeno, naj obstoječi deficit popravi za 0,5% v letu dni.

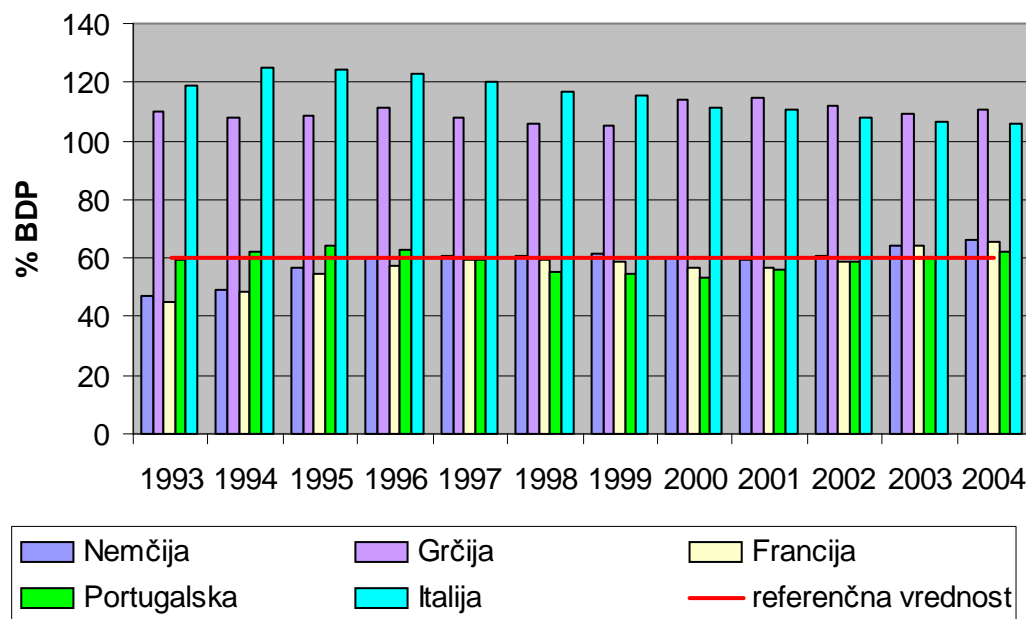
V letu 2003 so mejo 3% BDP prekoračile ali so ji bile nevarno blizu naslednje države: Grčija, Nizozemska, Francija in Nemčija, kar je razvidno iz Slike 1. Junija 2005 je bilo izdano zgodnje opozorilo Italiji, ki bo po ocenah Evropske komisije tudi leta 2005 preseгла 3% BDP, saj je gospodarska rast zelo nizka. Le nekaj tednov za Italijo je bilo zgodnje opozorilo izdano Portugalski. Več držav je prekoračilo tudi referenčno mejo javnega dolga (Slika 2 na str. 23).

Slika 1: Proračunski saldo nekaterih držav kršiteljic Pakta, 1993 – 2004



Vir: Eurostat, 2005.

Slika 2: Javni dolg nekaterih držav kršiteljic Pakta, 1993 – 2004



Vir: Eurostat, 2005.

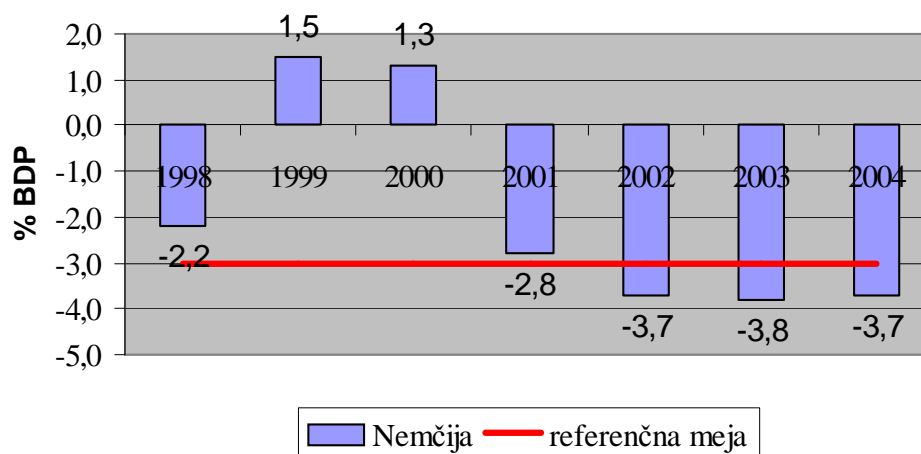
V nadaljevanju sta najprej predstavljena postopka v primeru Nemčije in Francije, sledita pa še predstavitvi Portugalske in Italije z zgodnjimi opozorili.

## 5. 1 Nemčija<sup>18</sup>

Ideja o Paktu se je rodila v Nemčiji, zato je kar malce nenavadno, da prav ta država že tri leta zapovrstjo krši pravila, ki jih je sama zasnovala. Največja evropska država bo po napovedih v letu 2005 ostala nevarno blizu referenčne meje, v letu 2006 pa naj bi se že nekoliko bolj oddaljila od nje. Gibanje primanjkljaja je prikazano na Sliki 3 na str. 24.

<sup>18</sup> Celotno poglavje povzeto po The situation of Germany and France in relation to their obligations under the excessive deficit procedure following the judgement of the Court of Justice, 2004, str. 2-5 in Commission adopts report on government finances in Germany as a first step of the Excessive Deficit Procedure, 2002, str. 1-2.

Slika 3: Nemški proračunski saldo, 1998 – 2004



Vir: Eurostat, 2005

Nemški deficit je že v letu 2001 dosegel visoko vrednost, ki se je močno približala referenčni meji še dovoljenega primanjkljaja in je presegala primanjkljaj iz jesenske napovedi v višini 1,5% BDP. Komisija je ocenila, da je bil primanjkljaj posledica nepričakovane upočasnjene rasti.

Po splošnih volitvah septembra 2002 je nemški finančni minister napovedal, da bo Nemčija presegla še dovoljeno mejo. Poleg upočasnjene gospodarske rasti so Nemčijo v manjšem obsegu prizadele tudi poplave v vzhodnem predelu države in na Bavarskem (škoda je bila ocenjena na 0,45% BDP, proračunskih izdatkov v ta namen v letu 2002 pa je bilo za 0,1% BDP). Prav tako je referenčno mejo presegel javni dolg. Na podlagi jesenske napovedi 2002 se je Evropska komisija odločila, da prične s postopkom prekomernega deficita tako, da je pripravila poročilo o stanju nemškega proračuna. Izkazalo se je, da primanjkljaj ni bil posledica ostrega padca ekonomske aktivnosti ali nenavadnih dogodkov izven nadzora države, ampak pomanjkljive discipline iz obdobja 1998 – 2000, ko je Nemčija beležila spodbudno rast, a tega ni izkoristila za izboljšanje proračunske pozicije. Strukturni deficit se je večal že od leta 2000. V letu 1999 je znašal 1,4%, v letu 2001 pa že 2,8%. V letih 2001 in 2002 je Nemčija izpeljala davčno reformo, ki je prinesla občutno zmanjšanje prihodkov iz naslova davkov na pravne osebe, hkrati pa so se povečali izdatki za zdravstveni sektor.

Po upoštevanju napovedi za 2002 z 0,7% rastjo, 2,7% deficitom in možnostjo povečanja državne porabe je Komisija ocenila, da prestopa referenčne meje ni mogoče izključiti. Nemške napovedi so bile mnogo bolj optimistične: 1,25% stopnja rasti in 2% primanjkljaj. Kasneje se je izkazalo, da je bil nemški spodrseljak velik, saj je dejanski primanjkljaj tega leta znašal 3,7% BDP. Zato je Komisija 19. 11. 2002 napisala poročilo in ga skupaj s priporočili dne 8. 1. 2003 podala ECOFIN-u, ki naj bi jih potrdil in izdal Nemčiji v obliki zgodnjega opozorila. 21. 1. 2003 je Svet potrdil obstoj prekomernega primanjkljaja in priporočil Nemčiji, naj nastalo situacijo izboljša do konca leta 2004. Ker državni ukrepi niso bili učinkoviti in se je gospodarska rast še dodatno znižala, je Komisija 8. 11. 2003 predlagala, naj se datum popravka primanjkljaja podaljša na 2005. 25. 11. 2003 je ECOFIN glasoval glede

začetka postopka, vendar ni bila zbrana potrebna večina glasov, zato je zadeva ostala nerešena. Sprejeli pa so sklep, naj bo deficit znižan pod 3% mejo do konca leta 2005, čeprav je bil postopek odložen. Evropska komisija se je pritožila na Evropsko sodišče, ki je 13. 7. 2004 razveljavilo ECOFIN-ov sklep. Evropsko sodišče je razsodilo, da morata Komisija in Svet skupaj poiskati zadovoljivo rešitev primera.

Mnenje Komisije je še zmeraj, da država ni dovolj učinkovito ukrepala v smeri manjšanja primanjkljaja in da se je vedla, kakor, da bi bil sklep o podaljšanju obdobja popravka do konca 2005 sprejet. Ker je vmes prišla še sodba Evropskega sodišča in Komisija meni, da bi proračunski razvoj v smeri Pakta lahko bil uspešen s podaljšanjem obdobja, se je odločila za podaljšanje zadnjega datuma na konec 2005.

V letu 2004 je Nemčija ponovno beležila deficit v višini 3,7% BDP kljub višji gospodarski rasti od napovedane. Do izboljšanja proračunske pozicije ni prišlo, ker so se prihodki iz naslova davka na dodano vrednost in trošarine za nafto in tobak izkazali za nižje od planiranih. Prav tako se ni izboljšalo stanje na trgu dela, zato so se posledično državna izplačila za nadomestila za brezposelne povečala.

Evropska komisija po jesenskih napovedih ocenjuje, da bo primanjkljaj Nemčije v letu 2004 znašal 3,4% BDP ob predpostavki, da se ukrepi fiskalne politike ne bodo spremenili. Nemške napovedi pa ciljajo na 2,9% primanjkljaj, ki ga je vlada ocenila ob predpostavki 1,7% gospodarske rasti in uresničenja dogovora o prihrankih. 4. 11. 2004 je vlada predstavila predlog nacionalnega fiskalnega sveta za planiranje, ki vsebuje tri točke.

Prva točka paketa zajema odločitve, da država ne bo pokrivala primanjkljaja na računu pokojninskih izplačil nekdanjim poštnim delavcem. Druga točka omenja dodatno splošno omejevanje državne porabe različnih ministrstev. Zadnji dogovor pa zajema odločitve, da se plače v državnem sektorju v letu 2005 ne bodo povečevale. Ob teh predpostavkah in z dodatnim prilivom vračila subvencije državnim bankam Landesbanken (ugotovljeno je bilo, da subvencioniranje iz začetka 90-ih ni bilo zakonito) se bo predvidoma primanjkljaj znižal pod referenčno vrednost. Če bo zmanjšanje izdatkov za pokojninski sklad tudi v letu 2006 znašalo 0,25% BDP, bi se primanjkljaj lahko znižal na 2,6%.

Vsekakor nobeden od zgoraj naštetih ukrepov ne predstavlja strukturne reforme, kar na dolgi rok ne kaže na povečanje vzdržnosti javnih financ. Plan za 2005 vsebuje le izredne inčasne rešitve. Vsak neugoden razvoj makroekonomskih kazalcev ali neizpolnjen proračunski plan se bo izkazal v prekomernem primanjkljaju. Vsekakor pa tudi sprejeti ukrepi ne bodo pripomogli k zniževanju javnega dolga.

Tabela 3: Nekateri ključni kazalci nemškega gospodarstva iz jesenske napovedi Evropske komisije za 2004 (% BDP), 2003 – 2006

	2003	napoved 2004	napoved 2005	napoved 2006
realna rast	-0,1	1,9	1,5	1,7
proračunski saldo	-3,8	-3,9 <sup>19</sup>	-2,9	-2,6
ciklično popravljene primanjkljaj	-3,0	-3,4	-2,4	-2,1
državni prihodki	45,0	43,5	43,2	43,0
državna poraba	48,8	47,5	46,1	45,6
javni dolg	64,2	65,9 <sup>20</sup>	66,7	67,1

Vir: The situation of Germany and France in relation to their obligations under the excessive deficit procedure following the judgement of the Court of Justice, 2004, str. 5

Eden izmed vzrokov za prekomeren primanjkljaj v letih 2003 in 2004 je bila negativna oziroma šibka gospodarska rast (Tabela 3). Spomladanska napoved Komisije je za leto 2003 predvidevala 0,4% rast in za 2004 rast v višini 2%, a že jesenske napovedi so bile popravljene na 0,0% in 1,6%. Ker je Svet menil, da bi v takih ekonomskih razmerah z možnostjo podaljšane stagnacije prevelik napor konsolidacije lahko povzročil prevelike stroške, so finančni ministri EU Nemčiji odobrili leto dni več za odpravo primanjkljaja. Poleg visokega primanjkljaja pa je 60 % BDP mejo presegal tudi javni dolg.

Priporočila ECOFIN-a z dne 25. 11. 2003 so predlagala kršiteljici, naj v letu 2004 popravi strukturni primanjkljaj za 0,6% BDP in v letu 2005 za vsaj 0,5% BDP. Le stalno zmanjševanje strukturnega primanjkljaja bo proračun postavilo v uravnoteženo stanje na srednji rok. V primeru, da bodo dejanski prihodki presegali planirane, naj ta presežek služi zmanjševanju primanjkljaja.

## 5. 2 Francija<sup>21</sup>

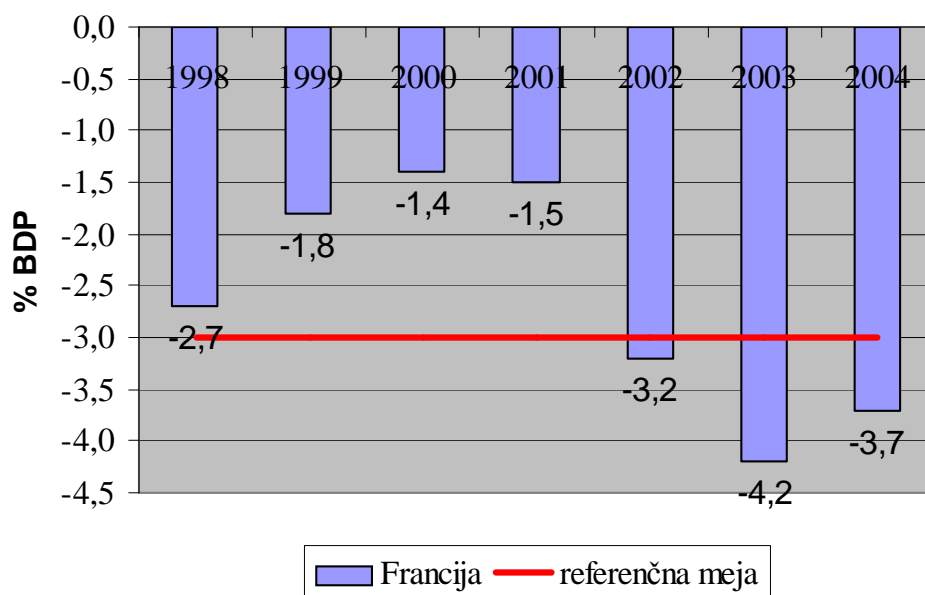
Francija je ena izmed najpomembnejših in največjih evropskih držav, a je tako kot Nemčija po recesiji, ki se je pričela leta 2001, zašla v proračunske težave. Prvo prekoračenje dovoljene meje je zabeležila v letu 2002 (razvidno iz Slike 4 na str. 27), leta 2003 pa se je stanje še poslabšalo.

<sup>19</sup> Dejanska vrednost konec leta je znašala –3,7% BDP.

<sup>20</sup> Dejanska vrednost konec leta je znašala 66,0% BDP.

<sup>21</sup> Povzeto po The situation of Germany and France in relation to their obligations under the excessive deficit procedure following the judgement of the Court of Justice , 14. 12. 2004, str. 6-7 in Commission considers that the excessive government deficit exists in France, 2003, str. 1-2.

Slika 4: Francoski proračunski saldo, 1998-2004



Vir: Eurostat, 2005.

Postopek prekomernega primanjkljaja Francije je dne 2. 4. 2003 odprla Evropska komisija s poročilom o stanju proračuna. 7. 5. 2003 je poslala priporočilo Svetu, naj Francija uredi položaj v najkrajšem možnem času, vendar najkasneje do konca leta 2004. Potrebni ukrepi bi morali biti sprejeti najkasneje do 3. 10. 2003, saj je primanjkljaj presegel 3% mejo. Komisija je ugotovila, da deficit ni posledica hudega upada gospodarske rasti, saj je realna rast v letu 2002 dosegla 1,2% in da verjetno tudi ne bo začasen. Vzrok prekomernemu deficitu je bila predvsem prevelika proračunska poraba in zmanjšanje davkov. Po izračunih Komisije sta bili dve tretjini dejanskega deficita strukturne narave. Naraščala pa je tudi vrednost javnega dolga, ki se je leta 2002 ustavila odstotno točko pod referenčno vrednostjo. V skladu z napovedmi jo je dolg v letu 2003 presegel, saj je dosegel vrednost 63,9%. Primanjkljaj v letu 2003 pa je znašal 4,2% BDP.

3. 6. 2003 je ECOFIN potrdil odločitev, da v Franciji obstaja prekomeren primanjkljaj, ki je bil povzročen predvsem zaradi pomanjkljive konsolidacije v letih od 1999 naprej. 8. 11. 2003 je bilo, tako kot za Nemčijo, predlagano podaljšano obdobje popravka primanjkljaja na 2005. Po glasovanju 25. 11. 2003 z nezadostno večino glasov je ECOFIN začetek postopka pustil v mirovanju. Sprejet pa je bil sklep, da je potrebno znižati deficit pod 3% mejo do konca leta 2005. V letu 2004 bi moral biti strukturni deficit popravljen za 0,8% BDP, leto kasneje pa za najmanj 0,5%. Enak delež BDP bi moral predstavljati popravek tudi v nadaljnjih letih, da bi se primanjkljaj znižal v zadovoljivi meri in bi proračun na srednji rok dosegel ravnotežje.

Medtem se je Evropska komisija pritožila na Evropsko sodišče, ki je 13. 7. 2004 razveljavilo ECOFIN-ov sklep z dne 25. 11. 2003. Evropsko sodišče je razsodilo, da morata Komisija in Svet skupaj poiskati zadovoljivo rešitev primera.



Tabela 4: Nekateri ključni kazalci francoskega gospodarstva iz jesenske napovedi Evropske komisije za 2004 (% BDP), 2003 – 2006

	2003	napoved 2004	napoved 2005	napoved 2006
realna rast	0,5	2,4	2,2	2,2
proračunski saldo	-4,2	-3,7	-3,0	-3,3
ciklično popravljene primanjkljaje	-3,8	-3,5	-2,8	-3,1
državni prihodki	50,5	50,5	50,9	50,4
državna poraba	54,7	54,2	53,9	53,8
javni dolg	63,9	64,9 <sup>22</sup>	65,5	66,3

Vir: Commission of the European Communities, 14. 12. 2004, str. 7

Gospodarska rast je bila v letu 2003 nizka (Tabela 4). Spomladanska napoved Komisije je znašala 1,1% za 2003 in 2,3% za 2004, a že jesenska napoved je rast občutno znižala na 0,1% in 1,7%. Proračunski plan 2004, ki je bil podan francoskemu parlamentu, je predvideval zmanjšanje ciklično popravljene primanjkljaja za 0,7% BDP, kar je bilo malo več od priporočila Komisije (0,5% BDP). Izboljšana gospodarska rast v letu 2004 je pripomogla k manjšanju primanjkljaja, vendar plan kljub temu ni bil dosežen. Vzrok je predstavljala delna opustitev reforme zavarovanja za brezposelnost, ki predvideva zaostritev pogojev za nadomestila. Ocenjeno povečanje stroškov iz tega naslova v letu 2004 je znašalo 0,1% BDP. V enaki višini so se povečali tudi izdatki za zdravstvo in lokalno samoupravo.

Francoske napovedi ocenjujejo, da bo rast v letu 2005 dosegla 2,5% in se bo primanjkljaj ob tej predpostavki znižal na 2,9%. Državni plan je bil izdatno omejiti porabo in povečati prihodke. Potrošnja države naj bi ostala na stabilni ravni tretje leto zapored. Znižali naj bi se izdatki za zdravstveno zavarovanje v skladu s strukturno reformo, ki jo je vlada pričela izvajati poleti 2004. Zviševanje davkov zdravstvenega sektorja naj bi več kot pokrilo zmanjšanje priliva iz naslova znižanih davkov na prihodke od obresti, potrošniške kredite in medgeneracijske finančne transferje. Neto povečanje prihodkovne strani naj bi znašalo približno 0,1% BDP. Pokojninsko zavarovanje uslužbencev javnih podjetij dobave elektrike in plina naj bi bilo z enkratnim plačilom (okoli 0,1% do 0,5% BDP) preneseno na sektor socialnega zavarovanja.

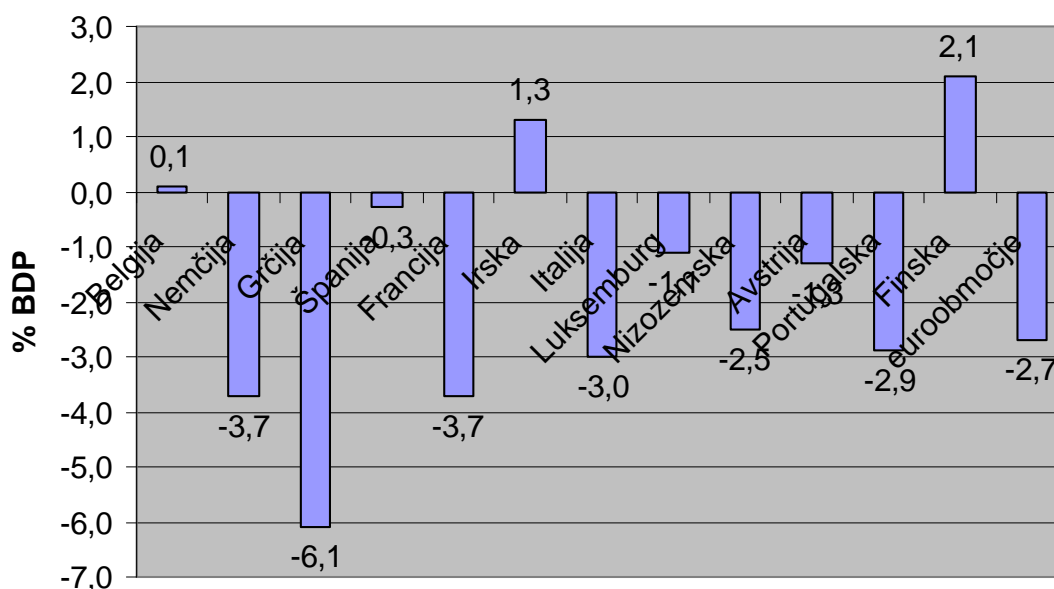
Francija beleži visok delež javnega dolga, ki naj bi se v prihodnjih letih še bolj povečal. Ekonomska situacija ostaja občutljiva na neugodne preobrate, s tem pa so možna dodatna povečanja primanjkljaja in dolga, kar lahko pripelje do stanja, ko deficit ne bo popravljen do postavljenega roka.

<sup>22</sup> Dejanska vrednost konec leta je znašala 65,6% BDP.

### 5.3 Druge države

Zadnja dva postopka sta bila uvedena proti Italiji in Portugalski, zato v tej točki obravnavam samo ti dve državi. Poleg njiju so v letu 2005 v postopku še Nizozemska in Grčija. Na Sliki 5 so predstavljeni primanjkljaji držav euroobmočja.

Slika 5: Primanjkljaji euroobmočja, 2004



Vir: Eurostat, 2005.

#### Portugalska<sup>23</sup>

V letu 2002 je bil sprožen postopek prekomernega deficita za Portugalsko na podlagi dejstva, da je primanjkljaj leta 2001 znašal preko 4% BDP. 5. 11. 2002 je ECOFIN potrdil, da prekomerni primanjkljaj obstaja, in Portugalski priporočil, naj primanjkljaj zniža pod dovoljeno stopnjo najkasneje do konca leta 2003, z ukrepi pa so morali pričeti najkasneje do 31. 12. 2002. V letu 2002 je Portugalska znižala primanjkljaj na 2,7% BDP, v letu 2003 pa je zabeležila 2,8% BDP primanjkljaja, ki je bil kasneje popravljen na 2,9%. Portugalska je torej izpolnila zahteve, poleg tega pa je pokazala namero, da tudi v letu 2004 obdrži deficit pod referenčno vrednostjo, kar ji je tudi uspelo. 11. 5. 2004 je ECOFIN izdal mnenje, da je Portugalska izpolnila priporočila, in je s tem ukinil novembrsko odločitev iz leta 2002. Postopek je bil tako zaključen.

Spomladanska napoved Komisije za 2005 je ocenila, da bo primanjkljaj države znašal 5,2% BDP, kar jasno presega dovoljeno mejo. Nova vlada (na oblasti od marca 2005) je objavila namero, da se ne bo zanašala na izredne prihodke tako kot prejšnja. 9. 6. 2005 je Portugalska oddala posodobljen program stabilnosti 2005 – 2009, v katerem je napovedan primanjkljaj za

<sup>23</sup> Celotno poglavje povzeto po Report from the Commission - Portugal, 2005.

2005 na 6,2% ravni, ki ni posledica izrednih dogodkov in ni začasen. V letu 2006 naj bi se zmanjšal na 4,8% BDP, v letu 2007 naj bi znašal 3,9%, leta 2008 pa 2,8% BDP. V istem obdobju ocena za javni dolg narašča iz sedanjih 61,9% BDP v letu 2004 na 67,8% v letu 2007.

Javni dolg se je v obdobju 2000 – 2004 povečeval (Tabela 5), čeprav je Evropa beležila nizke obrestne mere, ki so zmanjšale strošek servisiranja dolga. Napovedi obetajo relativno veliko povečanje dolga do 2007, po tem letu pa naj bi upadel.

Tabela 5: Proračunski primanjkljaj in javni dolg Portugalske (% BDP), 1999 – 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	napoved 2005		napoved 2006	
							EK*	PS**	EK*	PS**
proračunski saldo	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9	-4,9	-6,2	-4,7	-4,8
javni dolg	54,3	53,4	55,9	58,5	60,1	61,9	66,2	66,5	68,5	67,5
realna rast	3,8	3,4	1,7	0,4	-1,1	1,0	1,1	0,8	1,7	1,4
javne investicije	4,1	3,8	4,0	3,6	3,3	3,3	3,2	3,3	3,0	3,0
ciklično popr. primanjkljaj	-3,4	-4,0	-5,0	-2,9	-2,2	-2,0	-3,9	-5,3	-3,7	-3,8
izredni prihodki	np	np	np	1,4	2,5	2,3	0,3	0,2	np	np

\* Evropska komisija

\*\* Program stabilnosti

Vir: Commission of the European Communities, 22. 6. 2005, str. 3

V letu 2002 je Portugalska začela s strukturnimi reformami na področju izobraževanja, zdravstva in javne administracije, ki naj bi pripomogle k fiskalni konsolidaciji in večanju potencialne rasti. Poraba za izobraževanje je konstantno naraščala od začetka '90-ih in je dosegla 7% BDP v 2003, kar uvršča Portugalsko med države z najvišjo porabo v EU. R&R je namenjeno okoli 0,5% BDP letno. Do sedaj večjih učinkov reform ni bilo opaziti. V letu 2004 so pričeli uvajati spremembe v poslovno okolje. Konec leta 2004 je bil sprejet nov zakon o trgu dela. Aprila 2005 je bil objavljen plan povečevanja konkurenčnosti in večanja gospodarske rasti. Eden izmed ukrepov je bil tudi uvedba davčnega sistema s spodbudami za raziskave in razvoj. Kar se tiče javnih vlaganj, primanjkljaj ni presegel odstotka javnih investicij v BDP. Opazen je visok strukturni primanjkljaj. Portugalska se je v preteklih letih zanašala na znatne izredne prihodke. Problem predstavljajo tudi še nedokončane reforme s področja zdravstva in pokojninskega zavarovanja, ki trenutno ne zagotavljajo vzdržnost javnih financ.

Vzroki prekomernega primanjkljaja oziroma nevarnega približevanja referenčni vrednosti so bile preveč optimistične napovedi glede gospodarske rasti vgrajene v proračunski plan, podcenjevanje izdatkov (predvsem za zdravstvo) in pomanjkanje visoko kvalificiranega statističnega organa.

## Italija<sup>24</sup>

23. 5. 2005 je Eurostat poročal o najnovejših podatkih za italijanski primanjkljaj, ki naj bi v letih 2003 in 2004 znašal 3,1% in ne 2,9% in 3% BDP, ki jih je Komisija objavila v spomladanskih napovedih 2005. Javni dolg je bil v omenjenih dveh letih stabilen na višini med 106% in 107% BDP. Italijanski zavod za statistiko ISTAT je 24. 5. 2005 objavil sveže podatke, ki še povečujejo kazalca za obdobje 2000 – 2004. V letu 2000 naj bi dolg znašal 111,3%, leto kasneje 110,9%, v letu 2002 108,3% in leta 2003 106,8% BDP. Podatek za 2004 je bil potrjen na višini 106,6% BDP. Komisija ima precejšnje težave z italijanskimi statističnimi podatki, zato so vrednosti primanjkljaja in dolga še vedno začasne, Eurostat pa je od italijanskih oblasti zahteval dodatne informacije. Evropska komisija je opozorila na problem nadzora vodenja statistike.

Tabela 6: Proračunski primanjkljaj in javni dolg Italije (% BDP), 1999 – 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	napoved 2005	napoved 2006
proračunski saldo	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-3,1	-3,1	-3,6	-4,6
javni dolg	115,5	111,2	110,7	108,0	106,5	106,6	105,6	106,3
realna rast	1,7	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2	1,2	1,7
javne investicije	2,4	2,4	2,5	1,9	2,6	2,6	2,4	2,9
ciklično popravljen primanjkljaj	-2,1	-2,7	-3,9	-2,9	-2,8	-2,5	-2,9	-4,0
enkratni prihodki	np	np	0,6	1,3	1,9	1,4	0,8	np

Vir: Commission of the European Communities, 22. 6. 2005, str. 3

Primanjkljaja iz let 2003 in 2004 sta bila tudi po predhodnih podatkih blizu referenčne vrednosti in nista bila izjemna, saj je bila gospodarska rast pozitivna, prav tako pa primanjkljaj ni bil začasen. Komisija napoveduje, da se bo deficit v letih 2005 in 2006 še povečal na – 3,6% in –4,6% BDP (Tabela 6). Od leta 2001 primanjkljaj presega stopnjo javnih vlaganj. Visok je bil tudi delež strukturnega deficita, ki bo po napovedih ostal na visoki ravni tudi v prihodnjih letih. Dejanski primanjkljaj bi ostal nad še dovoljeno mejo tudi, če bi se napoved za gospodarsko rast v prihodnje izboljšala.

Zniževanje javnega dolga v obdobju 2000 – 2004 ni bilo zadovoljivo, saj so se v tem obdobju beležile zgodovinsko nizke obrestne mere, ki zmanjšujejo stroške servisiranja dolga. Če se bo javni dolg tudi v prihodnje zniževal po povprečni stopnji 1,2% BDP letno, kot se je med 2001 in 2004, potem bo Italija potrebovala 30 let, da se bo približala meji 60% BDP. Komisija je ocenila, da je dolgoročna vzdržnost javnih financ v Italiji izpostavljena tveganju.

Italijanska vlada zadnjih nekaj let poskuša znižati porabo, a brez vidnejšega uspeha. Pobuda za omejevanje rasti nominalne potrošnje (izključujoč izdatke za pokojnine) na največ 2% letno se ni obnesla. Od sredine '90-ih poteka reforma trga delovne sile, julija 2004 pa je vlada pričela z reformo pokojninskega sistema, ki bo po pričakovanjih nižala izdatke šele od 2011

<sup>24</sup> Celotno poglavje povzeto po Report from the Commission - Italiy, 2005.

naprej. Obe strukturalni reformi nista povzročili direktnih stroškov v proračunu. Marca 2005 je bila objavljena namera, da bo Italija povečala konkurenčnost z zmanjševanjem birokracije, s spremembami pri subvencioniranju raziskav in razvoja ter s spremembami v zakonodaji o korupciji. Pobuda naj bi italijansko državo stala 0,1% BDP letno.

Izdatki za izobraževanje so v preteklih letih dosegali 5% BDP-ja, kar je primerljivo s povprečjem EU. V obdobju 1995 – 2003 so izdatki za R&R ostali stabilni na 0,6% - 0,7% BDP letno.

Ker si Italija v preteklih letih ni zagotovila varnostnih ukrepov, je Evropska komisija na podlagi poročila z dne 7. 6. 2005 ECOFIN-u 29. 6. 2005 predala priporočilo o izdaji zgodnjega opozorila. Svet se strinja, da prekomeren primanjkljaj obstaja.

## 6. Možne rešitve pomanjkljivosti Pakta

V ekonomskih teoretičnih delih zasledimo poleg kritik tudi številne predloge izboljšav obstoječega Pakta in nekatere alternativne možnosti, ki naj bi Pakt zamenjale. Reforma, ki je bila potrjena marca 2005 na vrhu v Bruslju, ni prinesla optimalne rešitve. Nekateri predlogi, ki so bili v igri še pred reformo, a niso bili upoštevani, so še zmeraj aktualni. Drugi so primerni, a iz različnih razlogov neizvedljivi. V Tabeli 7 so zbrani nekateri predlogi sprememb.

Tabela 7: Predlogi sprememb oziroma alternativ Paktu

<b>Avtor</b>	<b>Predlog</b>	<b>Avtor</b>	<b>Predlog</b>
Buti, Eijffinger, Franco (2003)	»rainy-day funds«	Speranza (2005)	okrepiti moč Evropske komisije ali drugega neodvisnega organa
Walton (2003)	osredotočiti se na zmožnost servisiranja dolga	Speranza (2005)	okrepiti preventivo
Eichengreen (2003)	kriterij dolga	Wyplosz (2005)	komiteji za fiskalno politiko
Eichengreen (2003)	ciklično popravljen primanjkljaj	Fitoussi (2004)	centralizacija fiskalne politike
Walton (2003)	vrednotenje po končani fazi cikla	Casella (1999)	dovoljenja za primanjkljaj
Eichengreen (2003)	indeks institucionalne reforme	Buiter, Grafe (2002 in 2004)	zlato pravilo, pravilo vzdržnostnega investiranja, pravilo trajno uravnoveženega proračuna

## 6. 1 Predlogi sprememb Pakta

Med predlogi sprememb zasledimo tudi tiste, ki jih je predlagala Evropska komisija (Strengthening the Co-ordination of Budgetary Policies, 2002, str. 6 – 10):

- proračuni naj pri planiranju upoštevajo vpliv ekonomskega cikla;
- države z deficiti, ki niso blizu uravnovešene pozicije, naj si prizadevajo vsako leto popraviti stanje za 0,5 odstotne točke;
- izogibanje procikličnemu obnašanju, dopustitev presežkov v dobrih časih;
- upoštevanje lizbonske strategije: prispevek Pakta k rasti in zaposlovanju;
- jedro političnih ciljev naj postane vzdržnost javnih financ;
- boljša komunikacija z izboljšano jasnostjo in transparentnostjo.

Sledijo predlogi različnih avtorjev, prvi izmed njih obravnava t. i. »rainy-day funds« (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 23), posebne **rezervne sklade** za čas recesije. Sklad bi se polnil v obdobju konjunktura in porabil v času recesije. Podobne sklade uporabljajo nekatere zvezne države ZDA in province Kanade, da blažijo nepričakovane negativne šoke. Rezervni skladi bi države spodbujali, da ne bi trošile presežkov v času ekonomskega zaleta. Tako bi se povečal manevrski prostor v času ekonomske stagnacije in gospodarstvo bi doseglo večjo stabilizacijo skozi cikel. Vendar je mogoče preveč optimistično pričakovati od vlad, da bodo del denarja, ki bi ga zbrale s pobiranjem davkov v času gospodarske rasti, odrinile za čas recesije. Po besedah avstrijskega kanclerja Wolfganga Schuessel-a bi bilo to pričakovanje naivno. »To nikoli ne bi delovalo. Večja verjetnost je, da si bo pes prihranil klobaso, kot da bodo finančni ministri v času gospodarske rasti prihranili za težje čase.« (Za bolj prilagodljiv pakt stabilnosti, 2004).

Osredotočiti bi se bilo potrebno na **zmožnost servisiranja dolga** (Walton, 2003, str. 5), ki se veča z ustvarjanjem deficita v proračunu. Države euroobmočja bi lahko na srednji rok imele primanjkljaj tudi na ravni 1,5% BDP, če bi bile istočasno zmožne odplačevati javni dolg, ki ne sme presegati 60% BDP. Le visoko zadolžene države so prisiljene izravnati proračun, da bi lahko zmanjšale odstotek javnega dolga z zadovoljivo hitrostjo. Eichengreen (2003, str. 16) predlaga, naj se opusti kriterij primanjkljaja in uvede **kriterij javnega dolga** oziroma **vzdržnosti dolga**, saj je to nevarnejši problem, ki povzroča večje stroške kakor pa deficit. Z nadziranjem dolga pa bi bil posredno nadzorovan tudi primanjkljaj. Seveda je pojem vzdržnosti dolga težko ovrednotiti. Tudi enostaven model bi moral vsebovati napoved gibanja obrestnih mer, gospodarske rasti, šokov na prihodkovni in odhodkovni strani, prav tako pa bi težko ocenili, kakšen nivo obdavčitve je gospodarstvo zmožno prenašati (Eichengreen, 2003, str. 17). Izvedljivost kaznovanja držav na osnovi tako netočnih ocen bi bila nemogoča.

Eden izmed najbolj pogostih predlogov je  **uvedba ciklično popravljenih primanjkljajev**. Pakt naj bi se osredotočil na dejstvo, ali je cikla očiščen primanjkljaj uravnotežen in ne, kakšna je dejanska proračunska pozicija. Strukturni deficit izključuje vpliv gibanja skozi gospodarski cikel, ki ima vpliv na končno pozicijo. Eichengreen (2003, str. 15) in drugi

avtorji obžalujejo dejstvo, da je ciklično popravljene proračune skorajda nemogoče izračunati. Proračuni posameznih držav imajo različne elastičnosti oziroma imajo različne stopnje občutljivosti na cikel. Ekonomska teorija še ni popolnoma usklajena, kako odstraniti trend iz gospodarske rasti. Uvedba ciklično očiščenih proračunov bi med državami dvignila kritike, da izračuni Komisije niso točni, da jim manjka preciznosti in legitimnosti, in posledično bi bila oslabljena moč sankcioniranja.

Ker je težko ovrednotiti ciklične faktorje in da bi povečali fleksibilnost interpretacij, Walton (2003, str. 5) predlaga, da **vrednotenja presežnega primanjkljaja** ne bi bila opravljena v tekočem letu oziroma takoj po končanem letu, ampak **po končani fazi ekonomskega cikla**. Evropska komisija in ECOFIN naj se ne bi držala členov Pakta dobesedno, ampak določila interpretirala bolj fleksibilno, v skladu z ekonomsko situacijo, ki bi vladala v tistem obdobju. Vprašanje je, če bi bile po tolikšnem času sankcije še relevantne in izvedljive. Tako pravilo bi moralo biti oblikovano bolj v duhu represije oziroma pritiska kot pa kazni.

Eichengreen (2003, str. 20) podaja nov predlog dopolnitve Pakta z **indeksom institucionalne reforme**<sup>25</sup>. Indeks bi meril, na kateri stopnji je razvoj treh reform v vsaki državi (Glej Prilogo 6). Vsaka izmed reform, reforma pokojninskega sistema, nadomestil za brezposelnost in invalidsko zavarovanje, bi prinesla po eno točko. Država s tremi točkami ne bi bila podvržena pravilom Pakta, ker v takem primeru ni pričakovati nagnjenosti h kroničnim deficitom. Ostale države z vrednostjo indeksa pod tremi točkami, s slabše ali še ne izpeljanimi reformami, pa bi bile, tako kot do sedaj, še zmeraj podvržene opozorilom in kaznovanju v skladu s Paktom. Šibka točka tega predloga je, da se države nikoli ne bodo strinjale z različno obravnavo posameznih članic. Prav tako je indeks v primerjavi s Paktom manj pregleden in posledično je otežkočen nadzor, tudi dodeljevanje točk bi bilo težavno.

Speranza (2005, str. 5) predlaga, da bi podelili **več moči Evropski komisiji** ali pa kakemu drugemu **neodvisnemu zunanjemu organu**. Ta način ocenjevanja in podeljevanja kazni bi bil najbolj nepristranski, saj ECOFIN sestavljajo finančni ministri držav EU, ki sami odločajo o svoji usodi. Neodvisen organ lahko korektnije presodi stanje brez pritiskov na odločitev. Po mnenju Speranze je to najboljša rešitev, vendar se bo iz političnih razlogov težko realizirala. Wyplosz (2005, str. 79, 80) pa predlaga celo ustanovitev komitejev za fiskalno politiko v vsaki državi. Zagovarjajo jih tudi Annett, Decressin in Deppler (2005, str. 14). Fiskalna politika je pomembna iz strukturnih in redistributivnih razlogov in zato odločanja o tej temi ne morejo biti preložena na enega agenta. Neodvisni državni komiteji za fiskalno politiko bi oblikovali uravnotežene proračune, izdelovali lastne napovedi in zagotavljali vzdržnost dolga. Poleg tega bi se izboljšal občutek lastništva, ki bi vzpodbudil nadzor in izvrševanje v okviru samih držav.

---

<sup>25</sup> Index of institutional reform.

Speranza (2005, str. 5) predlaga še možnost, da bi preoblikovali proračunski nadzor s poudarkom na preventivnem delu Pakta »bolje **preventiva** kot kurativa« je bila poglobljena misel Komisije, ko je pisala predlog za izpeljavo reforme. Nekateri predlogi so bili upoštevani, vendar ne v tolikšni meri, kot si je Komisija želela.

## 6. 2 Alternative Paktu

**Komiteji za fiskalno politiko** (Wyplosz, 2005, str. 79 - 80) so idejno podlago dobili v rešitvi za monetarno politiko, ki jo po posameznih državah vodijo neodvisne skupine strokovnjakov. Avtor pravi, da bi lahko tudi fiskalno politiko vodilo podobno telo, kakršna je centralna banka. Fiskalni komite bi imel jasno nalogo, ki bi morala biti izpolnjena v določenem času. Organ bi državnim avtoritetam »ex post« odgovarjal za rezultate. Skupina strokovnjakov ne bi bila voljena, ampak popolnoma neodvisna in zaposlena za obdobje, daljše od postavljenih ciljev politike. Odločitve o proračunskem saldu bi bile avtonomno opravljene na podlagi lastnih napovedi ekonomske rasti, tako bi bila odpravljena nagnjenost k prevelikemu trošenju in spolitiziranost fiskalne politike. Na začetku delovanja bi komiteji tesno sodelovali z Evropsko komisijo in imeli le svetovalni značaj.

Problem tega predloga je, da bi bilo delegiranje fiskalne politike neodvisnemu komiteju občuteno kot ogrožanje suverenosti državnikov. Vsekakor je fiskalna politika mnogo bolj redistributivna kot monetarna, vendar avtor argumentira, da bi bile vse fiskalne odločitve, razen o proračunski bilanci, prepuščene dosedanji avtoriteti. Redistribucija preko proračuna poteka predvsem med generacijami. Wyplosz poudarja, da prihodnji rodovi ne bi bili nič slabše zastopani s fiskalnim komitejem, kakor so sedaj z vlado in parlamentom. Predlog neodvisnih komitejev kombinira kratkoročno prožnost z dolgoročno disciplino.

Nasproten predlog podaja Fitoussi (2004, str. 5), ki meni, da bi bila najboljša rešitev popolna **centralizacija** vodenja **fiskalne politike**. Enotna fiskalna avtoriteta bi skrbela za usklajeno, koordinirano delovanje euroobmočja. Tako kot ima monetarna politika centralizirano odločanje v ECB, tako bi ga morala imeti tudi fiskalna politika. Avtor se zaveda, da je pod trenutnimi političnimi in institucionalnimi razmerami tako zamisel nemogoče izpeljati.

Casellin model (1999, str. 7 - 10) **dovoljenj za primanjkljaj, s katerimi bi se trgovalo**<sup>26</sup>, predvideva, da vsaka država na začetku leta dobi dovoljenja v vrednosti 3% BDP, ki bi bila registrirana pri ECB ali Evropski komisiji. Dovoljenja bi bila denominirana v eurih in bi se z njimi lahko prosto trgovalo. Ob koncu leta bi bila državi odvzeta dovoljenja v višini primanjkljaja, ki ga je ustvarila. Če se država znajde v položaju, da je primanjkljaj večji od vsote dovoljenj, bi preostanek potrebnih dovoljenj lahko dvignila iz sklada za prihodnje leto. Avtorica modela ne priporoča državam, da bi si izposojala dovoljenja za uporabo v prihodnje, saj bi to lahko pomenilo prelaganja stroškov razsipnih državnikov na naslednike. Vsekakor pa

---

<sup>26</sup> Casella je idejo o »tradabe deficit permits« dobila v zgledu ameriškega trga dovoljenj za emisije žveplovega dioksida. Okoljevarstveno pravilo je bilo uvedeno leta 1990 s »Clean Air Act«.



bi trgovanje z dovoljenji spodbujalo planiranje in zmanjševanje učinkov predvidenih šokov. Države bi tako dobile spodbudo za omejevanje porabe v času razcveta ekonomije, saj bi »neporabljeni« dovoljenja lahko shranile ali prodale. Ta spodbuda deluje pozitivno na nadzor nad fiskalno disciplino, kar je še bolj pomembno, ko se gibanje cikla obrne navzdol. V času recesije bi bila namreč dovoljenja za primanjkljaj draga in bi se jih države posluževale le v skrajnem primeru.

Nakup dovoljenja pomeni nakup pravice izdaje enote dolga. Značilnost Casellinega modela je, da se strošek izdaje novega dolga povečuje, saj se plača tudi pravica do izdaje novega dolga. Na ta način se vnaša tržno dinamiko in ne vladajo fiksno določene sankcije. Različne države bi torej imele različne stroške financiranja dolga in ne bi bile več omejene z »one-size fits-all« kriterijem. Kupovanje dovoljenj bi se izvrševalo, dokler država ne bi dosegla mejnega stroška izdaje, dokler bi koristi presegale stroške. Ob presežnem deficitu bi država morala plačati kazen v absolutnem znesku, izračunanem kot odstotek prekomernega deficita, pomnožen z BDP. Pravilo je jasno, transparentno in enostavno izračunljivo. V primeru asimetričnega, specifičnega, nepričakovanega šoka bi država dolg financirala po nizki ceni. Država, katere proračunski saldo ni presegal višine zneska dovoljenj, bi presežek lahko prodala. V nasprotju s Paktom, ta pristop nagradi fiskalno disciplino, hkrati pa je zelo fleksibilen in prepušča državam individualne odločitve.

S trgovanjem z dovoljenji bi si države pomagale v primeru asimetričnega šoka. V primeru simetričnega šoka, ki bi enako prizadel celotno euroobmočje, pa je predvidena intervencija ECB, ki bi uporabila obrestno mero in druge instrumente monetarne politike v pomoč članicam. Model zagotavlja vzdržnost dolga na agregatni ravni EU, vendar ne zagotavlja vzdržnosti na ravni posamezne države (Eichengreen, 2003, str. 19).

Kritiko, da primanjkljaji in javni dolgovi držav niso popolni substituti, bi avtorica rešila z uvedbo indeksa finančne krhkosti<sup>27</sup> (Casella, 1999, str. 17), ki bi upošteval tveganje slabega servisiranja dolga oziroma nezmožnost odplačevanja. Tako bi vsaka država dobila svojo utež. Indeks bi s svojo sestavo meril učinek posledic nediscipline posamezne države na celotno euroobmočje. Podoben predlog je podal Gupta (2003, str. 45), ki bi uvedel indeks finančnega vpliva<sup>28</sup>. Nekatere države imajo namreč večji BDP in zato bolj vplivajo na gospodarska gibanja kot manjše države. Večje države bi torej morale izdati več dovoljenj za enak primanjkljaj, kot bi ga ustvarila neka manjša država z manjšim negativnim vplivom na EMU. Pomankljivost indeksa je, da bi moral upoštevati veliko spremenljivk in bi ga bilo zato težko oblikovati.

Problemi modela (Casella, 1999, str. 21) se nanašajo predvsem na dve točki. Prvi problem bi predstavljale velike transakcije. Pri tako majhnem številu držav v uniji bi ena velika transakcija povzročila cenovno neravnovesje, ostale države bi se torej financirale z višjimi

---

<sup>27</sup> Index of financial fragility.

<sup>28</sup> Index of financial impact.

stroški. Zagotoviti bi bilo potrebno popolno konkurenco med velikimi in majhnimi državami. Drugi problem predstavljajo možna pogajanja med državami. Znotraj EU in EMU neprenehoma potekajo dogovarjanja o različnih ekonomskih vprašanjih, torej bi države imele interes in priložnost za trgovanje s svežnji, ki bi vsebovali dovoljenja, in za ostale bilateralne dogovore. Direktnih pogajanj med državami ni mogoče preprečiti, vendar bi bilo potrebno omogočiti vzporeden trg, kjer bi se lahko prodajalo in kupovalo dovoljenja po konkurenčnih cenah, izvor subjekta pa bi bil anonimen. Trgovanje bi potekalo brez posrednikov.

Problem nezmožnosti uveljavljanja bi se pokazal v situaciji, ko država ne bi hotela slediti pravilom igre in bi poglobljala dolg brez dovoljenj. Rešitev iz stanja ne bi bila tako težka, če bi bila kršiteljica osamljen primer. Ostale države, ki bi se dogovora držale, bi morale pritisniti na posojevalko in dolžnico. Do resnega problema bi prišlo le v primeru, če bi bilo več držav, ki se fiskalnega pravila ne bi držale. Tako skupino bi bilo težko kaznovati, če bi to sploh bilo možno.

Dogovor o dovoljenjih za primanjkljaj ne predvideva srednjeročno uravnoveženega proračuna ali celo presežka. Od članic torej ne zahteva, da bi bile neto posojilodajalke. V primerjavi s Paktom rešuje tudi problem procikličnega delovanja, saj daje spodbudo za ohranjanje primanjkljaja pod referenčno vrednostjo. V času ekspanzije bi tako države prihranile za »hude čase«, v času recesije pa ne bi bilo potrebno povečati davčnih prihodkov in zmanjševati porabe. Največja prednost Casellinega modela pa je delovanje tržnega mehanizma v trgovanju z dovoljenji. Vsaka država se lahko svobodno odloča med stroški in koristmi ter planira prihodnje ukrepe. Fleksibilnost modela omogoča, da se države odločajo o hitrosti prilagoditve glede na ozračje, ki vlada v gospodarstvu.

Zanimiv predlog, ki bi vzpostavil sistem državnih dovoljenj za deficit, je dobra alternativa Paktu, vendar bi bila implementacija takega projekta zelo problematična. Najprej se postavlja vprašanje, katera državna raven bi trgovala z dovoljenji (lokalna, nacionalna). Še pomembnejšo dilemo pa predstavlja situacija, ko bi ob večjem šoku doživeli poplavo dovoljenj. Ob povečani ponudbi se cena namreč zmanjša, torej bi se prihodek, ki bi se uporabil za financiranje luknje, znižal.

Buiter in Grafe (2002, str. 50-53; 2004, str. 75-93) predlagata nova fiskalna pravila: **zlato pravilo, pravilo vzdržnostnega investiranja in pravilo trajno uravnoveženega proračuna**. Velika Britanija ni prevzela eura in zato tudi ne more biti kaznovana po načelih Pakta. Država se je odločila, da bo sledila zlatemu pravilu in pravilu vzdržnostnega investiranja. **Zlato pravilo**<sup>29</sup> pravi, da se država lahko zadolži le toliko, kolikor znašajo javna vlaganja, ne more pa se zadolževati za javno porabo. Zadolževanje za investicije je produktivno in zato ne pospešuje inflacije in ne povzroča negativnih vplivov na ostale članice EU. **Pravilo vzdržnostnega investiranja**<sup>30</sup> zahteva, da neto dolg javnega sektorja kot delež v BDP ostaja

---

<sup>29</sup> Golden rule.

<sup>30</sup> Sustainable investment rule.

na previdni, stabilni ravni. Neto javni dolg VB naj bi se zmanjšal pod 40% BDP skozi ekonomski cikel (Gupta, 2003, str. 60).

**Pravilo trajno uravnoteženega proračuna**<sup>31</sup> je davčno pravilo. Preudarno pravilo državnega izposojanje je doseženo, če so davčni prihodki planirani kot konstanten delež BDP. Trajna davčna stopnja ali delež<sup>32</sup> se izračuna kot vsota trajne državne porabe (transferi, potrošnja in investicije) v BDP in dolgoročnih realnih stroškov financiranja dolga v BDP, kateri se odšteje delež trajnih dohodkov od kapitala (Buiter, Grafe, 2002, str. 51). Dovoljen državni primanjkljaj je torej sestavljen iz treh delov: zmanjšanje dolga v BDP zaradi nominalne rasti BDP, presežek dejanskega deleža javne porabe v BDP nad trajnim deležem, presežek trajnega finančnega donosa državnega kapitala nad dejanskimi donosi in presežek plačila dejanskih obresti nad trajnim nivojem plačila. Pravilo konstantne mejne davčne stopnje zagotavlja državno solventnost, uravnovešenost cikla in odpravlja prekomerno davčno breme, ki vnaša nepravilnosti v gospodarstvo (Buiter, 2004, str. 75). Pravilo trajno uravnoteženega proračuna je razširjeno zlato pravilo, saj pravi, da se primanjkljaj ustvari, če je tekoča potrošnja države večja od trajne potrošnje (enako velja za investicije). Za razliko od zlatega pravila pravilo trajno uravnoteženega proračuna upošteva inflacijo in realno gospodarsko rast.

Ta tri pravila so enostavna in skupaj zagotavljajo solventnost države, čeprav jo neposredno zagotavlja le tretje pravilo. V primerjavi s Paktom, so ta pravila individualna in neodvisna od ostalih članic. So verodostojna, prilagodljiva, konsistentna in izvedljiva. Potrebno pa je dodati, da je težko ločiti med javno porabo in javnimi vlaganji, torej katere postavke še spadajo v fiskalno pravilo in katere ne. Na primer javna poraba za izobraževanje<sup>33</sup> morda ne bi spadala pod investicije, vendar zelo pripomore k produktivnosti gospodarstva. Problem predstavlja tudi dejstvo, da vsa vlaganja niso enako produktivna in da nimajo vse investicije javnega značaja pozitivnih donosov. Velike večine donosov mehkih dejavnikov ne znamo izračunati in zato ne morejo biti vključeni v izračun. Eichengreen (2003, str. 16) dodaja, da bi države ob nevarnosti prestopa 3% meje izkoristile to dejstvo in poskušale čim več postavk iz državne potrošnje uvrstiti med vlaganja. Zlato pravilo je torej le arbitražno določeno (Wyplosz, 2005, str. 77). Prav tako je mogoče le oceniti dolgoročno rast, inflacijo in trajno javno porabo, medtem ko so določila Pakta preprosta, izračunljiva in preverljiva.

---

<sup>31</sup> Permanent balance rule.

<sup>32</sup> Permanent tax rate or share.

<sup>33</sup> Plače pedagoških delavcev so uvrščene med tekočo potrošnjo, medtem ko je gradnja novih šolskih objektov definirana kot investicija. Eichengreen (2003, str. 16) se sprašuje, katera od teh dveh postavk je bolj produktivna.

## 7. Sklep

Z vzpostavitvijo Ekonomske in monetarne unije (EMU) so se pričele težave med slabo uresničeno usklajenostjo enotne monetarne politike in decentraliziranimi fiskalnimi politikami. Smisel Pakta stabilnosti in rasti je disciplinirati javne finance držav članic preko najvišje dovoljene meje proračunskega primanjkljaja, s tem pa ustvariti stabilno makroekonomsko ozračje, ki spodbuja ekonomsko rast in stabilne cene.

Pakt stabilnosti in rasti ni optimalen, je poln pomanjkljivosti, vendar enostaven in preverljiv. Predvsem izstopa neskladje med srednjeročnim ciljem, imeti izravnani proračun in določili, ki so trenutno sprejeta. Implementacija kazni je zelo negotova, še posebej po marčevski reformi, ki je močno okrepila seznam olajševalnih okoliščin. Med najbolj očitne pomanjkljivosti spadajo slabo zagotavljanje fiskalne konsolidacije v dobrih časih, nezadostno upoštevanje gibanja javnega dolga in vpliva starajoče se populacije, kratkoročna naravnost brez spodbud za strukturne reforme, pomanjkanje kredibilnosti sankcij in postopka v primeru prekomernega deficita, neprimernost za nove članice, ki bi si deficite lahko privoščile iz ekonomskih razlogov.

Pakt je pomemben z vidika makroekonomske usklajenosti. Veliki proračunski deficiti in akumulacija javnega dolga imajo vpliv na ostale makroekonomske spremenljivke, kot je stopnja inflacije, obrestne mere. Negativni vplivi posamezne države članice euroobmočja se prenašajo tudi na druge države, tako da težave v gospodarstvu ene države ne prizadenejo samo tega gospodarstva, ampak tudi še vse ostale. Iz tega sledi, da so najbolj kaznovane ravno države, ki se najbolj držijo pravil. Pakt stabilnosti in rasti poizkuša preprečevati problem zastojkarstva.

Z recesijo v letih 2001 – 2003 so se spremenile makroekonomske okoliščine in kar nekaj držav je zašlo v težave. Največje evropske države se niso želele odpovedati ravni državne porabe, zato so se pričeli širiti proračunski primanjkljaji. Po več kot osmih letih se začelja novo obdobje prenovljenega Pakta. Reforma ni s seboj prinesla nič revolucionarnega, le interpretacija naj bi postala bolj fleksibilna. Pakt stabilnosti in rasti naj bi skrbel za fiskalno disciplino in ekonomsko stabilnost euroobmočja.

V začetku marca 2005 so se finančni ministri na pogajanjih zedinili v tem, da je sporen le seznam relevantnih dejavnikov za prestop meje. Luksemburški premier in finančni minister Jean Claude Juncker je na seznam predlagal uvrstitev stroškov vlaganja v raziskave in razvoj, strukturnih reform, ki neposredno vplivajo na proračun (korenita pokojninska reforma, fiskalna konsolidacija, zmanjševanje dolga v konjunkturi), naravnih katastrof in drugih zunanjih šokov. Konec marca so bili na vrhu v Bruslju podani končni predlogi za spremembo Pakta v skladu z načrti luksemburškega predsedstva. Evropska komisija je med drugim predlagala, da bi se pozornost preusmerila tudi na zadolženost držav in bi se zavzeli za strožje uresničevanje določil v času rasti in večjo fleksibilnost v recesiji.

Pakt je po reformi postal zelo prilagodljiv. Morda celo preveč. Ostalo mu je še nekaj kritik, ki se jih kljub preobleki ni znebil. Pakt stabilnosti in rasti nima vgrajenih spodbud, je precej kratkoročnega značaja, ne skrbi dobro za dolgoročno vzdržnost javnih financ, ne kaznuje politično motiviranih deficitov. Ne obstajajo čudežna zdravila, ki bi lahko popolnoma ozdravila pomanjkljivosti. Najboljši izhod bi bil povečati disciplino na državni in mednarodni ravni, ohraniti in izboljšati transparentnost podatkov, bolje definirati srednjeročni cilj in izkoristiti gibanje ekonomije v dobrih časih.

Poleg alternativ obstajajo še nekateri predlogi, ki bi lahko bili izpeljani brez večjih sprememb in vplivov na Pakt: na primer: spodbude za prihranke v dobrih časih, izključitev ministrov držav kršiteljic iz odločanja v okviru ECOFIN-a, vključitev kriterija javnega dolga oziroma njegove vzdržnosti. Pravila Pakta so jasna, dobro definirana, enostavna, potrebno bi bilo le okrepiti njihovo implementacijo. Problem pri tem predstavlja rahla zmedenost pri deljenju odgovornosti in pooblastil. Če je le medsebojni pritisk med državami glavni vir discipline, potem ni pričakovati večje doslednosti pri izpolnjevanju kriterijev v času ekonomske recesije. Slabša različica je vsekakor boljša kot nobena.

## Literatura

1. Annett Anthony, Decressin Jorg, Deppler Michael: Reforming the Stability and Growth Pact. IMF. 27 str. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp02.pdf>], februar 2005.
2. Assaf Razin, Efraim Sadka: The stability and growth pact as an impediment to privatizing social security. Cambridge: National Bureau of Economic research. 18 str. [URL: <http://papers.nber.org/papers/w9278.pdf>], oktober 2002.
3. Beetsma M. W. J. Roel, Deburn Xavier: Implementing The Stability and Growth Pact – enforcement and procedural flexibility. Frankfurt, ECB. 55 str. [URL: [http://ssrn.com/abstract\\_id=647945](http://ssrn.com/abstract_id=647945)], januar 2005.
4. Beetsma M. W. J. Roel, Uhlig Harald: An Analysis of the »Stability Pact«. 25 str. [URL: <http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/center/1997/doc/59.pdf>], maj 1997.
5. Blanchard Olivier, Giavazzi Francesco: Improving the SGP through a proper accounting of public investment. 13 str. [URL: [http://www.lavoce.info/news/attach/blanchard\\_giavazzi\\_sgp\\_feb\\_03.pdf](http://www.lavoce.info/news/attach/blanchard_giavazzi_sgp_feb_03.pdf)], februar 2003.
6. Blyumental Svetlana: The Stability and Growth Pact – An Anlisy of the Pros and Cons. Kostanz. 70 str. [URL: <http://www.ub.uni-kostanz.de/v13/voltexte/2005/1462/pdf/Blumenthal.pdf>], 30. 9. 2004.
7. Brunila Anne, Buti Marco: Cyclical stabilization under Stability and growth pact: How effective are the automatic stabilisers?. Helsinki, Bank of Finland. 36 str. [URL: [http://www.bof.fi/eng/6\\_julkaisut/6\\_1\\_SPn\\_julkaisut/6\\_1\\_5\\_Keskustelualoitteita/0206.pdf](http://www.bof.fi/eng/6_julkaisut/6_1_SPn_julkaisut/6_1_5_Keskustelualoitteita/0206.pdf)], junij 2002.
8. Brunila Anne: Fiscal Policy: Co-ordination, Discipline and Stabilisation. Helsinki, Bank of Finland. 18 str. [URL: [http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/gea/gea\\_2002\\_04/brunila.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/gea/gea_2002_04/brunila.pdf)], april 2002.
9. Buitter H. Willem, Grafe Clemens: Patching up the Pact. Economics of Transition, Volume 12 (1). str. 67 - 102 [URL: <http://www.nber.org/%7Ewbuitter/trans.pdf>], 2004.
10. Buitter H. Willem, Grafe Clemens: Reforming EMU's Fiscal Policy Rules. 75 str. [URL: <http://www.nber.org/%7Ewbuitter/pact.pdf>], 28. 10. 2002.
11. Buitter H. Willem: How to Reform the Stability and Growth Pact. 18 str. [URL: <http://www.nber.org/%7Ewbuitter/banker.pdf>], 13. 01. 2003a.
12. Buitter H. Willem: Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U. 30 str. [URL: <http://www.nber.org/%7Ewbuitter/orep.pdf>], 13. 01. 2003b.

13. Buiter H. Willem: The theory of optimum deficits and debt. Cambridge: National Bureau of Economic Research. 49 str. [URL: <http://papers.nber.org/papers/w1232.v5.pdf>], november 1983.
14. Buiter H. Willem: Two Naked Emperors?. EBRD, CEPR in NBER. 43 str. [URL: <http://www.nber.org/%7Ewbuiter/ifs.pdf>], 13. 7. 2004.
15. Buti Marco, Eijffinger Sylvester, Franco Daniele: Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?. European Commission, Bruselj. 34 str. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/economic\\_papers/2003/ecp180en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2003/ecp180en.pdf)], januar 2003.
16. Casella Alessandra: Tradable deficit permits: efficient implementation of The Stability and Growth Pact in the European Monetary Union. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 47 str. [URL: <http://www.nber.org/papers/w7278.pdf>], avgust 1999.
17. Deroose Servaas, Langedijk Sven: Improving the Stability and Growth Pact: the Commisio's three pillar approach. European Economy, Bruselj. 28 str. [URL: [http://europa.eu.int/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/economy_finance/index_en.htm)], marec 2005.
18. D. K. , B. M. : Komisija proti Italiji. Delo, Ljubljana. 8. 6. 2005. str. 1
19. Eichengreen Barry, Jurgen von Hagen: Fiscal policy and Monetary Union: Is there a tradeoff between federalism and budgetary restrictions?. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 18 str. [URL: <http://papers.nber.org/papers/w5517.pdf>], marec 1996.
20. Eichengreen Barry: Institutions for Fiscal Stability. University of California, Barkley. 43 str. [URL: [http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-14-Fiscal\\_Stability.pdf](http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-14-Fiscal_Stability.pdf)], oktober 2003.
21. Fitoussi Jean-Paul: Reform of the Stability and Growth Pact. European Parliament, Committee for Economic and Monetary Affairs. 7 str. [URL: [http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20040427/q2\\_fitoussi.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20040427/q2_fitoussi.pdf)], april 2004.
22. Evropsko uredništvo: Reforma pakta stabilnosti po Evropi naletela na večinoma ugoden odziv. Dnevnik, Ljubljana. [URL: [http://www.dnevnik.si/clanek\\_natisni.asp?id=117840](http://www.dnevnik.si/clanek_natisni.asp?id=117840)]. 21. 3. 2005.
23. Gali Jordi, Perotti Roberto: Fiscal policy and monetary integration in Europe. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 45 str. [URL: <http://papers.nber.org/papers/w9773.pdf>], junij 2003.
24. Gali Jordi, Perotti Roberto: Fiscal policy and monetary integration in Europe. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 31 str. [URL: <http://www.nber.org/papers/w9773>], junij 2003.

25. Gupta Gouri: The Stability and Growth Pact: Why, why not and what are the alternatives?. Hamboldt, Univerza v Berlinu, Berlin. 84 str. [URL: <http://www.wiwi.hu-berlin.de/wpol/html/diplom/pdf/The%Stability%20and%20Growth%20Pact.pdf>], 2. 7. 2003.
26. Herzog Bodo: The stability and growth pact and its institutional inconsistencies. Second Pan-European Conference, Bologna. 44 str. [URL: <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/473.pdf>], 24. – 26. 6. 2004.
27. McCoy Daniel: The Stability and Growth Pact: The Case for Reform. The Economic and Social Research Institute, The Statistical & Social Inquiry Society of Ireland. 20 str. [URL: [http://www.ssis.ie/papers/2004/presentation\\_april04/reformcase04.doc](http://www.ssis.ie/papers/2004/presentation_april04/reformcase04.doc)], 2004.
28. Murn Dušan: Makroekonomska merila javnofinančnih učinkov. BSI, Ljubljana. 28 str. [URL: [http://www.bsi.si/html/publikacije/arc/Pr\\_1996\\_12/Makroekon\\_merila\\_jav\\_ucin.pdf](http://www.bsi.si/html/publikacije/arc/Pr_1996_12/Makroekon_merila_jav_ucin.pdf)], december 1996.
29. Obstfeld Maurice: EMU: ready, or not?. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 47 str. [URL: <http://papers.nber.org/papers/w6682.pdf>], avgust 1998.
30. Schumann Alexander: Revising the Stability and Growth Pact: Remedying forfeited chances or coping with future challenges. Espirito Santo Research. 19 str [URL: <http://www.bes.pt/iipl.asp?srv=1009&etp=1&file=28685>], marec 2005..
31. Strauch Rolf, Hallerberg Mark and Jürgen von Hagen: Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes. ECB. 47 str. [URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp307.pdf>], februar 2004.
32. Wyplosz Charles: Fiscal policy: Institutions versus rules. National Institute Economic Review, No. 191. str. 70 - 84 [URL: <http://hei.unige.ch/~wyplosz/niesr0105.pdf>], januar 2005.

## **Viri**

1. Berlusconi pozval k omilitvi Pakta. Ljubljana, STA. [URL: [http://www.pinkponk.com/02\\_detail\\_arhiv.asp?ID=5184504&category=GOSPODARSTVO](http://www.pinkponk.com/02_detail_arhiv.asp?ID=5184504&category=GOSPODARSTVO)], 30. 12. 2004.
2. Brez dogovora o reformi pakta stabilnosti. Siol novice, Ljubljana - STA, 8. 3. 2005.
3. Council conclusion of 2546th Council meeting: Economic and financial affairs. Bruselj, ECOFIN. 29 str. 25. 11. 2003.
4. Coutinho Leonor: Germany: When will the SGP bite?. 1 str. [URL: [http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=84](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=84)], november 2004.



5. Dosegli dogovor o reformi pakta stabilnosti. Siol novice, Ljubljana - STA, 20. 3. 2005.
6. European Commission: Commission adopts report on government finances in Germany as a first step of the Excessive Deficit Procedure. Bruselj. 3 str. 19. 11. 2002.
7. European Commission: Commission considers that an excessive government deficit exists in France. Bruselj. 3 str. 7. 5. 2003.
8. Eurostat: statistični podatki. [URL: [http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_30298591&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_30298591&_dad=portal&_schema=PORTAL)], maj 2005.
9. Evropska komisija: Stability and convergence programmes, last update 24 June 2004. [URL: [http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/scplist\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/scplist_en.htm)].
10. Fleming Sam: Bank of England's King Attacks Ministers on Euro Pact. Bloomberg. 24. 3. 2005.
11. France sticks to growth and deficit targets. Paris, Reuters UK, 4. 4. 2005.
12. Francija in Nemčija brez kazni. BBC Slovene. com, Ljubljana. 14. 12. 2004.
13. Germany admits risks to 2005 deficit forecast. Berlin, Reuters UK, 4. 4. 2005.
14. Improving the implementation of the Stability and Growth Pact. Bruselj, Council of the European Union. 19 str. [URL: [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/03/21stab/stab.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf)], 21. 3. 2005.
15. Novo obdobje za pakt stabilnosti. Siol novice, Ljubljana - STA, 21. 3. 2005.
16. Pakt stabilnosti – spremenila se ne bo niti vejica. Dnevnik, Ljubljana. [URL: <http://www.dnevnik.si/clanek.asp?id=109111#>]. 19. 1. 2005.
17. Pakt stabilnosti in rasti: Frattini za upoštevanje »vrednih« izdatkov posamezne države. Ljubljana, STA. [URL: [http://www.slowwwenia.com/mod/news/index.php?cat=0202\\_-\\_284840](http://www.slowwwenia.com/mod/news/index.php?cat=0202_-_284840)]. 24. 1. 2005.
18. Pakt stabilnosti znova ogrožen. Bruselj. [URL: [http://www.evropska-unija.si/?p=103&datum\\_novica=20040405](http://www.evropska-unija.si/?p=103&datum_novica=20040405)]. 5. 4. 2004.
19. Pivk Rok: Križi in težave Pakta stabilnosti in rasti. Bančni vestnik, Ljubljana. 53(2004), 6, str. 32-37. Junij 2004.
20. Pogodba o Ustavi za Evropo – Protokol št. 12 o Euroskupini. [URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c\\_310/c\\_310200441216sl03410341.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_310200441216sl03410341.pdf)]
21. Potrdili reformo pakta o stabilnosti in rasti. Delo, Ljubljana - STA. [URL: <http://www.delo.si/article.print.php?ID=50886>]. 22. 3. 2005.

22. Prva zaslišanja proti finančnim ministrom EU. 24ur. com, Ljubljana - STA, 28. 4. 2004.
23. Report from the Commission – Italy. Bruselj, Commission of the European Communities. 8 str. 7. 6. 2005.
24. Report from the Commission – Portugal. Bruselj, Commission of the European Communities. 9 str. 22. 6. 2005.
25. Speranza Luigi: Less Stability in the SGP. BNP Paribas, str. 4-6, 25. 3. 2005
26. Spletna stran Evropske unije o odprtih postopkih za prekomeren primanjkljaj v proračunu držav članic. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/procedures\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedures_en.htm)], julij 2005.
27. Spletna stran Francije o postopkih v zvezi s prekomernim deficitom. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/edp/edpfr\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpfr_en.htm)], julij 2005.
28. Spletna stran Grčije o postopkih v zvezi s prekomernim deficitom. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/edp/edpel\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpel_en.htm)], julij 2005.
29. Spletna stran Italije o postopkih v zvezi s prekomernim deficitom. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/edp/edpit\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpit_en.htm)], julij 2005.
30. Spletna stran Nemčije o postopkih v zvezi s prekomernim deficitom. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/edp/edpde\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpde_en.htm)], julij 2005.
31. Spletna stran Portugalske o postopkih v zvezi s prekomernim deficitom. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/edp/edppt\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edppt_en.htm)], julij 2005.
32. Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Bruselj, Commission of the European Communities. 10 str. [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/sgp/2004/comm581\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/2004/comm581_en.pdf)], 3. 9. 2004.
33. Strengthening the Co-ordination of Budgetary Policies. Bruselj, Commission of the European Communities. 11 str. [URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002\\_0668en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0668en01.pdf)], 27. 11. 2002.
34. The situation of Germany and France in relation to their obligations under the excessive deficit procedure following the judgement of the Court of Justice - Communication from the Commission to the Council. Bruselj, Commission of the European Communities. 8 str. 14. 12. 2004.
35. Vidic Ivan: Radikalne ideje so opuščene. Večer, Maribor. 19. 1. 2005.

36. Walton David: Common Sense Prevails in Stability Pact Row. European Weekly Analyst, str. 4-5. 28. 11. 2003
37. Watson Rory: EU budget reform »close to failure«. The Times, London. 50. str. 9. 3. 2005.
38. Za bolj prilagodljiv Pakt stabilnosti. Berlin. [URL : [http://www.evropska-unija.si/?p=103&datum\\_novica=20040119](http://www.evropska-unija.si/?p=103&datum_novica=20040119)], 19. 1. 2004.

## **Slovarček slovenskih prevodov tujih izrazov**

All other relevant factors – vsi ostali relevantni dejavniki

Budgetary position of close to balance or in surplus – izravnana proračunska pozicija oziroma proračunski presežek

Convergency program – konvergenčni program

Country-specific shock – šok specifičen za posamezno državo

Economic and Monetary Union – Ekonomska in monetarna unija (EMU)

Euro Group – Euroskupina

European Stability Council – Evropski stabilizacijski svet

Eurozone – euroobmočje

Excessive deficit procedure – postopek v primeru prekomernega primanjkljaja

Financial fragility – finančna krhkost

Golden rule – zlato pravilo

Improving peer support and applying peer pressure – izboljševanje medsebojne podpore in vzpostavljanje medsebojnega pritiska

Index of financial impact – indeks finančnega vpliva

Index of institutional reform – indeks institucionalnih reform

Maastricht Treaty – Maastrichtska pogodba

Medium-term objective (MTO) – srednjeročni cilj

Multilateral surveillance – multilateralen nadzor

One-size fits-all fiscal-financial criterion – fiskalni kriterij, ki velja za vse

Permanent balance rule – pravilo trajno uravnoteženega proračuna

Permanent tax rate or share – trajna davčna stopnja ali delež

Safety margin – varnostna meja/razdalja/rezerva

Severe economic downturn – oster padec gospodarske aktivnosti

Stability and Growth Pact (SGP) – Pakt stabilnosti in rasti (Pakt)

Stability program – program stabilnosti

Sustainable investment rule – pravilo vzdržnostnega investiranja

Sustainable public finances – vzdržne javne finance

The European Council of Finance Ministers (ECOFIN) - Svet gospodarskih in finančnih ministrov Evropske unije (Svet)

Tradable deficit permits – dovoljenja za primanjkljaj, s katerimi bi trgovali







## **PRILOGE**

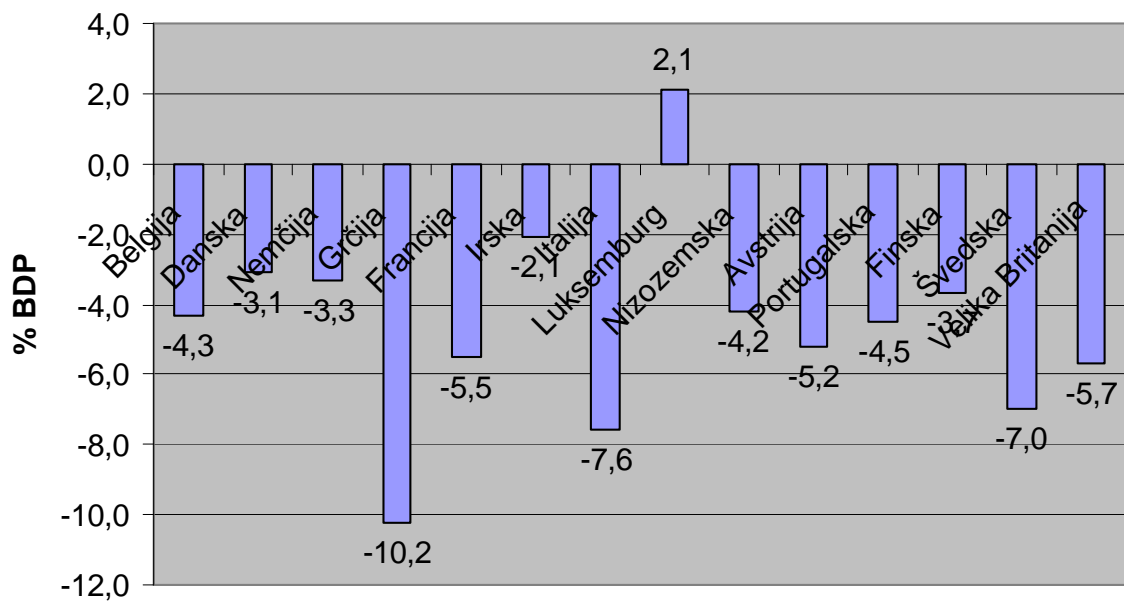
<i>PRILOGA 1</i> .....	1
<i>PRILOGA 2</i> .....	1
<i>PRILOGA 3</i> .....	2
<i>PRILOGA 4</i> .....	3
<i>PRILOGA 5</i> .....	4
<i>PRILOGA 6</i> .....	3
<i>PRILOGA 7</i> .....	4
<i>PRILOGA 8</i> .....	5
<i>PRILOGA 9</i> .....	6





## PRILOGA 1

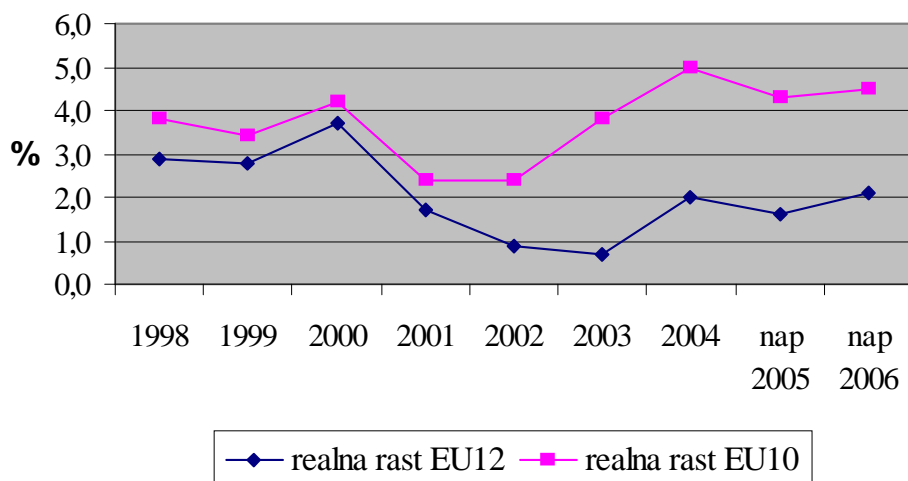
Slika 1: Proračunski primanjkljaji EU15 leta 1995<sup>34</sup>



Vir: Eurostat, 2005.

## PRILOGA 2

Slika 2: Realne gospodarske rasti držav EU12 in desetih novih članic EU, 1998 – 2006



Vir: Eurostat, 2005.

<sup>34</sup> Brez Španije, podatek ni bil na voljo.

## PRILOGA 3

Tabela 1: Stroški starajočega se prebivalstva (% BDP), 2000 - 2050

država	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Belgija	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3
Danska	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3
Nemčija	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9
Grčija	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8
Španija	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3
Francija	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8	np
Irska (% BNP)	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0
Italija	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1
Luksemburg	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3
Nizozemska	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6
Avstrija	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0
Portugalska	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2
Finska	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9
Švedska	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7
VB	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4

Vir: Eichengreen, 2003, str. 42.

## PRILOGA 4

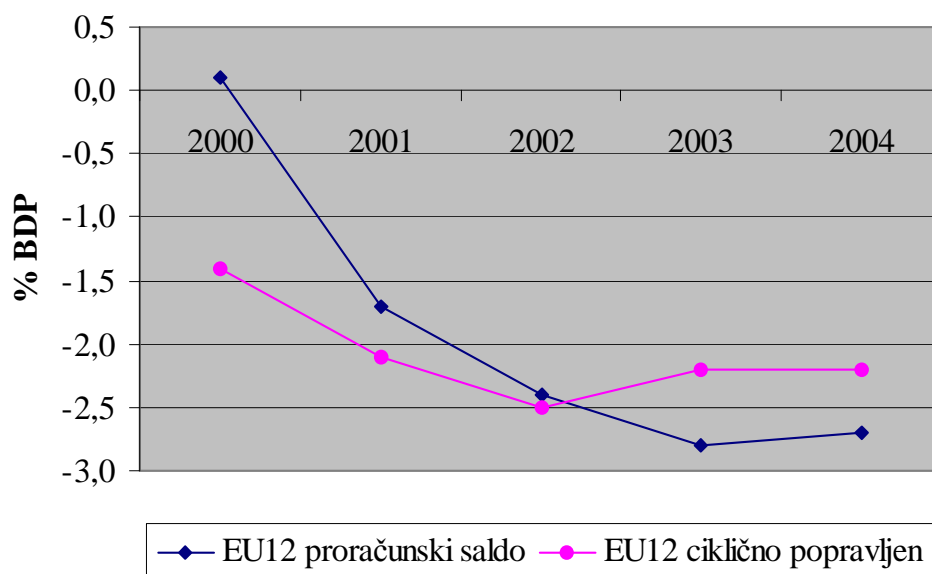
Tabela 2: Dodatne stopnje rasti nekaterih držav potrebne za dohitevanje EU povprečja pod predpostavko povprečne gospodarske rasti EU 2% v 25 oziroma 50 letih (v odstotnih točkah)

	dohitevanje v 25 letih	dohitevanje v 50 letih
Bolgarija	6,2	3,0
Češka	2,2	1,1
Estonija	4,1	2,0
Madžarska	2,9	1,4
Latvija	5,3	2,6
Litva	5,1	2,5
Poljska	4,0	2,0
Romunija	5,5	2,7
Slovaška	3,1	1,5
Slovenija	1,3	0,7
Grčija	1,4	0,7
Portugalska	1,4	0,7
Španija	0,9	0,4

Vir: Buitier, Grafe, 2002, str. 71.

## PRILOGA 5

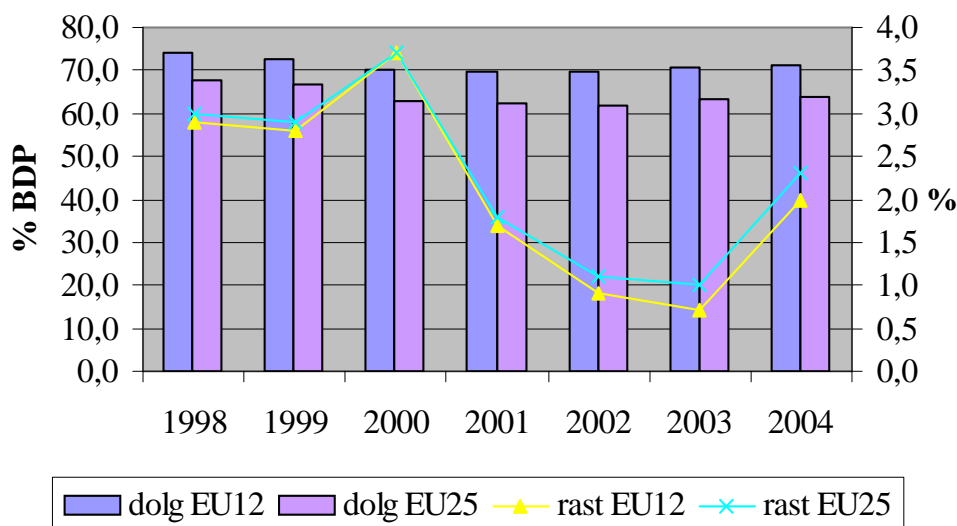
Slika 3: Dejanski proračunski primanjkljaj in ciklično popravljen proračunski saldo za EU12 kot % BDP, 2000 - 2004



Vir: Eurostat, 2005 in Blyumental, 2004, str. 69.

## PRILOGA 6

Slika 4: Javni dolg (leva os) držav članic euroobmočja in EU ter realne gospodarske rasti (desna os) omenjenih držav, 1998 - 2004



Vir: Eurostat, 2005.

## PRILOGA 7

Tabela 3: Rangiranje evropskih držav po Eichengreen-ovem indeksu institucionalnih reform (3 točke pomenijo izvzetje od obveznosti Pakta)

država	kriterij			skupaj
	primernost fiskalnih institucij	omejenost prihodnjih obveznosti za pokojnine	zadostnost reform trga delovne sile	
Belgija	1	1	1	3
Danska	0	0	1	1
Nemčija	0	1	0	1
Grčija	1	1	0	2
Španija	0	1	0	1
Francija	1	0	0	1
Irska	1	1	1	3
Italija	1	1	0	2
Luksemburg	1	1	1	3
Nizozemska	0	0	1	1
Avstrija	1	1	1	3
Portugalska	0	0	0	0
Finska	0	1	1	2
Švedska	0	1	1	2
VB	1	1	1	3

Vir: Eichengreen, 2003, str. 41.

## PRILOGA 8

Tabela 4: Proračunski saldi držav članic EU25 (% BDP), 1998 - 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
euroobmočje	-2,2	-1,3	0,2	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
euroobmočje (12 držav)	-2,2	-1,3	0,1	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
EU 25	-1,7	-0,8	0,8	-1,2	-2,3	-2,9	-2,6
EU 15	-1,6	-0,7	1,0	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
Belgija	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Češka	-4,2	-3,4	-3,7	-5,9	-6,8	-11,7	-3,0
Danska	0,2	2,4	1,7	3,1	1,7	1,2	2,8
Nemčija	-2,2	1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Estonija	-0,3	-3,7	-0,6	0,3	1,4	3,1	1,8
Grčija	-2,5	-1,8	-4,1	-3,6	-0,1	-5,2	-6,1
Španija	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
Francija	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Irska	2,4	2,4	4,4	0,9	-0,4	0,2	1,3
Italija	-2,8	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Ciper	-4,3	-4,5	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,2
Latvija	-0,6	-4,9	-2,8	-2,1	-2,7	-1,5	-0,8
Litva	-3,0	-5,6	-2,5	-2,0	-1,5	-1,9	-2,5
Luksemburg	3,1	3,5	6,0	6,2	2,3	0,5	-1,1
Madžarska	-8,0	-5,6	-3,0	-3,7	-8,5	-6,2	-4,5
Malta	-10,8	-7,6	-6,2	-6,5	-5,8	-10,5	-5,2
Nizozemska	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Avstrija	-2,4	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Poljska	-2,1	-1,4	-0,7	-3,9	-3,6	-4,5	-4,8
Portugalska	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Slovenija	-2,2	-2,1	-3,5	-2,8	-2,4	-2,0	-1,9
Slovaška	-4,7	-6,4	-12,3	-6,0	-5,7	-3,7	-3,3
Finska	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
Švedska	1,8	2,5	5,1	2,5	-0,3	0,2	1,4
Velika Britanija	0,2	1,0	3,8	0,7	-1,7	-3,4	-3,2

Vir: Eurostat, 2005.

## PRILOGA 9

Tabela 5: Javni dolgovi držav članic EU25 (% BDP), 1998 - 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
euroobmočje	73,6	72,2	69,6	69,6	69,5	70,8	71,3
euroobmočje (12 držav)	74,2	72,8	70,4	69,6	69,5	70,8	71,3
EU 25	67,5	66,7	62,9	62,2	61,7	63,3	63,8
EU 15	68,9	67,9	64,1	63,3	62,7	64,3	64,7
Belgija	119,6	114,8	109,1	108,0	105,4	100,0	95,6
Češka	12,9	13,4	18,2	27,2	30,7	38,3	37,4
Danska	61,2	57,7	52,3	47,8	47,2	44,7	42,7
Nemčija	60,9	61,2	60,2	59,4	60,9	64,2	66,0
Estonija	5,6	6,0	4,7	4,4	5,3	5,3	4,9
Grčija	105,8	105,2	114,0	114,8	112,2	109,3	110,5
Španija	64,6	63,1	61,1	57,8	55,0	51,4	48,9
Francija	59,5	58,5	56,8	57,0	59,0	63,9	65,6
Irska	53,8	48,6	38,3	35,8	32,6	32,0	29,9
Italija	116,7	115,5	111,2	110,7	108,0	106,3	105,8
Ciper	61,6	62,0	61,6	61,9	65,2	69,8	71,9
Latvija	9,8	12,6	12,9	14,9	14,1	14,4	14,4
Litva	16,5	23,0	23,8	22,9	22,4	21,4	19,7
Luksemburg	6,3	5,9	5,5	7,2	7,5	7,1	7,5
Madžarska	61,9	61,2	55,4	52,2	55,5	56,9	57,6
Malta	64,9	56,8	56,4	62,4	62,7	71,8	75,0
Nizozemska	66,8	63,1	55,9	52,9	52,6	54,3	55,7
Avstrija	64,8	67,5	67,0	67,1	66,7	65,4	65,2
Poljska	39,1	40,3	36,6	36,7	41,2	45,4	43,6
Portugalska	55,0	54,3	53,3	55,9	58,5	60,1	61,9
Slovenija	23,6	24,9	27,4	28,1	29,5	29,4	29,4
Slovaška	28,6	43,8	49,9	48,7	43,3	42,6	43,6
Finska	48,6	47,0	44,6	43,8	42,5	45,3	45,1
Švedska	68,1	62,7	52,8	54,3	52,4	52,0	51,2
Velika Britanija	47,7	45,1	42,0	38,8	38,3	39,7	41,6

Vir: Eurostat, 2005.