

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FALULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PAKT STABILNOSTI IN RASTI TER
PRORAČUNI IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAV**

LJUBLJANA, avgust 2005

JASNA ŠANTEJ

IZJAVA

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

V Ljubljani, dne 05.09.2005

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. FISKALNA POLITIKA V EKONOMSKI TEORIJI	2
2.1. Fiskalna politika v EMU	3
2.2. Fiskalni kriteriji ekonomske in monetarne unije	3
2.3. Institucionalni okvir fiskalne politike v EMU	4
2.3.1. Pakt stabilnosti in rasti	4
2.4. Ostali pomembni zaključki, povezani s stabilnostjo javnih financ.....	6
3. PRORAČUN	7
3.1. Sestavni deli proračuna	7
3.1.1. Račun finančnih terjatev.....	7
3.1.2. Račun financiranja.....	8
3.1.3. Posebni del	8
3.2. Veljavni proračun	8
3.3. Klasifikacije proračuna	8
3.4. Pomen proračuna za države EU	10
3.4.1. Vloga fiskalne politike pri oblikovanju primerne makroekonomskega okolja ..	10
3.4.2. Vloga proračuna držav v EMU	10
4. FISKALNI PROBLEMI IN REFORME V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH....	11
5. ANALIZA POSAMEZNIH DRŽAV	12
5.1. Nemčija.....	12
5.1.1. Zgodovinski pregled.....	12
5.1.2. Združitev	13
5.1.3. Stroškovna stran	15
5.1.4. Prihodkovna stran.....	15
5.1.5. Najbolj kritična leta.....	15
5.2. Francija	17
5.2.1. Zgodovinski pregled.....	17
5.2.2. Fiskalna politika in državni proračun.....	18
5.2.3. Proračunski izdatki Francije.....	19
5.2.4. Kritična leta (2001-2005)	19
5.3. Irska.....	20
5.3.1. Zgodovinski pregled javnih financ.....	20
5.3.2. Davčna politika	22
5.3.3. Možne razlage izjemne gospodarske rasti Irske.....	23
5.3.4. Javnofinančni odhodki	23
5.4. Češka	25
5.4.1. Obdobje pred finančno krizo.....	25

5.4.2. Obdobje po izbruhu finančne krize do danes	26
5.4.3. Fiskalna politika	26
5.4.4. Proračunski odhodki najbolj kritičnih let	28
5.5. Slovenija	29
5.5.1. Makroekonomska stabilnost.....	29
5.5.2. Javnofinančno ravnovesje	29
5.5.3. Dolg širše opredeljene države	31
5.5.4. Sistem socialnega varstva.....	32
5.5.5. Delež javnofinancijskih odhodkov v BDP	32
6. REFORMA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI	35
6.1. Vsebina reforme	36
6.1.1. Spremembe v preventivnem delu	36
6.1.2. Spremembe v korektivnem delu.....	37
7. SKLEP	39
LITERATURA	41
VIRI.....	42
SLOVAR SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV	
PRILOGA	

1. UVOD

Ena glavnih posebnosti institucionalnega okvira Evropske monetarne unije je stroga fiskalna disciplina, ki je predpogoj za izvajanje neodvisne monetarne avtoritete Evropske centralne banke na področju vzdrževanja stabilnosti cen. Ustanovitelji Maastrichtske pogodbe so veliko pozornost namenili odpravljanju ponavljajočih se neuspehov fiskalne politike, ki so se pojavljali v Evropi v sedemdesetih in osemdesetih letih. To je bilo obdobje hitrega naraščanja javnega sektorja v gospodarstvu.

V državah evroobmočja so se javni izdatki, izraženi v odstotku BDP-ja, v zadnjih dvajsetih letih skoraj podvojili. V tem obdobju so naraščali tudi državni prihodki, vendar po manjši stopnji kot izdatki. Posledično je naraščalo zadolževanje držav EU. Vse to pa se je odražalo v hitro naraščajočem obsegu javnega dolga, ki je v poznih sedemdesetih dosegal malo manj kot 30 % BDP-ja, v osemdesetih pa se je to razmerje več kot podvojilo. Naraščajoči javni dolg pa je vplival na nadaljnje povečanje javnih izdatkov preko odplačil obresti.

Prav iz zgoraj opisanih okoliščin sta razvidna dva poglobljena razloga za radikalne spremembe v fiskalni politiki. Prvi se kaže v nevdružni politiki sedemdesetih in osemdesetih let skozi hitro rast javnega dolga, drugi pa implicira nevarnost takšnih procikličnih politik v monetarni uniji, kjer učinki izjemno slabe fiskalne politike neke države ne morejo biti izravnani z restriktivno monetarno politiko, ki je skupna vsem državam Evropske monetarne unije. To pomeni, če se neka država članica posluži restriktivne fiskalne politike v času gospodarske krize, ker je njen javni dolg izjemno visok, se enotna monetarna politika ne more ukvarjati z izboljšanjem položaja le te dotične države.

Maastrichtska pogodba je stimulirala države Evropske unije h konsolidaciji njihovih proračunov. Vpliv prej omenjene pogodbe se še posebej kaže v izjemni fiskalni konsolidaciji, ki je bila dosežena kljub nenaklonjenemu ekonomskemu ozračju zgodnjih devetdesetih let. Vse države, ki so postale članice EMU, so se lotile fiskalne konsolidacije, tudi Irska, ki ji tega ne bi bilo potrebno, saj je izjemno znižala primanjkljaj državnega proračuna že v poznih osemdesetih.

V zadnjih petih letih pa se je fiskalni položaj določenih držav članic zelo poslabšal. V letu 2004 so samo tri države članice evroobmočja in štiri države članice EU dosegale proračunski presežek oziroma uravnotežen proračun. Na drugi strani pa so štiri države članice evroobmočja (Nemčija, Francija, Grčija in Italija) ter sedem držav članic EU (Velika Britanija, Ciper, Madžarska, Malta, Poljska, Češka in Slovaška) presegle referenčno vrednost proračunskega primanjkljaja (3% BDP-ja).

Vzroki takšnega poslabšanja javnih financ držav Evropske unije so različni. Namen te diplomske naloge je na primerih izbranih držav članic EU in EMU prikazati glavne razloge, ki so vodili v kršitev pravil, zastavljenih v Maastrichtski pogodbi in Paktu stabilnosti in rasti.

V prvem poglavju bom predstavila fiskalno politiko EU. Na kratko bom opisala teoretično podlago delovanja fiskalne politike, institucionalni okvir in njeno vlogo v EMU, razloge za regulacijo nacionalnih fiskalnih politik ter glavne probleme, s katerimi se sooča. Le-ti pa so nerešeni socialni transferji, staranje prebivalstva, davčne reforme, reforme zdravstvenega sektorja in vplivi gospodarski kriz.

V drugem poglavju bom na kratko predstavila proračun. To je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev. Opisala bom pomen proračuna za države EU. Vse države članice morajo namreč pošiljati letna poročila (stabilizacijske programe) Evropski komisiji, v katerih morajo natančno opredeliti zastavljene cilje za izboljšanje javnih financ, potrebne reforme in postopke, kako nameravajo to izvesti.

V četrtem poglavju bom analizirala najbolj kritična leta izbranih držav (Francije, Nemčije in Češke), ko niso bili izpolnjeni Maastrichtski kriteriji, in vzroke za nastale situacije. Na kratko bom predstavila zgodovinski razvoj fiskalne politike in se osredotočila na vzroke poslabšanja javnih financ. Za primerjavo bom predstavila še Irsko, ki bi zaradi uspešne konsolidacije lahko bila vzor ostalim državam članicam. Na koncu pa bom predstavila še fiskalni položaj Slovenije.

V petem poglavju bom na kratko predstavila reformo Pakta stabilnosti in rasti. Opisala bom glavne spremembe v preventivnem in korektivnem delu. Podrobnejša analiza vzrokov za reforme namreč presega meje diplomske naloge.

2. FISKALNA POLITIKA V EKONOMSKI TEORIJI

Države z vstopom v različne oblike integracij izgubljajo dele lastne samostojnosti, kar je odvisno od vrste povezovanja. Najvišja stopnja povezovanj je ekonomska in monetarna unija, ki omogoča največ koristi od delovanja skupnega trga. Vendar je za polno koriščenje prednosti, ki jih nudi omenjena integracija, potrebno prilagoditi številna področja ureditve držav, ki so vanjo vključene. Ekonomska in monetarna unija povzroči, da njene članice izgubijo lastno monetarno in devizno-tečajno politiko. Odločanje o omenjenih elementih ekonomske politike postane naloga celotne skupnosti. Države izgubijo možnost vplivanja na stanje gospodarstva z uporabo različnih kombinacij monetarne, devizno-tečajne in fiskalne politike. Slednja postane najpomembnejši element samostojnosti, ki ga lahko države članice uporabljajo za svoje gospodarske cilje.

Fiskalna politika je torej del makroekonomske politike, ki se nanaša na upravljanje državnih prihodkov in odhodkov. S kombinacijo različnih fiskalnih instrumentov omogoča doseganje različnih makroekonomskih ciljev, in sicer: polno zaposlenost, stabilnost cen, izboljšanje plačilne bilance, pospeševanje rasti potencialnega družbenega proizvoda in razporejanje dohodka oziroma družbenega proizvoda (Jurkovič, 1977, str. 16).

Državi omogoča, da lahko sama preko razporejanja proračunskih prihodkov in odhodkov vpliva na tista področja gospodarstva, ki se ji v določenem trenutku zdijo problematična. Samostojnost odločanja in možnost izbiranja določenih področij dajeta veliko težo fiskalni politiki vsake države v njenih ekonomskih usmeritvah.

2.1. Fiskalna politika v EMU

Evropski svet je leta 1991 v Maastrichtu sprejel odlok o vzpostavitvi Ekonomske in monetarne skupnosti (EMU) in s tem postavil temelj procesu združevanja evropskih držav. Z letom 1999 je 11 držav članic EU sprejelo skupno valuto (EVRO) in s tem ECB omogočilo vzpostavitev skupne monetarne politike. Za države EMU to pomeni, da imajo skupno monetarno in devizno-tečajno politiko, prav tako pa se je z vzpostavitvijo enotne valute povečal njen vpliv na ostala področja, predvsem na fiskalno politiko.

V obdobju šestdesetih in vse do konca osemdesetih let 20. stoletja, ko je nastajala ideja o monetarni integraciji, so se že pojavljale smernice, ki so zagovarjale centralizacijo fiskalne politike in omogočanje zajetnejšega proračuna na ravni EU. Ob implementaciji ideje o denarni združitvi se je pozornost usmerila na omejitve nacionalnih fiskalnih politik držav članic EMU ter postavljanja strogih pravil, zlasti v zvezi s proračunskim primanjkljajem in javnim dolgom. Cilji so bili osredotočeni predvsem na stabilnost cen in potrebe po zdravih javnih financah. Ti cilji se kažejo v Maastrichtskih kriterijih in v pravilih Pakta stabilnosti in rasti. Razmere v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja so tudi povzročile, da se je makroekonomska politika od kombinacije monetarnih in fiskalnih instrumentov za kratkoročno vplivanje na ekonomsko stanje obrnila k srednjeročnim institucionalnim mehanizmom za stabilnost EU (Ongena, Winkler, 2001, str. 314).

2.2. Fiskalni kriteriji ekonomske in monetarne unije

Obstajata dve osnovni vrsti fiskalnih dejavnikov, ki omogočata večanje fiskalne discipline:

- a) številčni cilji, ki jasno opredeljujejo omejitve fiskalnih spremenljivk, kot so trošenje, proračunski primanjkljaj in javni dolg, ter njihovo rast;
- b) predpisani postopki, ki služijo za oblikovanje disciplinirane fiskalne politike.

Številčno opredeljene cilje je enostavno izpolniti in nadzirati, če obstajajo zadovoljivi fiskalni računovodski standardi. Slaba stran strogih numeričnih pravil pa je, da vsiljujejo strogo

disciplino tudi med gospodarsko recesijo, kar lahko vodi do prociklično naravnane fiskalne politike, če vlada ni dovolj razumna, da bi znižala deficit med gospodarskim razcvetom. Ena možnih rešitev se kaže v uporabi številčno opredeljenih ciljev za strukturni del proračuna, ki ni vezan na ciklična gibanja gospodarstva, vendar pa je to metodološko precej zapleteno, saj bi številčno opredeljeni cilji temeljili na težko opredeljivi in opazovani spremenljivki proizvodni vrzeli (to je razlika med dejanskim in ocenjenim potencialnim proizvodom v katerem koli trenutku). Naslednja slabost številčno opredeljenih ciljev je, da pospešujejo uporabo enkratnih ukrepov (to so dejavniki, ki povzročijo začasen proračunski učinek; izboljšanje ali poslabšanje proračuna) ali celo »ustvarjalnega računovodstva« z namenom, da prikažejo skladnost z vnaprej zastavljenimi cilji. Takšni dejavniki ne pripomorejo k preudarnejši fiskalni politiki in kot taki ne izpolnjujejo namena, ki bi ga fiskalna pravila naj. Te dejavnike pa so s pridom uporabile nekatere države članice Evropske monetarne unije, da so dosegle navidezno izboljšanje njihovega fiskalnega položaja.

Druga oblika fiskalnih dejavnikov pa so predpisani postopki, ki služijo za oblikovanje »hierarhičnega« proračunskega obravnavanja, kjer ima centralna avtoriteta sposobnost vzdrževanja omejitev trošenja. Na nadnacionalni ravni pa je nadnacionalno telo zadolženo, da oceni fiskalni položaj nacionalnih vlad in jih kaznuje, če ne izpolnjujejo številčno zastavljenih ciljev. Potreba po opredelitvi predpisanih postopkov se kaže predvsem v problemu časovne nedoslednosti, ki nastane ob samostojnih odločitvah državnih organov. Raziskave so pokazale, da v primeru samostojnih odločitev s strani vladnih organov rezultat ni optimalen. Optimalna rešitev nastane, če se odločitve sprejemajo po vnaprej določenem optimalnem programu, ki strokovnjakom ne pušča možnosti za diskrecijsko rešitev problema.

Institucionalni okvir Maastrichtske pogodbe je kombinacija zgoraj opisanih fiskalnih dejavnikov (predpisanih postopkov in številčno opredeljenih ciljev). Na eni strani je s to pogodbo določeno, da morajo države članice dosegati visoko stopnjo konvergence, da sploh lahko pristopijo k monetarni uniji. Eden od elementov konvergence je stabilnost državnega finančnega položaja, opredeljen kot zgornja meja državnega primanjkljaja, ki ne sme presegati treh odstotkov BDP-ja in javni dolg, ki ne sme presegati šestdesetih odstotkov BDP, oziroma v primeru višjega dolga, se mora le-ta približevati referenčni vrednosti v nekem doglednem času (Lavrač et al., 2003, str. 19).

2.3. Institucionalni okvir fiskalne politike v EMU

2.3.1. Pakt stabilnosti in rasti

Z vstopom v EMU se je razširilo mnenje, da bodo države članice manj upoštevale fiskalno disciplino. Posledica tega je bil z letom 1997 v Amsterdamu sprejet Pakt stabilnosti in rasti, ki specifično določa fiskalna obnašanja članic. Države članice se morajo izogibati prevelikemu javnemu dolgu (državni primanjkljaj je omejen z zgornjo mejo treh odstotkov BDP-ja, javni dolg pa z zgornjo mejo šestdesetih odstotkov BDP-ja) (Lavrač et al., 2003, str. 20).

Država izpolnjuje prvo pravilo, če je primanjkljaj državnega proračuna pod zgornjo mejo treh odstotkov BDP-ja oziroma ima dinamiko padanja pod to mejo. Pravila dopuščajo tudi možnost preseganja treh odstotkov državnega primanjkljaja, vendar le v izjemnih primerih, nato pa se mora preučevani kazalec vrniti pod to mejo. Interpretacija izjemnih pogojev je lahko različna in ni točno določena v Amsterdamski pogodbi. Prav tako država izpolnjuje drugi kriterij, če je javni dolg pod mejo šestdesetih odstotkov BDP-ja oziroma ima dinamiko približevanja tej meji.

Pakt stabilnosti in rasti Evropskemu svetu omogoča regulacijo in nadzor proračunskih situacij ter implementacijo postopkov za zmanjšanje proračunskih primanjkljajev. Država članica mora pod okriljem Pakta stabilnosti in rasti, določiti srednjeročno strategijo proračuna blizu uravnovešenosti oz. v presežku, tako da lahko v času depresije ohrani svoj primanjkljaj pod zgornjo mejo dopustnosti. Če je šok prevelik, pa je možno uporabiti tudi klavzulo, ki dopušča izjeme v izrednih primerih, in sicer kadar pade BDP letno za najmanj dva odstotka. V primeru padca za manj kot ta odstotek so potrebni še dodatni pogoji. Za vsako možnost presojanja o moči posamezne krize mora BDP posamezne države pasti vsaj za 0,75 %. Vsako preseganje zgornje meje primanjkljaja mora biti že v naslednjem letu postavljeno pod to mejo.

S Paktom stabilnosti in rasti je bil predstavljen tudi mehanizem predčasnega opozarjanja, po katerem morajo države članice EMU izpolnjevati programe stabilizacije, članice Evropske ekonomske unije pa izpolnjevati programe konvergence. Osnova obeh skupin programov so srednjeročni proračunski cilji. Evropski svet lahko opozori posamezno članico, če se pojavijo odstopanja od teh ciljev, vendar Evropska komisija ne more sankcionirati držav, ki niso članice EMU. Članice EMU se morajo potruditi, da spustijo državni primanjkljaj pod zgornjo mejo v obdobju dveh let po identifikaciji težav in eno leto po preseganju zgornje meje, razen če je s strani Evropskega sveta določeno drugače. Te izjeme niso natančno določene, vendar se praviloma uporabljajo samo ob resnih težavah posameznih članic. Vrsta sankcij, ki zahteva od kršiteljice polog brezobrestnega depozita, je lahko v prvem letu sestavljena iz fiksne komponente, in sicer v višini petine odstotka BDP-ja posamezne članice in fleksibilne komponente, ki se določi kot desetina razlike med proračunskim primanjkljajem članice in zgornjo mejo dopustnosti (treh odstotkov). Zgornja meja depozita je postavljena pri polovici odstotka BDP-ja. Fleksibilna komponenta omejuje prehajanje čez zgornjo mejo, medtem ko fiksna komponenta vzpodbuja k manjši možnosti nastajanja prevelikega proračunskega primanjkljaja posamezne članice. V vsakem naslednjem letu nastajanja presežnega primanjkljaja se implementira le variabilna komponenta te vrste sankcije, po dveh letih pa pravilo narekuje, da se depozit spremeni v plačilo kazni (Brits, De Vor, 2000, str. 201-202).

Pakt stabilnosti in rasti zahteva od držav (preko stabilizacijskih ali konvergenčnih programov), da držijo srednjeročno proračunsko pozicijo blizu uravnovešenosti oziroma v presežku. V definiciji te varne pozicije proračuna je potrebno upoštevati ciklični vpliv ekonomije na omenjeno stanje. Ta učinek je odvisen od velikosti vpliva ciklične fluktuacije na družbeni proizvod in tudi od občutljivosti proračuna na to gibanje. Ugotavljanje tega

učinka je mogoče z ločevanjem ciklične komponente proračunske situacije in njeno upoštevanje pri doseganju zelene pozicije.

2.4. Ostali pomembni zaključki, povezani s stabilnostjo javnih financ

Tako v državah evroobmočja kot tudi v pridruženih državah je fiskalni položaj odvisen tudi od drugih dejavnikov, ne samo od nujnosti izpolnjevanja Maastrichtskih kriterijev. Nekateri dejavniki so tesno povezani z EMU, npr. Pakt stabilnosti in rasti, medtem ko imajo drugi (npr. staranje prebivalstva) bolj splošen značaj.

Razvoj demografske situacije v državah evroobmočja se rahlo razlikuje od demografskega razvoja v pridruženih državah, zato breme staranja prebivalstva ni imelo enakega vpliva na javne finance teh držav. Vsekakor pa se bosta morali obe skupini držav soočiti z naraščajočim številom starega prebivalstva.

Obstajajo pa še številna področja, kjer bodo potrebni dodatni stroški. Dodatno se bodo povečali stroški v zdravstvenem sektorju, ki so povezani z daljšo pričakovano življenjsko dobo in tehnološkimi posodobitvami zdravstvenih sistemov in postopkov. Nizke stopnje smrtnosti, ki so upadale po 4-5-odstotni stopnji letno od leta 1960 naprej, spremljane z nizko stopnjo rodnosti, so prispevale h konstantni rasti starejše populacije, katere delež se je povečal (odvisno od države) za 35-55 odstotkov od leta 1960. To dejstvo je pomembno tudi zaradi zmanjševanja razmerja med delovno aktivnim prebivalstvom in vzdrževanim prebivalstvom. Povečan delež ljudi nad starostno mejo 65 let bremeni pokojninski sistem, ker se povečujejo izdatki za pokojnine.

Veliko držav se srečuje še s številnimi drugimi problemi. Nekatere še imajo sistem sprotnega plačevanja pokojnin s številnimi ugodnostmi (kot je predčasna upokožitev), kar pomeni, da so nujno potrebne pokojninske reforme. Poleg tega se srečujejo še z resnim naraščanjem nezaposlenosti, kar vodi v zmanjšanje socialnih in davčnih prispevkov oziroma prihodkov državnega proračuna, ter pojavom sive ekonomije. Prav tako se pojavljajo še razni drugi stroški odvisno od držav (npr. politični stroški prestrukturiranja podjetij v državni lasti).

Tudi pridružene države se srečujejo s problemom staranja prebivalstva. Proces ekonomske transformacije pa povzroča dodaten pritisk na pokojninske sisteme. Večina pridruženih držav (kot npr. Poljska in Češka) ima sistem sprotnega plačevanja pokojnin z veliko ugodnostmi. Le-te so se soočale z dvojnimi pritiskom, tako na prihodkovni kot tudi na izdatkovni strani zaradi procesa tranzicije. Veliko držav se je zateklo k programom zgodnjih upokožitev z namenom zadrževanja stopnjevanja nezaposlenosti in blaženja socialnih in političnih stroškov prestrukturiranja podjetij v državni lasti. Po drugi strani pa se je zmanjšal obseg prispevkov zaradi manjšega obsega zaposlenih, povečane nezaposlenosti in povečanega pojava sive ekonomije. Večina držav je že izvedla številne reforme in ustanovila prostovoljne privatne

pokojninske sklade. Poljska je na primer predstavila obvezen pokojninski sistem, ki temelji na modelu skladov Latinske Amerike.

Čeprav imajo države Srednje in Vzhodne Evrope relativno mlado populacijo, se že kažejo pomembni simptomi preobrata v demografski strukturi teh držav. Novi pokojninski sistemi bi naj bili dovolj fleksibilni, da bi se lahko prilagodili naraščajočim demografskim potrebam, vendar staranje prebivalstva predstavlja nevarnost tudi za zdravstvo in šolske sisteme, kar se odraža v državnem proračunu (Lavrač et al., 2003, str. 42-43).

3. PRORAČUN

Proračun je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun sprejme državni zbor po posebnem, predpisanem postopku. Je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

3.1. Sestavni deli proračuna

Sestavni deli proračuna so splošni del proračuna, posebni del in načrt razvojnih programov. Splošni del proračuna vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja.

V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo prihodki, ki obsegajo tekoče prihodke (davčne in nedavčne prihodke), kapitalske prihodke, prejete donacije transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa se izkazujejo odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke ter investicijske transfere.

3.1.1. Račun finančnih terjatev

Račun finančnih terjatev zajema na strani izdatkov tiste tokove izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov (to je nepovratno danih sredstev), pač pa imajo bodisi značaj danih posojil finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v javna in zasebna podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve države (ali občine) do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev. V okviru te skupine izdatkov se izkazujejo tudi plačila zapadlih jamstev države finančnim institucijam ali drugim upnikom, s čimer nastane terjatev države (regresna pravica) do glavnega dolžnika (osebe za katero je

država jamčila). Na strani prejemkov pa so v tem računu izkazani tokovi prejemkov, ki nimajo značaja prihodkov, pač pa so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejetih sredstev iz naslova prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah.

3.1.2. Račun financiranja

V računu financiranja se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države oziroma s financiranjem proračunskega primanjkljaja, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb. Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujem trgu. Odplačila dolga pa so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi spremembe stanja denarnih sredstev na računih med proračunskim letom.

3.1.3. Posebni del

Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po področjih proračunske postavke, te pa na podskupine kontov. Proračunska postavka je del podprograma, ki zajema celoto aktivnosti ali projekta, ki ga izvaja posamezni neposredni uporabnik.

3.2. Veljavni proračun

Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun s spremembami, ki so se zgodile tekom proračunskega leta. Spremembe nastajajo zaradi prerazporeditev ali uskladitev pravic porabe proračunskih sredstev. Veljavni proračun se lahko dnevno spreminja v skladu z omejenimi spremembami. Pogoje in način razporejanja sredstev določa Zakon o javnih financah.

Realizacija proračuna je vsota realiziranih prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov proračuna (Splošno o proračunu, Ministrstvo za finance, 2005).

3.3. Klasifikacije proračuna

Prikazane so le tiste klasifikacije, po katerih je strukturiran proračun. Za razne analize in spremljanje izvrševanja proračuna pa se uporabljajo tudi druge klasifikacije.

a) Institucionalna klasifikacija pove, kateri proračunski uporabniki uporabljajo proračunska sredstva. Proračunski uporabniki so določeni s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki je objavljen v Uradnem listu.

Ločimo tri velike skupine:

- a) Nevladni proračunski uporabniki (Predsednik RS, Državni zbor in Državni svet)
- b) Vladni proračunski uporabniki (Vladne službe, Ministrstva)
- c) Pravosodni proračunski uporabniki (Sodišče in Tožilstva)

b) Programsko–funkcionalna klasifikacija kaže, kaj se financira iz proračuna oziroma na katerih področjih država izvaja svoje naloge in programe. Določa jo Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, ki je objavljen v Uradnem listu. Ločimo tri nivoje:

- a) Področja proračunske porabe so področja delovanja države (izraženo preko izdatkov državnega proračuna), za katere je bila izoblikovana določena politika oziroma strategija.
- b) Glavni programi so splošni, širše definirani programi za izvajanje strateških ciljev (navadno srednjeročnih in dolgoročnih), za katere je bila izoblikovana določena politika oziroma strategija.
- c) Podprogrami so sestavni deli glavnega programa, ki imajo jasno določene specifične cilje in kazalce učinkovitosti (indikatorje). Vsak podprogram je v pristojnosti samo enega uporabnika.

Državna telesa, ki razpolagajo s sredstvi proračuna so naslednja: Politični sistem, Ekonomska in fiskalna administracija, Zunanja politika in mednarodna pomoč, Skupne administrativne službe in splošne javne storitve, Znanost in tehnološki razvoj, Lokalna samouprava, Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih, Notranje zadeve in varnost, Pravosodje, Trg dela in delovni pogoji, Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo, Pridobivanje in distribucija energetskih surovin, Promet, prometna infrastruktura in komunikacije, Gospodarstvo, varovanje okolja in naravne dediščine, Prostorsko planiranje in stanovanjska izgradnja, Zdravstveno varstvo, Kultura, šport in nevladne organizacije, Izobraževanje, Socialno varstvo, Pokojninsko varstvo, Servisiranje javnega dolga, Intervencijski programi in obveznosti, Prispevek v proračun Evropske unije.

- d) **Ekonomska klasifikacija** javnofinančnih tokov je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Določa jo Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki je objavljen v Uradnem listu.

Skupine kontov po posameznih bilancah so:

A) Bilanca prihodkov in odhodkov:

Davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije, transferni prihodki, prejeta sredstva iz Evropske unije, tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki, investicijski transferi, plačila sredstev v proračun Evropske unije;

B) Bilanca finančnih terjatev in naložb:

Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev, dana posojila in povečanje kapitalskih deležev;

C) Račun financiranja: zadolževanje, odplačila dolga¹.

3.4. Pomen proračuna za države EU

3.4.1. Vloga fiskalne politike pri oblikovanju primerne makroekonomskega okolja

Fiskalna politika v EMU je decentralizirana in je kot taka domena vsake države članice. Takšna ureditev je v veliki meri okrnjena zaradi številnih pravil in navodil, ki jih Evropska komisija (kot centralna avtoriteta) narekuje članicam EMU predvsem zaradi varovanja temeljnega cilja Evropske unije, ki je osredotočen na ohranjanje stabilnosti cen.

Omejitev nacionalnih fiskalnih politik je tudi posledica ohranjanja ciljev skupne monetarne politike. Nacionalna fiskalna politika ne sme vplivati na politiko sosednjih držav, prav tako pa fiskalna politika na ravni EU ne sme pomagati državi članici, ki ima probleme s solventnostjo. Ta pravila veljajo za vse države, kar izniči možnost pojavljanja zmanjšanja fiskalne discipline in moralnega tveganja.

Vpliv skupne monetarne politike in skupnega kapitalskega trga na fiskalno odločanje se kaže v dveh smereh. Na eni strani so dolgoročne omejitve proračuna posameznih držav, ki ne puščajo nobenih izjem in možnosti pomoči monetarnega financiranja javnega dolga s strani ECB; na drugi strani pa lahko vlade kratkoročno financirajo svoj proračun na skupnem kapitalskem trgu, kar se kaže kot izjemno ugodno tudi za države z visokim javnim dolgom (Ongena, Winkler, 2001, str. 317).

Problemi, ki jih imajo bodoče članice s svojo fiskalno politiko, se pokažejo že v procesu približevanja Evropski uniji kot ekonomski integraciji, zaradi česar morajo omenjene države temeljito spremeniti strukturo proračunskih prihodkov in odhodkov. Strukturne spremembe (zaradi izpolnjevanja dveh fiskalnih kriterijev Maastrichtskega sporazuma) povzročajo državam številne probleme, saj morajo le-te izpeljati javnofinančne reforme, da bi se uspešno vključile v delovanje skupne ekonomske politike EU.

3.4.2. Vloga proračuna držav v EMU

Za nadzor doseganja srednjeročne referenčne pozicije so za države EU primerni tako stabilizacijski kot tudi konvergenčni programi posameznih članic. Države morajo svoje proračunske cilje predložiti Evropskemu svetu in Evropski komisiji in s tem predstaviti svojo javnofinančno politiko. Programi morajo vsebovati natančno določeno pot k vzpostavitvi zaželene proračunske pozicije v pričakovanem makroekonomskem okolju ter občutljivost posameznih usmeritev glede na specifične dejavnike.

Države, ki niso članice EMU, morajo še dodatno določiti srednjeročne cilje svoje monetarne politike, kar zahteva proces vključevanja v Monetarno unijo. Programi so ocenjeni s strani

¹ Povzeto po Ministrstvu za finance, Sektor za proračun-Splošno o proračunu

Evropske komisije in Evropskega ekonomskega in finančnega komiteja. Od leta 1998, ko so bili ocenjeni prvi programi, pa Evropski svet ovrednoti posamezne programe vsako leto posebej. Svet preuči, ali programi dopuščajo dovolj manevrskega prostora za varno prebroditev krize presežnega primanjkljaja, ali so ekonomski kazalci, na katerih je pripravljen program, realno ocenjeni oz. postavljeni, ali so ukrepi učinkoviti v doseganju proračunskih ciljev in ali so specifične politike v skladu s skupno politično usmeritvijo EU. Po tej preučitvi Evropski svet v sodelovanju z Evropsko komisijo in Evropskim ekonomskim in finančnim komitejem izda svoje mnenje, kar mora biti opravljeno najkasneje v dveh mesecih po predložitvi programa. Pakt stabilnosti in rasti predstavlja tudi mehanizem predčasnega opozarjanja glede spoštovanja fiskalne discipline. Če država ne sledi svojim usmeritvam, zapisanim v stabilizacijskem ali konvergenčnem programu, Evropski svet izda opozorilo, ki narekuje državam, da popravijo odstopanja. Članice lahko odstopajo od strategije samo takrat, kadar je to povzročeno s strani delovanja avtomatičnih stabilizatorjev. Ko gre za strukturne vzroke odstopanja od pravil, pa je potreben nov program, ki vsebuje ukrepe za doseganje določenih ciljev v novih razmerah (Public Finances in EMU, European Commission, 2005, str. 70).

4. FISKALNI PROBLEMI IN REFORME V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH

Maastrichtska pogodba se je izkazala kot učinkovito sredstvo za preobrat petindvajset let trajajočega poslabševanja javnih financ držav EU. Primanjkljaj držav evroobmočja je padel za 3,5-odstotnih točk BDP-ja med leti 1993 in 1997 z namenom doseči raven pod 3 % BDP. Vse države, razen Grčije, so do leta 1997 dosegale primanjkljaj pod zgornjo mejo 3 % BDP. To je pomenilo, da so države dovolj učinkovito izvajale konsolidacijo svojih proračunov in so tako bile pripravljene na vstop v EMU. Kar pa zadeva javni dolg, je le peščica držav uspela doseči predpisano raven, vendar pa je Evropska komisija obravnavala ta kriterij bolj fleksibilno zaradi možnosti »približevanja referenčni vrednosti na zadovoljivi stopnji« in s tem omogočila, da so vse države izpolnjevale kriterije.

V naslednjem poglavju so predstavljene samo nekatere države, saj bi opisovanje problemov vseh držav presehalo meje diplomske naloge. Za Irsko sem se odločila, ker je bila ob vstopu v EU ena izmed najmanj razvitih članic poleg Španije, Portugalske in Grčije, v zadnjih desetletjih pa je dosegla izjemno gospodarsko rast in se uvrstila med najbolj odločne, samozavestne in prodorne države v Evropi. Iz zaostale agrarne države, nekoč revne britanske kolonije, se je Irska razvila v deželo visokotehnološke industrije, poleg tega je edina država, ki je izpolnjevala z Maastrichtsko pogodbo določen kriterij presežnega proračunskega primanjkljaja na dan, ko je bila pogodba podpisana.

Od držav članic EMU, ki nimajo stabilnih javnih financ, sem izbrala Francijo in Nemčijo. Sta najpomembnejši državi EU, ki izstopata tako po neto plačilih v proračun EU kot tudi po gospodarski moči in velikosti. Čeprav sta presegali referenčno vrednost proračunskega

primanjkljaja (3 % BDP-ja), nista upoštevali opozoril Evropske komisije in v zadnjih treh letih nista uspeli znižati proračunskega primanjkljaja pod referenčno vrednost. Prav zaradi tega je prišlo tudi do spora med Evropsko komisijo in Evropskim svetom, ki ga je razrešilo šele Evropsko sodišče. Posredno pa je ta spor, poleg drugih dejavnikov, privedel do reforme Pakta stabilnosti in rasti.

Proračunski položaj pridruženih članic se močno razlikuje in niha od uravnoveženega proračuna (Estonija) do precejšnjega primanjkljaja (Madžarska, Češka). Kljub temu pa lahko najdemo določene podobnosti. To velja predvsem za skupino srednjeevropskih držav – Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovaško –, ki so beležile najvišje proračunske primanjkljaje v letu 2001. Za proračun teh držav je značilen predvsem visok delež obveznih izdatkov, na primer za pokojninske in socialne ugodnosti, ki so nefleksibilni in jih je težko preurediti. Skupaj s specifičnimi problemi vsake države, kot so prestrukturiranje bančnega sektorja (Slovaška, Češka), gospodarska kriza (Poljska) in politični pritiski na povečanje izdatkov (Madžarska), je vse to vodilo v visoke primanjkljaje v teh državah v letu 2001.

Od pridruženih držav sem izbrala Češko in Slovenijo. Javne finance Češke so bile zaznamovane s trajno rastjo proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. To je predvsem odraz procesa tranzicije in strukturnih problemov čeških javnih financ. Fiskalna politika Češke izgublja svojo stabilizacijsko funkcijo in v zadnjih letih ni delovala v skladu z načeli EU. Glede na trenutno situacijo, ko ima Češka nizko rast BDP-ja, so že vidne posledice presežnega proračunskega primanjkljaja. Če se bo takšen razvoj nadaljeval, lahko to povzroči resno makroekonomsko neravnotežje oziroma lahko vodi celo v zunanje neravnotežje (Matalik, Slavik, 2003, str. 124).

Tudi Slovenija se je soočala s problemom visoke ravni fiksnih izdatkov v proračunu, vendar je bil celoten fiskalni položaj močnejši kot v štirih srednjeevropskih državah. Tudi v Sloveniji so se pojavili dodatni stroški zaradi druge faze proračunskih reform, ki pa bi naj srednjeročno omogočili zmanjšanje napetosti v javnih financah.

5. ANALIZA POSAMEZNIH DRŽAV

5.1. Nemčija

5.1.1. Zgodovinski pregled

Fiskalna politika je postajala med gospodarsko krizo, na začetku sedemdesetih let, vedno bolj ekspanzivna, kar je vodilo do večanja ciklično prilagojenega primarnega primanjkljaja vse do leta 1976. Največji porast primanjkljaja pa je bil v letu 1974 med gospodarsko recesijo. Fiskalna disciplina je popustila že, ko je imelo gospodarstvo še naraščajoč trend, kar pomeni, da je bila fiskalna politika prociklična. Pospeševala je konjunkturo, namesto da bi preprečila upad ekonomske aktivnosti.

Po letu 1960 so bile pokojnine oblikovane tako, da so omogočile boljši življenjski standard. Vezane so bile na individualno raven zaslužka. Poleg tega pa so bile indeksirane na plače, kar pomeni, da so bili upokojenci deležni ugodnosti povečane gospodarske rasti.

Leta 1972 so sicer izvedli pokojninsko reformo, ki pa ni bila dovolj uspešna. Poleg tega pa je vlada uporabljala pokojninski sistem kot instrument za oblikovanje politike delovne sile. Ko je brezposelnost začela naraščati, je država rešila problem tako, da je predčasno upokojila starejše delavce.

V sedemdesetih letih je povečanje izdatkov za socialno varnost predstavljalo skoraj 40 odstotkov celotnega povečanja državnih izdatkov. To povečanje je bilo delno posledica visoke inflacije in visokih plač, delno pa neomejenih sprememb v zdravstvu in pokojninski zakonodaji. Financiranje bolnišnic je bilo kar obsežno in radodarno, povečala pa so se tudi izplačila pokojnin predvsem zaradi uredbe, ki je dovoljevala predčasne upokojitve (Jürgen von Hagen et al., 2005, str. 7-10).

V osemdesetih letih je Nemčija doživljala obdobje zmerne gospodarske rasti, kar ji je omogočilo precejšno konsolidacijo javnih financ. Znižale so se davčne obremenitve, državni izdatki pa so se zmanjšali iz 50 % BDP-ja v zgodnjih osemdesetih na 45 % BDP-ja konec desetletja. Proračunski primanjkljaj se je postopno nižal, dokler ni leta 1989 zabeležil celo majhen presežek. Tudi javni dolg, izražen v odstotkih BDP-ja, je začel upadati. Inflacija je bila nizka (Generational accounting in Europe, European Commission, 1999, str. 58).

Leta 1982 je prišla na oblast Kohlova vlada predvsem zaradi predvolilnih obljub o znižanju nezaposlenosti. Izboljšali so primarno bilanco in stabilizirali raven javnega dolga. Takšen konsolidacijski učinek so dosegli predvsem z znižanjem prejemkov socialnega varstva iz 17,3 % BDP-ja v letu 1982 na 16,3 % v letu 1984. Znižale pa so se tudi plače javnega sektorja. Bistveno pa je pripomoglo tudi izboljšanje gospodarske rasti. Po tem letu so socialni izdatki ostali nekje na ravni 16 % BDP-ja, do leta 1989. Takšno izboljšanje javnih financ pa je pospešilo znižanje davkov. Vendar pa je bil ta uspeh bolj kvantitativne kot kvalitativne narave (Jürgen von Hagen et al., 2005, str. 11).

5.1.2. Združitev

Dve dejstvi lahko nazorno prikažeta razliko v gospodarski razvitosti na novo združenih držav. Prvič, delovna produktivnost in BDP na prebivalca Vzhodne Nemčije sta dosegala le tretjino ravni delovne produktivnosti in BDP-ja na prebivalca Zahodne Nemčije. Drugič, industrijski kapital in javna infrastruktura nista dosegala niti 50 % industrijskega kapitala in infrastrukture Zahodne Nemčije. Industrijska panoga je bila pretežno zastarela in večji del javne infrastrukture je bil v slabem stanju. Življenjski standard Vzhodne Nemčije je bil neprimerno nižji od življenjskega standarda Zahodne Nemčije (Generational accounting in Europe European Commission, 1999, str. 58-59).

Po združitvi Vzhodne in Zahodne Nemčije pa je prišlo do poslabšanja javnih financ. Vključitev je namreč povzročila ogromen porast celotnih transferov, posebej pa nadomestil za brezposelnost. Največji delež transferov je bil namenjen gospodinjstvom. Drugi večji porabnik državnih sredstev je bilo financiranje primanjkljaja Vzhodne Nemčije. Tretji največji porabnik proračunskih sredstev Zahodne Nemčije pa so bile subvencije podjetjem Vzhodne Nemčije (Jürgen von Hagen et al., 2005, str. 9).

Dodaten šok za Vzhodno Nemčijo pa je po združitvi povzročila monetarna politika. Ko sta se leta 1990 oba dela sporazumela o ekonomski, monetarni in socialni uniji, je Vzhodna Nemčija prevzela nemško marko. Veliko prejšnjih državnih podjetij ni preneslo tega šoka. Na začetku leta 1991 je delovna produktivnost upadla na 22 odstotkov produktivnosti zahodnega dela. Kljub gospodarski depresiji pa so se realne plače vzhodnega dela skoraj podvojile (Generational accounting in Europe, European Commission, 1999, str. 59).

Raven državnih izdatkov je med leti 1990 in 1997 narasla iz 44,5 % BDP-ja na 49,3 %. Vsi transferi in subvencije, ki so vključevali tudi zdravstvene storitve, so povečevali rast izdatkov. Leta 1997 se je proračunski primanjkljaj gibal okoli treh odstotkov BDP-ja (-2,7 %) (glej Prilogo 1, Tabelo 2, str. 3), vendar to ni bila samo posledica povečanja stroškov zaradi združitve, saj je bil večji del transferov črpan iz posebej za to ustanovljenih skladov, in so bili ti stroški šele leta 1995 uradno vključeni v državne račune. Ko so bile te in številne druge obveznosti končno vključene v sistem, je javni dolg narasel iz 41,5 % BDP-ja v letu 1990 na 57,0 % BDP-ja v letu 1995 (glej Prilogo 1, Tabelo 2, str. 3) (Jürgen von Hagen et al., 2005, str. 11).

Poslabšanje javnih financ Nemčije se je začelo v bistvu že leta 1998, vendar je ostajalo prikrito s pomočjo ugodne gospodarske klime in drugih začasnih vplivov. Po drugi strani pa je bilo povečanje primanjkljaja po letu 2001 predvsem posledica cikličnih in določenih začasnih dejavnikov (enkratni ukrepi so bili: pomoč Bankgesellschaft Berlin, plačilo odškodnin vojnim prisilnim delavcem in stroški zaradi poplav). V obdobju med leti 2001 in 2003 sočasni dejavniki prispevali kar 2,25 % BDP-ja k povečanju proračunskega primanjkljaja. Strukturno poslabšanje je bilo pogojeno z dogajanjem na prihodkovni strani proračuna. Strukturni primanjkljaj je začel v letu 2001 počasi naraščati predvsem zaradi prve faze davčne reforme, po tem letu pa je rahlo upadal.

Obdobje stagnacije nemškega gospodarstva, med leti 2001 in 2004, ni bilo niti najmanj pričakovano; vendar ni Nemčija v obdobju med leti 1997 in 2004 nikoli dosegla strukturno uravnanega proračuna. Če pa bi ji uspelo doseči strukturno uravnan proračun do leta 2000 in če ne bi znatno znižala davkov v letu 2001, bi najverjetneje lahko obdržala primanjkljaj pod tremi odstotki BDP-ja kljub nepričakovanemu upadu gospodarske rasti in drugim neugodnim vplivom (Kremer, Wendorf, b.1., str. 2).

5.1.3. Stroškovna stran

V obdobju od leta 1997 do 2004 je povečano število upokojenih in breme pokojnin nekdanjih državnih poštnih uslužbencev povzročilo porast državnih izdatkov za približno 0,3 % BDP-ja letno. Kapitalski transferji so se povečali za približno 0,5 % BDP-ja letno. Največji porast državnih izdatkov pa so povzročile subvencije gospodinjstvom. Ostale dajatve za socialno varstvo (za zdravstvo, za nezaposlenost in drugi socialni transferji) pa so naraščale minimalno.

Kljub velikemu povečanju javnega dolga so se plačila obresti, absolutno gledano, celo nekoliko znižala. Do tega je prišlo zaradi sunkovitega padca v povprečni obrestni meri na javni dolg iz 6 % v letu 1997 na malo manj kot 5 % v letu 2003. Ciklično prilagojena raven primarnih izdatkov (prilagojena za stroške obresti) se je povečala za 0,3-odstotne točke med letoma 1997 in 2003.

5.1.4. Prihodkovna stran

Leta 2001 so izvedli davčno reformo, ki je močno znižala direktno davčno obremenitev. Po drugi strani pa je prišlo do vidnega porasta v indirektnih davkih (+1,3 % BDP-ja), kar je bila predvsem posledica reforme ekološkega davka, preko katerega so zvišali energetske davke (da bi prispevali k financiranju pokojninskega zavarovanja). Po upadanju do leta 2001 so stopnje prispevkov za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje zopet začele naraščati, zaradi upada državnih prihodkov. Prispevki za bolniško nego in nadomestila za nezaposlenost so ostali na konstantni ravni.

Do zelenega povečanja državnih prihodkov po eni strani ni prišlo zaradi tega, ker je povečanje davkov izzvalo povečanje davčnih utaj. Po drugi strani pa je prišlo do izpada socialnih prispevkov, saj so se pojavili privatni sistemi zdravstvenega zavarovanja, za katere se je odločalo čedalje več ljudi višjega plačilnega razreda. To pa pomeni, da so le-ti izstopili iz državnih sistemov zdravstvenega zavarovanja, kar je povzročilo velik izpad prihodkov. Nedavčni prihodki so se v tem obdobju znižali, kar je med drugim tudi posledica nižjih dohodkov Zvezne banke (Kremer, Wendorf, b.1., str. 4).

5.1.5. Najbolj kritična leta

V letu 2002 je proračunski primanjkljaj Nemčije dosegal 3,5 % BDP-ja (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3). Takšno poslabšanje glede na leto 2001, ko je proračunski primanjkljaj znašal 2,8 % BDP-ja (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3), je med drugim posledica močnejšega padca gospodarske aktivnosti od pričakovanega. Prekoračitev načrtovanih izdatkov se je pojavila predvsem v zdravstvenem sektorju zaradi povečanja meje izdatkov, namenjenih za zdravila in farmacevtske izdelke v letu 2001. Poleg tega pa nekatere regionalne oblasti niso spoštovale zastavljenih izdatkovnih ciljev, opredeljenih v finančnem načrtu (Finanplanungsrat). Javni dolg je narasel iz 59,4 % BDP-ja v letu 2001 na 60,8 % BDP-ja v letu 2002 (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3) delno kot posledica relativno visokega primarnega proračunskega primanjkljaja, delno pa kot posledica slabe nominalne rasti BDP-ja. V tem letu

se je na nemški proračun še dodatno ustvarjal pritisk hitrega staranja prebivalstva. Nemčija namreč še ni izvedla prepotrebnih reform zdravstvenega in pokojninskega sistema (Public finance in EMU, European Commission, 2002, str. 168).

Evropski Svet je opozoril Nemčijo naj zniža proračunski primanjkljaj najkasneje do leta 2004. V letu 2002 so začeli izvajati določene reforme na trgu dela, s čimer so želeli povečati produktivnost ter zmanjšati nezaposlenost in z njo povezane stroške. Uvedli so program spodbud za starejše delavce, oblikovali so agencije za osebne storitve, postopno so začeli z odpravljanjem ugodnosti za prebivalce v nižjem dohodkovnem razredu, pomoč za dolgotrajno brezposelnost pa so omejili glede na partnerjev dohodek.

V letu 2003 je proračunski primanjkljaj Nemčije dosegal kar 3,9 % BDP-ja (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3). Povečanje proračunskega primanjkljaja je predvsem posledica izpada davčnih prihodkov in povečanega primanjkljaja v sektorju socialnega varstva. V tem letu so se v proračunu poznali tudi stroški pomoči zaradi poplave leta 2002, vendar je bilo ocenjeno, da le-ti niso presegali več kot desetino odstotne točke BDP-ja. Javni dolg je narasel iz 60,8 % BDP-ja v letu 2002 na 64,2 % v letu 2003 (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3) (Public finance in EMU, European Commission, 2003, str. 214).

Proračun so v letu 2004 zaznamovali trije glavni dogodki. Prvič, veliko znižanje stopnje davkov na dohodek kot posledica zakona o davčni oprostitvi, ki je bil lansiran že v letu 2000. Drugič, strukturni ukrepi v pokojninskem in zdravstvenem sistemu s konsolidacijskim učinkom na proračun. Tretjič, uzakonjeni so bili tudi številni manjši konsolidacijski ukrepi, kot na primer zmanjšanje davčnih olajšav in subvencij (Public finance in EMU, European Commission, 2004, str. 226).

V letu 2004 je Nemčiji uspelo znižati proračunski primanjkljaj iz 3,9 % BDP-ja v letu 2003 na 3,6 % BDP-ja. To zmanjšanje je Nemčija dosegla z znižanjem stroškov zdravstvenega zavarovanja, s prilagoditvami v pokojninskem sistemu in številnimi manjšimi znižanji v ostalih transferjih in subvencijah (glej Prilogo 1, Tabela 1 in 2, str. 3). Odstopanje od zastavljenega cilja, to je znižanje proračuna na referenčno vrednost, je bila delno tudi posledica tega, da pričakovano povečanje davka na tobak in tobačne izdelke ni generiralo toliko prihodkov, kot so pričakovale oblasti. Poleg tega dobiček Zvezne banke ni izpolnil vladnih pričakovanj. Izdatki za transferje so bili višji od pričakovanih, vendar so bili kompenzirani s prihranki na račun plač javnega sektorja. Proračunski primanjkljaj se je odrazil tudi v višjem javnem dolgu, ki je narasel na 65,6 % BDP-ja v opazovanem letu (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3).

V Nemčiji se zavedajo nujnosti pokojninske reforme in reforme zdravstvenega sektorja, ki sta največja porabnika proračunskih sredstev. V letu 2004 so se začeli izvajati pritiski na farmacevtsko panogo, s katerim bi naj zmanjšali stroške zdravil in farmacevtskih izdelkov. Čedalje več državnega zdravstva se je prestrukturiralo v zasebno zdravstvo z namenom

zmanjševanja proračunskih izdatkov. V Nemčiji pričakujejo v letu 2005 proračunski primanjkljaj okoli 2,8 % BDP-ja, javni dolg pa naj bi znašal 66,1 % BDP-ja (glej Prilogo 1, Tabela 2, str. 3).

Položaj javnih financ se je po letu 1997 zelo poslabšal. Delež javnega dolga in strukturni primanjkljaj sta močno narasla, kar nakazuje na prepotrebno fiskalno konsolidacijo. Z Maastrichtsko pogodbo, predpisana fiskalna kriterija je Nemčija v zadnjih letih močno preseгла. Veliko nezaupanje potrošnikov in investorjev v stabilnost fiskalne politike ter povečan pritisk staranja prebivalstva na proračunske izdatke nakazujeta na nujne spremembe v fiskalni politiki Nemčije.

5.2. Francija

5.2.1. Zgodovinski pregled

Konec osemdesetih let fiskalna politika Francije ni bila pod pritiskom, saj je bil javni dolg, izražen v odstotkih BDP-ja, relativno nizek, poleg tega pa je prodaja državnega premoženja v okviru postopnega umika države iz obsežnega sektorja javnih podjetij omogočila zadosten vir dohodka. Po obdobju zmerne vendar dolgotrajne gospodarske rasti med drugo polovico osemdesetih je v devetdesetih sledilo obdobje neprizanesljivega upada. Začela se je namreč svetovna gospodarska kriza. V letu 1993 je precejšno znižanje izvoza privedlo že tako počasno gospodarsko rast do recesije.

Zaradi povečanja tujega povpraševanja in investicij se je ekonomski položaj države v letu 1994 ponovno izboljšal. Prišlo je do hitrega izboljšanja rasti BDP-ja, vendar pa je nezaposlenost še vedno naraščala, čeprav z nižjo stopnjo kot v prejšnjem letu.

V naslednjih dveh letih se je realna rast BDP-ja počasi zniževala, medtem je javna in privatna potrošnja vseeno naraščala. Prišlo je do povečanja javnih izdatkov, ki so bili v veliki meri posledica predvolilnih obljub na novo izvoljenega predsednika. Fiskalna politika je bila Keynesianskega tipa in kot takšna ni mogla zagotoviti pogojev za vključitev v EMU. Začeli so izvajati fiskalno politiko, ki je bila popolno nasprotje prejšnji doktrini. Namesto višanja javnih izdatkov je prišlo do njihovega znižanja; namesto pospeševanja zasebnega povpraševanja s pomočjo zmanjševanja davkov je prišlo do povečanja davčnih stopenj (s poudarkom na posrednih davkih) z namenom zmanjšanja proračunskega primanjkljaja.

Vse do leta 1997 si gospodarstvo ni opomoglo. V tem letu pa je prišlo do povečanja rasti realnega BDP-ja, predvsem zaradi povečanega tujega povpraševanja, ki je povečalo stopnjo izvoza za približno 12 odstotkov. Višji davki in visoko stopnja nezaposlenosti sta imeli pomemben vpliv na volitve v tem letu. Na oblast je prišla levičarska vlada.

V letu 1998 je bila stopnja nezaposlenosti še vedno visoka. V naslednjih letih je gospodarstvo ponovno oživel. V primerjavi z letom 1997 se je izvoz zmanjšal, vendar je bilo to

zmanjšanje kompenzirano s povečanim domačim povpraševanjem, saj se je zmanjšala nezaposlenost in povečal razpoložljiv dohodek prebivalstva (Burns, Goglio, 2004, str. 18).

5.2.2. Fiskalna politika in državni proračun

Po podpisu Pakta stabilnosti in rasti je bil glavni cilj fiskalne politike Francije izpolniti oba, s pogodbo določena, fiskalna kriterija. Najbolj problematičen je bil kriterij proračunskega primanjkljaja (3 % BDP-ja), medtem ko je bil javni dolg relativno nizek (59,3 % BDP-ja) (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4).

Po letu 1980 je Francija kontinuirano beležila proračunski primanjkljaj. V letih 1993 in 1994 pa je bil primanjkljaj najvišji (6 % in 5,5 % BDP-ja). V letu 1997 je proračunski primanjkljaj znašal točno 3 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4), kar pomeni, da ni presegel referenčne vrednosti. Kljub temu da so 0,5-odstotnih točk znižanja primanjkljaja predstavljale računovodske transakcije, ki so olajšale delno privatizacijo francoskega Telekoma, je bil konsolidacijski proces zadovoljiv. Kljub temu pa znižanje proračunskega primanjkljaja ni preprečilo večanja obsega javnega dolga.

V zadnjih petindvajsetih letih so naraščali tako javni izdatki kot tudi prihodki, kar implicira na povečan delež javnega sektorja v gospodarski aktivnosti. V dveh desetletjih (od leta 1974 do leta 1995) so javni izdatki narasli iz 41 % na 55,2 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). V letu 1995 so javni izdatki Francije presegali povprečje javnih izdatkov EU (50 %). Po drugi strani pa so državni prihodki iz 41 % v letu 1974 narasli samo na 49,7 % BDP-ja v letu 1995 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4).

Rast javnih izdatkov je bila v največji meri pogojena z naraščajočimi socialnimi transferi. Stopnja socialnih transferov, izražena v odstotkih BDP-ja, se je povečala iz 15,5 % v letu 1974 na 18,5 % v letu 1995 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Največji delež tega povečanja velja pripisati povečanemu številu izplačanih nadomestil za brezposelnost, povečanim zdravstvenim stroškom in povečanim obveznim stroškom izobraževanja. Naslednji pomemben dejavnik pa so pokojninski izdatki in razne ugodnosti. Naraščali so še hitreje kot prej naštetih kategorije stroškov; izplačani so bili čedalje mlajši populaciji. Leta 1982 se je namreč znižala starostna meja za upokojitev iz 65 na 60 let. Leta 1993 je bila izvedena pokojninska reforma, s katero naj bi se zaustavila nevzdržna rast socialnih transferov.

Prispevki za socialno varnost so v največji meri prispevali k rasti proračunskih prihodkov. Leta 1974 so znašali 13,6 % in so v letu 1985 narasli do 19,3 % in so potem nekje na tej ravni tudi ostali. Davčni prihodki so naraščali bolj počasi od 22 % v letu 1974 do približno 24 % BDP-ja v letu 1995 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Večja sprememba v davčni politiki se je zgodila šele leta 1995, ko se je izvedla reforma davka od dobička pravnih oseb (Generational accounting in Europe, European Commission, 1999, str. 87-88).

5.2.3. Proračunski izdatki Francije

Na začetku sedemdesetih so celotni državni izdatki Francije znašali 40 % BDP-ja, kar je 8 % več kot povprečje držav OECD. V naslednjih desetletjih so hitro naraščali in dosegli vrh 55 % BDP-ja v sredini devetdesetih. Pred kratkim se je delež državnih izdatkov stabiliziral (na ciklično prilagojeni osnovi) na 54 % BDP-ja. Še vedno pa je delež državnih izdatkov v Franciji med tremi najvišjimi v državah EU. Delno je to pogojeno z dejstvom, da nekatere države preskrbujejo zdravstvene, šolske in pokojninske storitve preko privatnega sektorja, medtem ko je to v Franciji v domeni javnih financ. Francija je na petem mestu po kriteriju deleža BDP-ja, ki je namenjen za javne storitve. Največ izdatkov pa gre za izobraževanje, zdravstvo, oskrbovanje starejših in družin. Četudi bi le te izdatke izključili iz obravnave, bi Francija še vedno ostala ena od držav z največjim deležem javnih izdatkov.

Povečanje izdatkov je delno pogojeno z večanjem primarnih izdatkov (celotni izdatki, zmanjšani za plačane obresti), ki so narasli od 12 % v devetdesetih letih na kar 50 % BDP-ja v letu 2002 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Več kot polovico tega porasta lahko pripišemo povečanemu deležu transferov tako na račun naraščajoče nezaposlenosti kot tudi na podlagi povečanja prispevkov v sistem socialnega varstva. Francija je država, ki porabi največ državnih prihodkov za izplačilo pokojnin, nadomestil za nezaposlenost in raznih ugodnosti za gospodinjstva.

S povečevanjem vloge javnega sektorja, je naraščala tudi zaposlenost v tem sektorju od 3,7 milijonov v letu 1970 na kar 5,9 milijonov v letu 2002, ko je predstavljala 24 odstotkov celotne zaposlenosti. Posledično je to pomenilo, da so plače javnega sektorja bile drugi največji porabnik proračunskih sredstev. Z akumulacijo primanjkljaja in naraščanjem obrestnih mer se je povečeval tudi javni dolg (Burns, Goglio, 2004, str. 20).

5.2.4. Kritična leta (2001-2005)

S koncem leta 2001 se je končal tudi konsolidacijski proces Francije. Proračunski primanjkljaj se je povečal iz 1,4 % BDP-ja v letu 2000 na 1,5 % v letu 2001 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). V letu 2001 Francija torej ni dosegla zastavljenega cilja, to je proračunskega primanjkljaja v višini 1 % BDP-ja. Zaradi višje inflacije, kot je bila pričakovana, so proračunski izdatki narasli hitreje, v nominalnem smislu, kot je bilo pričakovano. Najbolj dinamična komponenta so bili izdatki za socialno varnost in zdravstvo. V tem letu je prišlo tudi do znižanja davkov in socialnih prispevkov. Javni dolg je znašal 56,8 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4).

V letu 2002 je prišlo do izjemnega poslabšanja proračunskega položaja Francije. Proračunski primanjkljaj je narasel iz 1,5 % BDP-ja v letu 2001 na 3,1 % BDP-ja v letu 2002 in tako presegel referenčno vrednost. Vzporedno se je povečal tudi javni dolg na 58,6 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Poslabšanje je bilo pretežno na ciklično prilagojenem delu proračuna, kar je bila predvsem posledica povečanja proračunskih izdatkov, ki so se zvišali iz 52,6 % BDP-ja v letu 2001 na 53,3 % BDP-ja v letu 2002 (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4),

znižanja davkov za odstotno točko BDP in relativno nizke davčne elastičnosti (Public finances in EMU, European Commission, 2002, str. 185).

V letu 2003 je Evropski svet podal Franciji zgodnje opozorilo o presežnem primanjkljaju. Vendar pa se je v tem letu proračunski položaj Francije še poslabšal. Proračunski primanjkljaj je namreč znašal kar 4,1 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Žal tega poslabšanja ne gre pripisati nobenim drugim dejavnikom kot nesposobnosti vlade za uravnoteženje proračunskega položaja, saj ni predvidela nobenih drastičnih ukrepov. Socialni transferji so se povečali iz 18 % BDP-ja v letu 2002 na 18,4 % BDP-ja v letu 2003, kar je predstavljalo malo več kot 35 % vseh izdatkov. V tem letu je narasel tudi javni dolg na 63 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 3 in 4, str. 4).

V letu 2004 so se celotni proračunski izdatki znižali za 0,3-odstotne točke, kar je zmanjšalo proračunski primanjkljaj na 3,7 % BDP-ja, kar pa je še vedno nad referenčno vrednostjo. Znižanje proračunskega primanjkljaja so dosegli skozi stabilizacijo državnih izdatkov, vendar pa jim ni uspelo zmanjšati presežnih izdatkov lokalnih oblasti in izdatkov za zdravstvo. Javni dolg se je povečal iz 63 % na 64,6 % BDP-ja.

V letu 2005 naj bi proračunski primanjkljaj dosegal 3,6 % BDP-ja, javni dolg pa 65,6 % BDP-ja (glej Prilogo 2, Tabela 4, str. 4). Pričakuje se še nadaljnje znižanje socialnih izdatkov, transernih plačil ter subvencij.

Od zgodnjih devetdesetih, ko je proračun Francije dosegal 6 % BDP-ja, so si javne finance močno opomogle, čeprav so še vedno potrebne pomembne izboljšave. To pomeni predvsem bistveno povišanje davkov in stabilizacijo deleža izdatkov v BDP-ju. Staranje prebivalstva generira dodatne pritiske na proračunske izdatke in hkrati upočasnjuje gospodarsko rast, kar lahko posledično dolgoročno vodi v nestabilnost javnih financ. Glede na visoke davčne obremenitve se mora država osredotočiti bolj na javne izdatke, vključujoč tako izdatke na državnem kot tudi na poddržavnem nivoju (Public finances EMU, European Commission, 2005, str. 220).

5.3. Irska

5.3.1. Zgodovinski pregled javnih financ

V zgodnjih sedemdesetih je Irska naredila določene izboljšave na področju trgovinske liberalizacije in se leta 1973 priključila Evropski ekonomski skupnosti (EEC). Večji del obdobja, od leta 1973 do leta 1986, je bilo zaznamovano s Keynesiansko politiko, ki je vodila v krizo. Med prvo naftno krizo, leta 1973, in drugo naftno krizo leta 1979, je Irska poskušala izboljšati gospodarski položaj prek državnih izdatkov, kar se je izkazalo za popolnoma neuspešno strategijo.

Kljub vsem pripravam je prosti trg za Irsko pomenil šok, zato prvih petnajst let članstva Irske v Evropski uniji ni bilo najbolj uspešnih. Irska ekonomska politika je imela velike težave s prilagajanjem evropskim standardom. Pomanjkanje konkurenčnosti irske industrije je sililo vlado, da je s subvencijami privabila v državo izvozno usmerjena tuja podjetja. BDP na prebivalca se je povečal iz 58 % povprečja Evropske unije (1973) na 64 % (1988) (Leunig, 1998, str. 122).

Ekspanzivna fiskalna politika je potisnila vlado v nestabilen fiskalni položaj. Vlada je vzdrževala nekje zmeren primanjkljaj z namenom financiranja akumulacije kapitala do leta 1977, kar je vodilo do povečevanja primanjkljaja tekočega računa. Po letu 1977 pa se je vlada odločila za še bolj neprimerno fiskalno politiko, ki je povzročila, da je izposoja javnega sektorja narasla iz 10 % BNP-ja na 17 % BNP-ja, kljub povečanim davkom. Vse kategorije državnih izdatkov so se povečale v obdobju od leta 1977 do leta 1981: plače so narasle na podlagi nacionalnega sporazuma sindikatov, delodajalcev in vlade o zvišanju plač, javne institucije so se zavzele za zmanjšanje nezaposlenosti, povečala so se transferna plačila, velik del stroškov pa je odpadel tudi na državne programe za izboljšanje infrastrukture. Povečala pa so se tudi plačila obresti. Mednarodne obrestne mere so bile zelo visoke in posojilodajalci so od Irske zahtevali plačilo premije za visoko tveganje. Obrestne mere so bile kar za 15 % višje, kot npr. v Nemčiji (Kennedy, 2001, str. 125).

V zgodnih osemdesetih letih je vlada poskušala s povečanjem davkov na delo in potrošnjo znižati proračunski primanjkljaj. Čeprav jim je uspelo znižati primarni primanjkljaj za skoraj polovico, je javni dolg še naprej naraščal. Do leta 1986 je javni dolg znašal kar 116 % BDP-ja (Kennedy, 2001, str. 126). Visok javni dolg, visoke obrestne mere in preveliki državni izdatki so Irsko potisnili v kočljiv fiskalni položaj. Visoka stopnja rasti irskega prebivalstva je vplivala na povečanje stopnje nezaposlenosti vse do 18 % leta 1985. Proizvodnja je stagnirala, primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance se je povzpel na 7 % BDP-ja, inflacija je presegala visokih deset odstotkov, visok pa je bil tudi javni dolg (116 % BDP-ja leta 1986) (Avšič, 2002, str. 67).

Ker je Irska postala članica Evropskega monetarnega sistema (EMS) in je uspešno znižala stopnjo inflacije iz 19,6 % v letu 1981 na 4,6 % v letu 1986, znižanje dolga preko inflacije ni bila možna rešitev. Povečanje davkov ni rešilo krize osemdesetih. Edina rešitev, ki je preostala Irski, je bilo znižanje državnih izdatkov.

Izdatki za zdravstvo so se znižali za 6 %, za šolstvo 7 %, za kmetijstvo 18 %, za gradnjo cest in stanovanj 11 % in za vojsko 7 %. S predčasnimi upokojitvami in drugimi stimulacijami so znižali zaposlenost v javnem sektorju za približno 10.000 služb (Jacobsen, 1994, str. 177-178).

Leto 1987 velja za začetek irskega preporoda. Dotlej zaprto gospodarstvo se je povsem odprlo, oblikovani so bili izjemno ugodni zakonski okviri za tuje naložbe, znižal se je davek

na dobiček, izboljšal se je sistem brezplačnega izobraževanja, znižali so se stroški zaposlitve, dajatve in tudi stroški poslovnih operacij do 50 % v primerjavi z drugimi državami ter nenazadnje, začela se je obsežna akcija privlačenja tujega kapitala, predvsem med emigracijo iz ZDA (kjer živi več Ircev kot na Irskem) (Slovenska gospodarska slika, Finance, 2002, str. 19).

Čeprav je bilo znižanje državnih izdatkov v prvi fazi namenjeno rešitvi fiskalne krize, je dolgoročno imelo pozitiven vpliv tudi na gospodarstvo, saj se je znižala vloga države v gospodarstvu. Z zmanjšanjem prisotnosti države v gospodarstvu se je stabiliziralo makroekonomsko okolje in prostotrgovinska politika je omogočila, da je gospodarska rast Irske dosegala 4 % do leta 1989. Takšna rast je bila v primerjavi z rastjo med leti 1973 in 1986, ko je znašala le 1,9 %, zelo zadovoljiva. Vendar pa je 4-odstotna rast zanemarljiva v primerjavi z rastjo v poznih devetdesetih letih.

Ko je Irska rešila slab fiskalni položaj, je obstajala možnost, da bo zopet začela izvajati nepremišljeno ekspanzivno fiskalno politiko. Vendar pa je Maastrichtska pogodba Irsko usmerila na pravo pot. Z dvema fiskalnima kriterijema, katerih izpolnjevanje je bil predpogoj za vstop v EMU, je Irski onemogočila povečevanje dolga, s katerim bi lahko povečala državne izdatke.

Konec osemdesetih je bil zaznamovan s spremembami. Stopnje inflacije so se znižale, prav tako pa so se zmanjšali državni dolgovi. Delež tujih investicij je začel naraščati, delež sredstev Evropske unije za regionalni razvoj je leta 1993 znašal 2,5 odstotkov irskega BDP-ja, skupaj s sredstvi za razvoj kmetijstva pa 2,7 %. Konec devetdesetih je Irska že postala ena izmed držav v Evropi z najvišjo stopnjo rasti. Več kot 70 odstotkov irskega izvoza je bilo namenjenih članicam Evropske unije. Stopnja nezaposlenosti se je znižala na 9,8 % v letu 1997, Irska pa je dosegla tudi 98 % povprečnega življenjskega standarda Evropske unije.

5.3.2. Davčna politika

Največje mejne davčne stopnje so bile v letu 1975 (80 %) in v letu 1985 (65 %). V devetdesetih letih pa sta se zelo znižali davčni stopnji na osebni dohodek in na dobiček pravnih oseb. V letu 1989 se je znižal davek na dohodek iz 35 na 32 odstotkov, mejne davčne stopnje pa so se znižale iz 58 na 56 odstotkov (Jacobsen, 1994, str. 182). Kljub temu da je imela Irska prosto trgovino že dalj časa, se je povprečna carinska stopnja še naprej zniževala: iz 7,5 % v letu 1985 na 6,9 % v letu 1999.

Standardna davčna stopnja za pravne osebe se je znižala iz 40 % v letu 1996 na 24 % v letu 2000 (Country Profile Ireland, 2000, str. 29). Obstaja pa še posebna 10-odstotna davčna stopnja za pravne osebe, za predelovalno industrijo in podjetja, ki opravljajo mednarodne trgovinske storitve (Country Profile Ireland, 2000, str. 29). Evropska komisija je začela pritiskati na Irsko, da odpravi ta posebni 10-odstotni davek za pravne osebe. Irska je obljubila, da bo zvišala 10-odstotni davek in hkrati znižala standardno davčno stopnjo za pravne osebe.

Takšna sprememba bi naj ugodno vplivala na irsko gospodarstvo, saj bi se standardni davek za pravne osebe prepolovil in bi se odpravila protekcija določenim panogam, ki uživajo posebno davčno ugodnost.

Zaradi številnih znižanj davčnih stopenj in visoke gospodarske rasti ima Irska najnižjo davčno obremenitev od vseh ostalih držav članic EU, razen Luksemburga. Celotni davčni prihodki Irske (vključujoč prispevke za socialno varnost) so v letu 1999 znašali 31 % BDP-ja (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5), kar je bilo občutno nižje od povprečja EU (46 %) (Country Profile Ireland, 2000, str. 28).

5.3.3. Možne razlage izjemne gospodarske rasti Irske

a) Odvisnost Irske od tujih neposrednih investicij

Ena glavnih značilnosti gospodarskega vzpona Irske je vpliv tujih neposrednih naložb, ki so bile ves čas primarni vir njene gospodarske rasti. V devetdesetih letih je Irska dosegla nadpovprečne stopnje BDP-ja, saj so za več kot trikrat presegle povprečje v Evropski uniji. V petletnem obdobju, od 1996 do 2000, je Irska dosegla v povprečju 9,9-odstotno realno rast BDP-ja (IDA Ireland, 2003). Samo v letu 2000 je irsko gospodarstvo raslo po 6,8-odstotni stopnji, kar je v primerjavi z drugimi evropskimi državami in ZDA več kot nadpovprečno. Tuja podjetja, ki poslujejo na Irskem, tam ustvarijo več kot polovico industrijske proizvodnje in zaposlenosti ter tri četrtine izvoza industrijske proizvodnje.

Pospeševanje tujih neposrednih naložb je najpomembnejši del industrijske politike. Število tujih podjetij na Irskem znaša kar 1237, ki zaposlujejo 138.009 ljudi, kar je 3,5 odstotkov celotne irske populacije (IDA Ireland, 2002). Irski je uspelo privabiti tuja podjetja predvsem z oblikovanjem spodbudnega okolja za razvoj podjetja. Tujim podjetjem nudi podjetniško okolje z nizkimi davki in konkurenčnimi obratovalnimi stroški (Grobelašek, 2002, str. 70).

b) Denarne pomoči

Irska je nedvomno država, za katero je mogoče trditi, da si je z vstopom v Evropsko unijo leta 1973 znala skovati največ kapitala. V resnici je veliko kapitala pridobila iz strukturnih skladov Evropske unije, s katerimi ji je uspelo svoje gospodarstvo spremeniti v najhitreje rastoče v petnajsterici. Kot tipično kmetijska država je dobro izkoristila predvsem dva paketa tako imenovanih strukturnih skladov Evropske unije, ki so na voljo članicam, predvsem pa je izjemno velik netoprejemnik nadomestil iz kmetijskega sklada Evropske unije.

5.3.4. Javnofinančni odhodki

V letu 2001 je proračunski presežek znašal 1,1 % BDP-ja, kar je za 3,3-odstotne točke manj kot leta 2000 (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5). Znižanje presežka je bilo predvsem posledica zmanjšanja davkov in znižanja gospodarske rasti. Evropski svet je ugotovil, da Irska izvaja preveč ekspanzivno in prociklično fiskalno politiko, ki je v nasprotju z navodili, zapisanimi v Paktu stabilnosti in rasti. Kljub temu da se Irska sooča z najmanjšim pritiskom staranja prebivalstva, so se v tem letu odločili za ustanovitev posebnega nacionalnega pokojninskega

sklada, ki naj bi olajšal prehod iz sistema sprotnega plačevanja pokojnin na sistem delnega financiranja obveznosti prvega stebra.

V letu 2002 je Irska zabeležila celo majhen proračunski primanjkljaj v višini 0,1 % BDP-ja. Le-ta bi naj bil posledica dodatnega znižanja davkov in povečanih izdatkov določenih postavk proračuna. Povečali so se izdatki za kolektivno potrošnjo in socialni izdatki (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5). Javni dolg pa se je znižal iz 36,1 % BDP-ja v letu 2001 na 32,3 % BDP-ja v letu 2002 (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5).

V letu 2003 je proračun Irske zopet dosegel majhen presežek v višini 0,2 % BDP-ja. To izboljšanje je bila posledica presežnih davčnih prihodkov, predvsem od davka na kapital. K izboljšanju pa so prispevali tudi prihranki na izdatkovni strani, predvsem v obliki zmanjšanih plačilnih obresti (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5), ter še nekateri začasni dejavniki. Javni dolg v tem letu pa je znašal 32,0 % BDP-ja.

V letu 2004 so na Irskem pričakovali presežek v višini 1,3 % BDP-ja, vendar so dejansko zabeležili primanjkljaj v višini 0,8 % BDP-ja. Celotni izdatki so se povečali iz 34,3 % BDP-ja v letu 2003 na 35,1 % BDP-ja v letu 2004. Vzrok je deloma v povečanju izdatkov za socialno varnost in kolektivno potrošnjo (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5), delno pa v zmanjšanju davkov na dohodek in premoženje. Javni dolg v letu 2004 je znašal 32,4 % BDP-ja (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5).

V letu 2005 se ocenjuje proračunski primanjkljaj na 1 % BDP-ja, ki bi naj bil predvsem posledica izpada prihodkov. Le-ti bi se naj znižali iz 34,3 % BDP-ja v letu 2004 na 33,7 % BDP-ja v letu 2005. Predvideno je tudi znižanje celotnih odhodkov iz 35,1 % BDP-ja v letu 2004 na 34,7 % BDP-ja v letu 2005. Znižanje bi se naj doseglo predvsem z znižanjem izdatkov za kolektivno potrošnjo in socialno varstvo. Javni dolg pa naj bi narasel na 32,6 % BDP-ja v primerjavi z letom 2004, ko je znašal 32,4 % BDP-ja (glej Prilogo 3, Tabela 6, str. 5).

Proti koncu devetdesetih so se pojavljali dvomi o irskem uspehu. Večina skeptikov je razlagala osupljiv uspeh Irske zgolj kot splet okoliščin in posledico ugodne gospodarske klime. Prav tako bi naj bila irska izjemna tridesetletna rast pogojena zgolj z irskim dohitevanjem gospodarsko razvitih držav in naj bi kot takšna imela veliko manevrskega prostora. Dejstvo pa je, da irsko gospodarstvo ni bilo v procesu dohitevanja 30 let; tega je zaključilo že po 13 letih. Hitre stopnje rasti so bile kontinuirano zabeležene, odkar se je življenjski standard Irske približal evropskemu. Dokler bo Irska nadaljevala s politiko, ki povečuje ekonomsko svobodo, se bo irski »gospodarski čudež« nadaljeval (Powell, 2003, str. 434).

5.4. Češka

Češkoslovaška republika je bila v preteklosti pod okriljem takratne Sovjetske zveze. Samostojnost so si Čehi in Slovaki izborili z »žametno revolucijo«, ki je sovpadala s padcem berlinskega zidu leta 1989. Štiri leta kasneje je Češkoslovaška razpadla na dve državi: Češko Republiko in Slovaško Republiko. Češka je imela zelo dobro izhodiščno pozicijo v začetnem obdobju tranzicije, ki se je odražala v stabilnih makroekonomskih spremenljivkah, zlasti pa je bila v prednosti pred Madžarsko in Poljsko, saj je imela nizko inflacijo, dokaj uravnoteženo plačilno bilanco, stabilen proračun in nizek javni dolg (Tosovsky, 1997, str. 3). Po drugi strani pa je imela vrsto pomanjkljivosti, med drugim pomanjkanje tržnih institucij na področju kapitala, denarja in delovne sile, odsotnost privatnega sektorja, rigidnost prevladujočih državnih podjetij, velike proizvodne obrate in omejene zunanje ekonomske odnose zgolj na enega ključnega partnerja, na Sovjetsko zvezo. Češka tranzicija je bila hitra zlasti na področjih liberalizacije domačih cen, zunanje trgovine in deviznega tečaja (Tosovsky, 1997, str. 3).

Češko je leta 1997 prizadela finančna kriza, za katero Macedo pravi, da je bila dejansko kombinacija bančne, valutne in dolžniške krize, saj so zanjo značilni padec MDR, realna apreciacija in nenadzorovan finančni sistem (Braga de Macedo, 2000, str. 19-20). Učinek okužbe je v češkem primeru odigral pomembno vlogo, zato bi lahko teoretično uvrstili češko krizo v skupino valutnih kriz.

5.4.1. Obdobje pred finančno krizo

Češka je takoj po letu 1989 beležila javnofinančni presežek, ki ga je kmalu za tem začel obremenjevati strošek začetnega prestrukturiranja gospodarstva. Depresijsko zmanjševanje BDP-ja po letu 1989 je skrčilo javnofinančne prihodke in povečalo potencialne odhodke. Komunističnega odpravljanja javnofinančnega primanjkljaja z dodatnim tiskanjem denarja enostavno ni bilo mogoče izpeljati (Mencinger, 2004, str. 44). Češka je v začetnih letih tranzicije (od leta 1992 do 1993) vodila restriktivno fiskalno politiko, saj je država zmanjševala svoje državne izdatke, vendar je zaradi oživljanja gospodarske aktivnosti češka fiskalna politika postala ekspanzivna, zmanjševanju javnofinančnih odhodkov pa je sledilo tudi zmanjševanje javnofinančnih prihodkov. Državna potrošnja je bila na Češkem zelo visoka, saj je od leta 1994 do 1996 predstavljala nad 40 % BDP-ja (Czech Republic: Key macroeconomics indicators, 2005). K visokemu odstotku državne potrošnje je zlasti prispevalo prestrukturiranje gospodarstva, predvsem privatizacija. Slednja je bila upočasnjena tudi zaradi številnih slabo produktivnih podjetij, ki jih je češka vlada podpirala preko državnih komercialnih bank (CEFTA-Zunanje ravnotežje, Ekonomsko ogledalo, 1998). Matalik in Slavik sta fiskalno politiko v obdobju pred finančno krizo označila kot »konzervativno«, saj je bila usmerjena v doseganje proračunskega ravnovesja in v zmanjševanje vloge države v gospodarstvu. Prioriteta je bila vzpostavitev gospodarskega okvira, ki bi bil primerljiv z ostalimi tržnimi ekonomijami. V ta namen so januarja leta 1993 uvedli popolnoma nov davčni sistem in si kot osnovni fiskalni cilj postavili upadanje nominalnega državnega dolga

(Matalik, Slavik, 2003, str.122). Poznavalci navajajo dva osnovna razloga za naraščanje javnofinančnih izdatkov: strukturo javnofinančnih izdatkov, katerih večino so sestavljali socialni izdatki (pokojnine, nadomestila za brezposelnost) in prekomerno uporabo privatizacijskih prihodkov za graditev osnovne infrastrukture (Matalik, Slavik, 2003, str.124-125).

Glavni vir davčnih prihodkov v nekdanjih socialističnih državah sta predstavljala davek, ki so ga plačevala državna podjetja, in prometni davek. Reforma na tem področju je zahtevala uvedbo davka na dohodek fizičnih oseb (dohodnina), preoblikovanje predhodnega podjetniškega davka na davek od dobička pravnih oseb, zamenjavo prometnega davka z davkom na dodano vrednost (DDV) in uvedbo selektivnih davkov na potrošnjo (selektivni davki se nanašajo le na skupino proizvodov; v državah EU so to davki na naftne derivate, alkoholne pijače, tobak in tobačne izdelke ter avtomobile). Preoblikovanje je bilo potrebno tudi na področju carinskih prihodkov, vendar Češka v obdobju pred finančno krizo ni zabeležila bistvenega izpada iz tega naslova, kar kaže na zaprtost njenega gospodarstva. Najbolj zahtevne reforme, to so reforme pokojninskega in zdravstvenega sistema, se Češka ni lotila v obravnavanem obdobju (Economic Survey of Europe, 2004, str. 122-123). Najpomembnejši davčni prihodki v obdobju pred krizo so bili davek od dohodka fizičnih oseb, prispevki za socialno varnost in prometni davek. Prihodki iz naslova dohodka so se v obdobju pred finančno krizo povečevali in v letu 1997 dosegli 14,39 odstotkov vseh davčnih prihodkov, kar sicer ni trend v razvitih državah.

Fiskalna politika, s pasivno dohodkovno politiko, je v obdobju pred finančno krizo odigrala ključno vlogo, saj je Češka imela sistem trdnega deviznega tečaja, ki omejuje samostojnost denarne politike. Ekspanzivna fiskalna politika je pripeljala do javnofinančnega primanjkljaja, ki se je v obravnavanem obdobju prvič pojavil leta 1995. Slednji je zmanjševal nacionalno varčevanje, kar je negativno vplivalo na bilanco tekočega računa (Aristovnik, 2003, str. 14).

5.4.2. Obdobje po izbruhu finančne krize do danes

Pritoki tujega kapitala so češko gospodarstvo naredili nestabilno in ranljivo, kar je tudi privedlo do finančne krize leta 1997. Češka se je 16. aprila 1997 odločila za zaostritev fiskalne politike ob manj restriktivni denarni politiki. Reforma je bila usmerjena tudi v zmanjševanje zunanjetrgovinskega primanjkljaja in povečanje konkurenčnosti v srednjeročnem časovnem obdobju (Kmet, 1999, str. 16). Gospodarska kriza se je na Češkem projicirala predvsem preko drastičnega padca investicijskega trošenja. Svoj vrh je dosegla v letu 1998, ko se je stopnja brezposelnosti dvignila na najvišjo raven po letu 1989 (Bekö, 2000, str. 67).

5.4.3. Fiskalna politika

Visok proračunski primanjkljaj po valutni krizi je prisilil fiskalne oblasti na povečevanje vloge države v gospodarstvu. Visoke obrestne mere, ki jih je centralna banka dvigovala v obdobju pred izbruhom valutne krize, da bi ohranila trdni sistem deviznega tečaja, so skupaj z

restriktivno fiskalno politiko povsem zadušile gospodarsko aktivnost. BDP je po 3,8-odstotni realni rasti v letu 1996 ostal v naslednjem letu skoraj nespremenjen. Z razliko od obdobja po finančni krizi se je v zadnjih letih težišče makroekonomske politike preselilo na fiskalni sektor ravno zaradi naraščajočega javnofinančnega primanjkljaja, ki je zaradi strukturne narave toliko bolj nevaren (Matalik, Slavik, 2003, str. 122). Zaostrovanje fiskalne politike se je odražalo v zamrznitvi plač v javnem sektorju, zmanjševanju proračunskih izdatkov na področju državne administracije, zmanjševanju plačil za investicije in socialne transferje ter doslednejšemu omejevanju uvoza (Economic Survey of Europe, 2003, str. 3). V letu 2002 so izvajanje nekaterih pomembnejših javnih investicij na določenih področjih prepustili neproračunskim izvajalcem. S tem so dejansko sprostili nadzor ministrstva za finance nad javnimi financami.

Češka je po valutni krizi leta 1997 izvedla reformo davka od dohodka fizičnih oseb, ki je temeljila na zmanjševanju števila dohodkovnih razredov in zniževanju mejne davčne stopnje, vse zaradi zmanjševanja dohodkovne neenakosti. Rezultat reforme je bil izpad davčnih prihodkov iz naslova dohodnine za slabo odstotno točko (od leta 1997 do leta 2003). Povečal se je delež prihodkov od davka od dobička pravnih oseb, kar gre pripisati predvsem zmanjševanju številnih davčnih olajšav pri izračunu tega davka. Prispevki za socialno varnost so na Češkem zelo visoki in se v obdobju po finančni krizi niso bistveno spremenili, kar je verjetno tudi razlog za naraščajoči proračunski primanjkljaj, ki je v letu 2003 dosegel najvišjo vrednost v zgodovini Češke, to je 12,9 %. Leta 1998 je Češka zamenjala prometni davek z davkom na dodano vrednost. Delež davčnih prihodkov iz tega naslova se je v teh letih, po uvedbi, povečal za slabi dve odstotni točki, vendar je v obdobju od leta 2002 do 2003 njegov delež padel na dobrih 18 odstotkov vseh davčnih prihodkov.

Pokojninski sistem je največji porabnik javnofinančnih sredstev Češke, zato je ključna njegova reforma, ki naj bi zagotovila prehod na cenovno indeksacijo pokojnin ob ustanovitvi drugega pokojninskega stebra², ki bi načeloma lahko pripeljal do javnofinančnega ravnotežja že leta 2006 (Czech Republic: Key macroeconomics indicators, 2005). Zdravstveni sistem je prav tako velik porabnik državnih sredstev, saj kar 92 odstotkov vseh sredstev sistema zagotavlja država. Relativno nizke plače zdravstvenega sektorja, pomanjkanje zdravstvenih delavcev, proces staranja prebivalstva in druge težave, predstavljajo velik pritisk na povečevanje finančnih sredstev, potrebnih za delovanje sistema. Zato je ključnega pomena prehod na delno privatno financiran sistem zdravstvenega varstva in preoblikovanje javnega financiranja s poudarkom na davčnih obremenitvah in ne prispevkih, kot je bilo to do sedaj.

Pri analiziranju fiskalne politike neke države je pomembna tudi opredelitev javnega dolga. Javni dolg je sestavljen iz primarnega primanjkljaja (to je dejansko presežek izdatkov nad davčnimi prihodki) in servisiranja dolga. V obdobju pred finančno krizo je bil javni dolg

² Drugi steber predstavljajo različne poklicne sheme, ki so načeloma obvezne za vse zaposlene in se z obveznim varčevanjem nalagajo sredstva na individualni račun pri pokojninskem skladu. Vložena sredstva se kapitalizirajo in po upokojitvi izplačujejo kot anuitete (Stanovnik, 2002, str. 167).

razmeroma nizek, kar je tudi razumljivo za »mlado« državo, kot je bila Češka, vendar se je ta začel bistveno povečevati po letu 1997 in se je v obdobju od leta 1998 do 2003 skoraj podvojil, kar je posledica naraščajočega primarnega primanjkljaja in vedno večjega deleža obresti, ki jih mora država plačevati za najete kredite (Balance of Payments Statistics for July to September, 2003, str. 14-24). Nadaljnja rast javnega dolga se pričakuje tudi v prihodnosti, kar ob naraščajočem proračunskem primanjkljaju predstavlja grožnjo za češko makroekonomsko ravnotežje (Matalik, Slavik, 2003, str. 128). Ugotavljamo, da je bila ekspanzivna fiskalna politika v obdobju od leta 2000 do 2003 neučinkovita. BDP se je ob skoraj nespremenjeni obrestni meri sicer res povečal, vendar se je to odražalo tudi v višjem javnofinančnem in plačilnobilančnem primanjkljaju.

5.4.4. Proračunski odhodki najbolj kritičnih let

V letu 1995 je proračunski primanjkljaj znašal kar 12,2 % BDP-ja. Celotni proračunski izdatki so predstavljali 63,6 % BDP-ja. Največji porabniki proračunskih sredstev so bili socialni izdatki predvsem za zdravstvo, šolstvo, pokojnine, nadomestila za brezposelnost in drugi transferji gospodinjstvom.

V letu 1996 je Češki uspelo zmanjšati proračunski primanjkljaj na 1,9 % BDP-ja (glej Prilogo 4, Tabela 8, str. 6). Povečali so se socialni prispevki in celotni tekoči dohodki. Zmanjšale pa so se predvsem subvencije in bruto naložbe v osnovna sredstva.

V letu 1998 pa je Češka zopet presegla referenčno vrednost 3 % BDP-ja, saj je proračunski primanjkljaj v tem letu znašal 4,7 % BDP-ja. To je bilo predvsem zaradi povečanja proračunskih izdatkov, ki so se zvišali iz 49 % v letu 1997 na 51,1 % BDP-ja v letu 1998. Povečale so se predvsem bruto naložbe v osnovna sredstva, drugi investicijski izdatki in subvencije. Delež socialnih izdatkov pa je še vedno ostajal na visoki ravni, okoli 24 % BDP-ja. Začel je naraščati tudi javni dolg, ki je v preučevanem obdobju znašal 13,7 % BDP-ja.

V letu 1999 je Češki uspelo znižati proračunski primanjkljaj na 3,7 % BDP-ja. Zmanjšali so se celotni izdatki iz 51,1 % v letu 1998 na 50,1 % BDP-ja v letu 1999. Po tem letu se je proračunski primanjkljaj kontinuirano povečeval in dosegel vrh v letu 2003, ko je znašal kar 12,9 % BDP-ja. Celotni proračunski izdatki so se povečali za 7,8-odstotnih točk od leta 1998 do leta 2003, kar naj bi bil začasen ukrep. Celotni proračunski prihodki pa so se zmanjšali iz 46,4 % BDP-ja v letu 1998 na 45 % BDP-ja v letu 2003. Stopnja javnega dolga se je tudi dvignila. V letu 2003 je znašala 37,6 % BDP-ja kar je za 23,9-odstotne točke več kot v letu 1998. Pričakovati je, da bo staranje prebivalstva povzročilo občutne pritiske na pokojninski sistem, ki še naprej temelji na načelu sprotnega prispevnega kritja, kar se bo najprej odrazilo v državnem proračunu.

V letu 2004 je Češki uspelo znižati proračunski primanjkljaj na 5,9 odstotkov BDP-ja. To jim je uspelo predvsem z znižanjem administrativnih stroškov centralne države, diskrecijskega trošenja individualnih ministrstev ter znižanjem nadomestil in prejemkov za primer bolezni.

Ta tri znižanja so prispevala več kot tri četrtine k znižanju celotnih proračunskih izdatkov. Na prihodkovni strani pa je prišlo do znižanja davkov na dohodek in premoženje, ki pa je bilo kompenzirano s povečanjem DDV-ja in trošarinami. Delež javnega dolga je ostal relativno nizek, znašal je 40,6 % BDP-ja, vendar pa je njegova dinamika zaskrbljujoča (glej Prilogo 4, Tabelo 8, str. 6).

Ključna zahteva za doseganje visoke stopnje konvergence na Češkem je izvajanje trajnostne in kredibilne politike fiskalne konsolidacije. Razen tega je za oblikovanje ugodnega okolja za cenovno stabilnost potrebno okrepiti nacionalne politike, namenjene izboljšanju delovanja trgov dela. Z ustvarjanjem boljših pogojev za dvig potencialne rasti proizvodnje in zmanjšanjem strukturne in dolgoročne brezposelnosti bi morale te politike pomembno prispevati k fiskalni konsolidaciji.

5.5. Slovenija

5.5.1. Makroekonomska stabilnost

V obdobju po osamosvojitvi so makroekonomske politike (denarna, dohodkovna in javnofinančna) svojo stabilizacijsko vlogo opravile razmeroma uspešno. Gospodarska rast je bila do leta 1997 dosežena brez večjih javnofinančnih neravnovesij, do leta 1999 pa tudi brez vidnejšega primanjkljaja na tekočem računu plačilne bilance. Glavni dejavnik gospodarske rasti v tem obdobju, z izjemo leta 1999, je bilo tuje povpraševanje. Z vidika razvojnih možnosti je bila v obdobju od leta 1995 do 1999 ugodna tudi struktura domačega povpraševanja, saj je bila povprečna letna rast investicij v osnovna sredstva skoraj trikrat višja od rasti končne potrošnje.

V letih 2000 in 2001 je v strukturi rasti BDP-ja prišlo do spremembe, ki jo je zaznamoval padec deleža investicij v BDP-ju (deloma cikličnega značaja in deloma posledica javnofinančnih omejitev), kar je zlasti v letu 2001 odločilno vplivalo na upočasnitev rasti BDP in ciklično odstopanje gospodarske rasti od srednjeročnih projekcij.

5.5.2. Javnofinančno ravnovesje

Politika javnih financ za leto 1995 je bila usmerjena v zagotavljanje uravnoteženih javnih financ, kar je bilo v tem letu tudi uresničeno. Uravnoteženost javnih financ je v tem času odigrala pozitivno vlogo pri stabilizaciji gospodarstva, saj ni ustvarjala dodatnih pritiskov, na tečaj preko zadolževanja v tujini. Ključna naloga fiskalne politike je bila iskanje stabilnih fiskalnih virov, ki bi bili donosni in hkrati ne bi obremenjevali gospodarstva. Slovenski fiskalni sistem pa je bilo treba čimprej in čimbolj prilagoditi evropskemu. S postopnim zniževanjem neposrednih davkov, predvsem tistih, ki bremenijo stroške delovne sile, se je povečevalo konkurenčnost gospodarstva. V letu 1995 se je tako začelo zniževanje prispevnih stopenj za socialno varnost, rahlo so se začeli zmanjševati tudi prihodki od mednarodne trgovine. Zaradi vse večje vpetosti slovenskega gospodarstva v mednarodne integracije in uveljavitve prostotrgovinskih sporazumov, ki so pomenili zniževanje ali celo ukinjanje

carinskih stopenj, je bilo v letu 1996 zmanjšanje uvoznih dajatev še opaznejše. V tem letu so se zmanjšale prispevne stopnje za socialno varnost, breme zmanjšanja pa je bil le delno preneseno na davek na plačilno listo. Kljub temu se je leto 1996 zaključilo s primanjkljajem javnofinančnega računa, saj se je večji del efekta znižanja prispevnih stopenj za socialno varnost prenesel v naslednje leto.

Javnofinančno ravnovesje se je porušilo v letu 1997, ko so se na strani prihodkov pokazale javnofinančne posledice zniževanja prispevkov za socialno varnost in upadanja prihodkov od carin in uvoznih dajatev, ki jih niso uspeli nadomestiti novi davčni viri. Leto 1997 je bilo tudi povolilno. Na javnofinančne odhodke so se prenesli pritiski povečanih plač in zaposlenosti v javnem sektorju. Temu je sledilo tudi povečanje izdatkov za pokojnine in invalidnine ter druge socialne transferje po obstoječih sistemih socialne varnosti. Z ukrepi ekonomske politike se je sicer blažilo pritiske na javnofinančne odhodke in skušalo zagotavljati čimbolj stabilne vire financiranja, vendar je kljub temu javnofinančni primanjkljaj (prihodki minus odhodki) v letu 1997 znašal 3,9 % BDP-ja (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7) in s tem presegel memorandumska pričakovanja. Z varčevalnimi ukrepi, ki so bili usmerjeni tako na stran javnofinančnih prihodkov kot tudi odhodkov, se je v letu 1998 javnofinančni primanjkljaj kljub upočasnitvi gospodarske rasti nekoliko zmanjšal in dosegel predvidenega v ciljih ekonomske politike.

V letu 1999 so bili uvedeni davek na dodano vrednost in trošarine, sprememba davčnega sistema pa je prinesla precej več prometnih davkov, kot je bilo pričakovano (visoki nakupi ob pričakovanih spremembah davčnega sistema in poračuni prometnega davka). Uvedena je bila tudi vključitev prilivov davka na dodano vrednost in trošarin iz januarja 2000 v državni proračun za leto 1999. S tem se je javnofinančna situacija sanirala in dosežen je bil cilj ekonomske politike glede javnofinančnega primanjkljaja (prihodki minus odhodki), ki je v letu 1999 znašal 2,1 % BDP-ja (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). V letu 2000 so se razmere na javnofinančnem področju ponovno zaostriale. Višja inflacija od predvidene ob pripravi proračuna je pomenila dodatne pritiske na javnofinančne odhodke, zlasti na odhodke za plače in na odhodke pokojninske blagajne. Domače trošenje se je po visoki rasti v letu 1999 ob uvedbi davka na dodano vrednost precej umirilo, zato so bili prilivi davka na dodano vrednost pod predvidevanji. Nižja je bila tudi gospodarska rast in posledično tudi obvezne dajatve. Za pokritje odhodkov pokojninske blagajne so bila v tem letu angažirana tudi sredstva Kapitalskega sklada (Poročilo o razvoju, 2002, str. 22).

V letu 2000 je javnofinančni primanjkljaj znašal 3,4 % BDP-ja in se je v naslednjih treh letih postopoma zmanjševal (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). V obdobju od leta 2000 do 2003 se je delež proračunskega primanjkljaja zmanjšal za 0,6-odstotne točke, in sicer od doseženih 3,4 % BDP-ja v letu 2000 na 2 % BDP-ja v letu 2003. Zmanjšanje je bilo največje v letu 2001, ko se je delež primanjkljaja javnega sektorja zmanjšal za 0,6-odstotne točke (na 2,8 % BDP), v letih 2000 in 2003 pa se je vsako leto zmanjšal še za nadaljnje 0,4-odstotne točke (na 2,4 % BDP-ja v letu 2002 in na 2 % BDP-ja v letu 2003) (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7).

Postopno zmanjševanje primanjkljaja javnega sektorja je predvsem posledica rasti skupnih prihodkov države. V letu 2000 je znašal delež javnofinančnih odhodkov 44,1 % (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). V obdobju od leta 2000 do 2003 se je delež javnofinančnih prihodkov povečal za 0,7-odstotne točke in v letu 2003 dosegel 41,3 % BDP-ja (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7).

V tem obdobju so variirali tudi skupni izdatki države, in sicer od 44,1 % BDP-ja v letu 2000 na 43,3 % BDP-ja v letu 2003 (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). Izboljšanje položaja države v letu 2001, ko se je zmanjšal proračunski primanjkljaj za 0,6-odstotne točke, je predvsem posledica prodaje licenc za mobilno telefonijo, ki po metodologiji nacionalnih računov kot prodaja nefinančnih neproizvedenih sredstev zmanjšuje izdatke države. Sicer so se v tem letu brez upoštevanja te transakcije izdatki države še povečali za 0,4-odstotne točke. Do dejanskega izboljšanja položaja države je prišlo leta 2002, ko se je delež javnofinančnih prihodkov povečal bolj kot delež javnofinančnih izdatkov. V letu 2003 se je položaj države še izboljšal z nadaljnjim zmanjšanjem deleža primanjkljaja na 2 % BDP-ja. Delež javnofinančnih izdatkov se je povečal za 1,7-odstotnih točk, delež javnofinančnih prihodkov pa za 2,1-odstotne točke.

5.5.3. Dolg širše opredeljene države

Javni dolg oziroma dolg širše opredeljene države obsega: a) dolg ožje opredeljene države; b) dolg organov in organizacij lokalnih skupnosti; c) dolg Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Cilj Slovenije je stabilen ali padajoč delež dolga v BDP-ju in izravnani ali pozitiven primarni saldo, kar zadosti pogojem za vzdržnost fiskalnega primanjkljaja (Poročilo o razvoju, 2005, str. 100).

Podatek o državnem dolgu Slovenije je bil prvič objavljen v letu 1993. V obdobju 1993-2000 so na povečanje dolga ožje opredeljene države vplivali: zadolževanje za financiranje proračunskega primanjkljaja, financiranje izvenproračunskih programov (sanacije bank in povezano reševanje problema deviznih vlog občanov, sanacija gospodarskega sistema, temeljni razvojni programi obrambnih sil ter reševanje problema sukcesije dolgov nekdanje SFRJ) in avtonomna rast, ki je posledica indeksacije glavnice in gibanja tečajev.

V obdobju 1993-1996 se je država zadolževala predvsem za financiranje izvenproračunskih programov (reševanje problema terjatev slovenskih podjetij do Iraka, Angole in Kube, deviznega varčevanja v Sloveniji, obnova magistralnih cest in potrebe temeljnih razvojnih programov oboroženih sil) in financiranje odplačila zapadlih obveznosti, ne pa za potrebe financiranja proračunskega salda. Leta 1996 je RS zakonsko uredila problem sukcesije dolgov nekdanje Jugoslavije z Londonskim in Pariškim klubom upnikov in na osnovi sporazuma s konzorcijem komercialnih bank (Londonski klub) izdala NFA obveznice (New Financing Agreement) v skupnem znesku 812 mio USD. Leta 1999 se je dolg povečal predvsem zaradi indeksacije glavnice in gibanja tečajev ter zaradi zadolževanja za financiranje proračunskega primanjkljaja (Poročilo o razvoju, 2002, str. 15).

Tudi v letu 2000 se je dolg ožje opredeljene države povečal predvsem zaradi avtonomne rasti in financiranja proračunskega primanjkljaja. Dolg širše opredeljene države se je v letu 2002 povečal in sicer v glavnem zaradi rasti dolga ožje opredeljene države, ki se je skoraj izključno zadolževala na domačem trgu. Konec leta 2002 je dolg širše opredeljene države znašal 1,464.3 mrd SIT oziroma 29,5 % BDP-ja, kar je za 3,8-odstotne točke več kot leta 2001 (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). Dolg ožje opredeljene države se je povečal za 190,7 mrd SIT in je konec leta znašal 1,419.7 mrd SIT oziroma 26,9 % BDP-ja. Od tega je bilo 90 odstotkov dolgoročnega dolga.

Dolg države se je v letu 2003 znižal za 0,1-odstotne točke glede na BDP, predvsem zaradi znižanja relativnega deleža dolga neposrednih uporabnikov državnega proračuna, in je konec leta znašal 29,4 % BDP-ja (glej Prilogo 5, Tabela 9, str. 7). Nominalno se je dolg države v istem obdobju povečal in je konec leta 2003 znašal 1.687,2 mrd SIT (1,569,3 mrd SIT konec leta 2002).

5.5.4. Sistem socialnega varstva

Slovenija namenja za denarne prejemke in storitve prebivalstvu v primerih določenih tveganj, stanj ali potreb (ostarelost, bolezni, invalidnost, brezposelnost, pomoč otrokom in družinam) podobne deleže BDP-ja kot države članice EU, saj je na primer v letu 1999 od evropskega povprečja odstopala le 1,2-odstotni točki (Slovenija: 26,5 % BDP, EU-15: 27,7 % BDP). V večini držav članic se delež izdatkov za socialno varnost v BDP-ju že od leta 1993 zmanjšuje, v Sloveniji pa se je v tem obdobju povečeval. Struktura celotnih sredstev za socialno varnost v Sloveniji leta 2000 je kazala, da se je največ sredstev (43,3 %) namenjal za starost (sredstva ne vključujejo invalidskih pokojnin), sledila so sredstva, namenjena za bolezni in zdravstveno varstvo (30,7 %), na tretjem mestu (z 8,8 %) so bili programi in prejemki za invalide (sredstva vključujejo tudi invalidske pokojnine) in na četrtem mestu sredstva, namenjena socialni varnosti otrok in družin (8,8 %).

Slovenija je v obdobju, ki ga na splošno imenujemo tranzicija, uspela ohraniti sisteme socialne varnosti, ki so s svojimi rezultati blažili sicer potrebne, vendar tudi radikalne spremembe v ekonomskem sistemu (Poročilo o razvoju, 2002, str. 57).

5.5.5. Delež javnofinancijskih odhodkov v BDP

Po osamosvojitvi je bila Slovenija soočena s precejšnjimi pritiski na povečevanje obsega javnofinancijskih odhodkov, tranzicija pa je zahtevala tudi njihovo prestrukturiranje. Vzpostavljene so bile državotvorne institucije in zagotovljeno njihovo funkcioniranje; reševali so se strukturni problemi gospodarstva ob izgubi trgov; sanirale so se pretekle izgube v bankah in podjetjih. Majhnost države je pomenila relativno drago državno upravo, precej razviti pa so bili tudi sistemi zagotavljanja socialne varnosti prebivalstva.

V letu 2004 so konsolidirani javnofinancijski odhodki po predhodnih podatkih dosegli 43,3 % ocenjenega BDP-ju, kar je ob nekoliko spremenjeni ekonomski strukturi za 1,7-odstotne točke

več kot v letu 2003. V ekonomski strukturi javnofinančnih odhodkov so se povečali deleži sredstev za plače in prispevke v BDP-ju (za 0,1 strukturne točke), za transferje posameznikom in gospodinjstvom (za 0,2 strukturne točke) in za plačilo v skupni evropski proračun (za 0,7 strukturne točke). V letu 2004 so deleži izdatkov za blago in storitve v BDP-ju ostali nespremenjeni glede na predhodno leto, delež sredstev za pokojnine se je zmanjšal za 0,2 strukturne točke, medtem ko se je delež sredstev za investicije povečal za 0,2 strukturne točke. Delež sredstev za obresti v BDP-ju je ostal nespremenjen. Delež sredstev za subvencije v BDP-ju pa se je povečal za 0,2 strukturne točke glede na leto (Poročilo o razvoju, 2004, str. 124).

V obdobju od leta 1996 do 2004 se je delež javnofinančnih odhodkov v primerjavi z BDP-jem povečal za 0,4 odstotne točke (od 42,4 % v letu 1996 na 42,8 % v letu 2004). Konsolidirani javnofinačni odhodki so se v tem obdobju realno povečevali po 4,3-odstotni povprečni letni stopnji rasti, kar je v povprečju za 13 % hitreje od povprečne realne rasti BDP-ja v tem obdobju (3,8 %).

V obdobju 1995 do 2004 so k skupnemu povečanju deleža javnofinačnih odhodkov v primerjavi z BDP-jem največ prispevali javnofinačni odhodki, namenjeni za plače, prispevke in druge izdatke zaposlenim v upravi in v javnih zavodih. Njihov delež se je povečal od 9,2 % v letu 1996 na 10 % BDP-ja v letu 2004 (za 0,8 strukturne točke). Sredi leta 1994 je bil sprejet zakon o razmerju plač, ki je pomenil prvi val povečanj izdatkov za plače iz javnofinančnih sredstev. Temu so sledili še drugi, ki so izhajali predvsem iz sprejetih dodatkov plačam po kolektivnih pogodbah dejavnosti in po uredbi Vlade o dodatkih zaposlenim v službah vlade in v upravnih organih. Povečevalo se je tudi število zaposlenih predvsem zaradi povečevanja obsega nalog na poti vključevanja v mednarodne integracije. Sredstva za plače, prispevke in druge izdatke zaposlenim v upravi in v javnih zavodih, ki v strukturi javnofinančnih odhodkov pomenijo med 22 % in 23 % vseh odhodkov, so v obdobju 1996-2004 dosegala 5,9-odstotno povprečno letno realno rast (Poročilo o razvoju, 2004, str. 125).

V tem obdobju se je povečal tudi delež sredstev za socialne transferje posameznikom in gospodinjstvom, in sicer od 5,2 % BDP-ja v letu 1996 na 6,1 % v letu 2004 (za 0,9 strukturne točke). Dokaj razvit sistem socialne varnosti je bil dopolnjen z novimi zakoni, ki so še širili pravice iz sistemov socialne varnosti. Uveljavljen je bil univerzalni otroški dodatek, z novimi zakoni so bili predpisani družinski prejemki in starševska nadomestila, pravice vojnih veteranov in žrtev vojne ter uvedene nove pravice v socialnem varstvu. Povečalo pa se je tudi število upravičencev do raznih oblik socialnih transferjev. Sredstva za transferje posameznikom in gospodinjstvom, ki v strukturi javnofinančnih odhodkov pomenijo med 13 % in 14,3 % vseh odhodkov, so v tem obdobju dosegala 6-odstotno povprečno letno realno rast.

Zaradi spremenjenih demografskih, gospodarskih in socialnih okoliščin je zlasti v začetku devetdesetih velik pritisk na javnofinančne odhodke predstavljalo naraščanje odhodkov za pokojnine, ki pa je bilo zaustavljeno po letu 2000, ko je bilo z reformo pokojninskega sistema preprečeno njihovo nadaljnje naraščanje. Sredstva za izplačilo pokojnin, ki v strukturi javnofinančnih odhodkov pomenijo med 26 % in 28 % vseh odhodkov, so od leta 1996 do 2004 dosegala 3-odstotno povprečno letno realno rast. Njihov delež v BDP se je od 12,1 % v letu 1996 zmanjšal na 10,9 % v letu 2004.

K povečanju javnofinančnih odhodkov so pomembno prispevala še sredstva, namenjena za plačilo domačih in tujih obresti, katerih delež v primerjavi z BDP-jem se je povečal od 1,2 % v letu 1996 na 1,5 % v letu 2004. Nanašajo se na odplačevanje obresti od državnega dolga doma in v tujini, ki je nastal zaradi financiranja preteklih proračunov, prestrukturiranja podjetniškega in bančnega sektorja ter obveznosti iz naslova sukcesije. Sredstva za plačilo domačih in tujih obresti, ki v strukturi javnofinančnih odhodkov pomenijo sicer le med 3 % in 4 % vseh javnofinančnih odhodkov, so v obdobju 1996 do 2004 dosegala med vsemi javnofinančnimi odhodki najhitrejšo povprečno letno realno rast (7,4 %).

Ob prizadevanju za varčevanje in krčenje izdatkov za blago in storitve tako v državnih organih kot tudi v javnih zavodih so sredstva za te namene v obdobju 1996-2004 nihala okoli 8 % BDP-ja in se v letu 2004 celo zmanjšala na 7,5%. Izdatki za blago in storitve, ki v strukturi javnofinančnih odhodkov pomenijo med 18 % in 19 % vseh odhodkov, so se v tem obdobju povečevali po povprečni letni realni stopnji 2,1 %, kar je počasneje od rasti skupnih javnofinančnih odhodkov.

V obdobju 1996-2004 so se sredstva za subvencije v povprečju realno zmanjševala za 0,3 % na leto in dosegla leta 2004 1,2 % BDPja. Sredstva za subvencije so bila namenjena predvsem za subvencije v kmetijstvu, za izvrševanje aktivne politike zaposlovanja in za prestrukturiranje gospodarstva.

Delež sredstev za investicije v primerjavi z BDP-jem se je v obdobju 1996-2004 gibal na ravni okoli 4 % BDP-ja. V procesih usklajevanja javnofinančnih odhodkov investicijske odhodke izrinjajo odhodki za klasično (z zakoni določeno) porabo države. Sredstva za investicije so se tako v tem obdobju povečevala po realni stopnji 3,6 % na leto, kar je počasneje od rasti celotnih javnofinančnih odhodkov v tem obdobju.

V opazovanem obdobju se je nekoliko spremenila struktura javnofinančnih odhodkov po ekonomski klasifikaciji. V primerjavi z letom 1996 so v letu 2004 pridobili strukturni deleži sredstev za plače in prispevke zaposlenih (1,7 strukturne točke), za transferje posameznikom in gospodinjstvom (1,9 strukturne točke) ter obresti (0,6 strukturne točke). Zmanjšali pa so se strukturni deleži za blago in storitve (2,9 strukturne točke), za pokojnine (za 3 strukturne točke), za subvencije (za 0,3 strukturne točke) ter za investicije (0,7 strukturne točke) (Poročilo o razvoju, 2005, str. 94-95).

6. REFORMA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Kljub temu da sta Maastrichtska pogodba in Pakt stabilnosti in rasti pripomogla k splošni makroekonomski stabilnosti EU, se je kmalu pokazala potreba po prilagoditvi fiskalnih pravil predvsem zaradi spremenjenih gospodarskih razmer razširjene EU. Evropska komisija je že namreč v letu 2002 podala prve predloge za ojačitev obstoječega mehanizma fiskalne koordinacije. Do tega je prišlo predvsem zaradi poslabšanega položaja javnih financ držav članic EU in problemov, ki so se pojavljali z implementacijo samih pravil že od leta 1999 naprej.

Slabša fiskalna konsolidacija od leta 2000 naprej, ki ni bila samo posledica slabih gospodarskih razmer, nakazuje na to, da je imel fiskalni okvir EU pomanjkljivosti. Problemi in napetost pri uporabi Pakta stabilnosti in rasti so se čedalje bolj povečevali, kar je povzročalo precejšno institucionalno negotovost. Povprečni proračunski primanjkljaj evroobmočja je leta 2004 znašal 2,7 % BDP-ja. Kar devet držav članic je presegalo z Maastrichtsko pogodbo opredeljeno referenčno vrednost proračunskega primanjkljaja (3 % BDP-ja). Poleg tega pa so se v zadnjih letih pokazali tudi problemi, povezani z interpretacijo posameznih pravil.

Prelomna točka je bil spor med Evropsko komisijo in Evropskim svetom, zadevajoč presežen proračunski primanjkljaj v Franciji in Nemčiji. Ta spor je pokazal na zmanjšano upoštevanje pravil tudi v številnih drugih državah članicah in ogrozil verodostojnost Pakta stabilnosti in rasti ter fiskalnega okvira kot celote.

22. marca 2005 je bilo sprejeto ECOFIN-ovo poročilo o izboljšanju implementacije Pakta stabilnosti in rasti. Dva dni prej, na izrednem sestanku 20. marca, so finančni ministri po sedemmesečni intenzivni diskusiji dosegli konsens glede reforme Pakta stabilnosti in rasti.

ECOFIN-ovo Poročilo 2005 je posodobilo in dopolnilo Pakt stabilnosti in rasti. Potreba po reformi Pakta stabilnosti in rasti je bila podana s strani Evropske komisije septembra 2004, v poročilu o preteklem in bodočem proračunskem razvoju in izzivih ter o izkušnjah z implementacijo fiskalnih pravil med državami članicami.

ECOFIN-ovo poročilo posebej poudarja dejstvo, da osnovna pravila o referenčni vrednosti proračunskega primanjkljaja in javnega dolga ostajajo nespremenjena. To je še dodatno podkrepjeno z obvezo Evropske komisije, da v primeru ko primanjkljaj preseže 3 % BDP-ja, pripravi poročilo na osnovi člena 104(3), ki pomeni začetek sprožitve postopka proti presežnemu primanjkljaju. Vsak presežni primanjkljaj, ki ne bo začasen ali bo prevelik, bo obravnavan kot presežen ne glede na vpliv »drugih pomembnih dejavnikov«. Presežni primanjkljaj bo še vedno potrebno odpraviti brez odlaganja kljub novim daljše zastavljenim rokom v postopku presežnega primanjkljaja.

6.1. Vsebina reforme

Reforma Pakta stabilnosti in rasti je bila nujna zaradi poslabšanega proračunskega položaja številnih držav EU in zaradi spremenjenih gospodarskih okoliščin, ki izhajajo iz razširjene EU. ECOFIN izpostavlja štiri področja, kjer so potrebne izboljšave: (a) stopnjevanje ekonomskega načela proračunskih pravil za izboljšanje njihove verodostojnosti, (b) bolj učinkovito izkoriščanje obdobjev ekonomskega razcveta za konsolidacijo proračuna in izogibanje uporabi procikličnih politik, (c) večje upoštevanje priporočil Evropske komisije v obdobjih, ko gospodarska rast upada, (d) večji nadzor nad javnim dolgom in večja pozornost, namenjena za zagotavljanje stabilnosti.

6.1.1. Spremembe v preventivnem delu

Evropska komisija in Svet sta se strinjala, da je bistvenega pomena poudariti vlogo preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti. Izkušnje z nedavno dolgo trajajočo gospodarsko recesijo so nakazale potrebo po preudarni in skozi cikel simetrični fiskalni politiki ter še posebej izpostavila potrebo po doseganju proračunskih presežkov v gospodarski ekspanziji. Razen tega je potrebno zaradi razširjene EU na 25 držav članic upoštevati povečano ekonomsko diverzifikacijo pri oblikovanju srednjeročnih proračunskih ciljev predvsem zaradi specifičnih značilnosti posamezne države članice. Zaradi neupoštevanja ekonomske osnove enotna proračunska pravila niso več primerna za vse države članice.

Na podlagi zgoraj opisanih okoliščin, prenovljen Pakt stabilnosti in rasti vsebuje štiri glavne spremembe v preventivnem delu: (a) opredelitev srednjeročnih ciljev glede na specifične značilnosti države, znotraj določenega razpona, in postopke za njihovo izpolnitev in popravke; (b) sporazum o minimalnem letnem izboljšanju proračunskega položaja, ki ga morajo izpolnjevati države, ki še ne dosegajo srednjeročnih ciljev; (c) politični nasveti Evropske komisije državam članicam, ki bi naj spodbudili države, da se držijo začrtanih poti prilagoditve; (d) izvajanje strukturnih reform.

Te reforme so bile oblikovane z namenom ekonomskega podprtja srednjeročnih fiskalnih politik EU, kar bo omogočalo specifično obravnavanje držav. Njihov namen je povečati upoštevanje srednjeročno opredeljenih proračunskih ciljev držav članic in okrepiti uporabo preudarne fiskalne politike čez celoten gospodarski cikel.

(a) Srednjeročno opredeljeni cilji glede na specifične značilnosti države

Pred reformo bi naj vse države članice izpolnjevale cilj uravnoteženega proračuna oziroma v presežku. Reforma pa predpostavlja diferenciacijo srednjeročnih proračunskih ciljev, ki veljajo posebej za določeno državo glede na obseg javnega dolga in potencialno gospodarsko rast. Srednjeročni proračunski cilj za evroobmočje in države članice ERM II je postavljen na mejo -1 % BDP-ja oziroma uravnotežen proračun ali v presežku.

(b) Minimalen letni proračunski dosežek, ki ga morajo izpolnjevati države, ki še niso dosegle srednjeročno opredeljenih ciljev

Države članice morajo sprejeti učinkovite ukrepe za doseganje srednjeročno opredeljenih proračunskih ciljev. Minimalna letna prilagoditev/izboljšanje proračunskega položaja za države članice evroobmočja in ERM II je 0,5 % BDP-ja. Stopnja te prilagoditve pa mora biti v času gospodarskega razcveta višja od 0,5 % BDP-ja. Z gospodarskim razcvetom je mišljeno obdobje, ko dejanska rast proizvoda presega njegovo potencialno rast.

(c) Zgodnja opozorila in nasveti politikam

Pred reformo je zgodnja opozorila na podlagi poročil Evropske komisije sprejemal Svet Evrope. Reforma pa omogoča, da lahko Evropska komisija direktno izda predčasno opozorilo državi članici, s čimer jo spodbudi, da se drži prej začrtane prilagoditvene poti.

(d) Strukturne reforme

Upoštevati bo potrebno določene reforme pri izvedbi prilagajanja proračuna srednjeročno zastavljenim ciljem in določeno poslabšanje proračuna, ki ga te reforme lahko povzročijo. Ta odstopanja so dovoljena pod naslednjimi pogoji:

- če gre za važnejše strukturne reforme, ki imajo direkten dolgotrajen učinek na znižanje stroškov in ki bodo dolgoročno zanesljivo izboljšale stabilnost javnih financ (npr. reforma pokojninskega sistema);
- da ne predstavljajo nevarnosti prekoračitve referenčne vrednosti proračuna (3 % BDP-ja) in da zagotavljajo vrnitev proračuna k doseganju srednjeročno zastavljenih ciljev, najkasneje v obdobju štirih let;
- potrebno bo pošiljati podrobna poročila pričakovanih stroškov in koristi reform, ki jih imajo države namen izvesti v sklopu letno posodobljenih kovergenčnih programov. Evropska komisija pa ima na voljo sedaj tri mesece, namesto dveh, za pregled kovergenčnih programov.

6.1.2. Spremembe v korektivnem delu

Glavne spremembe korektivnega dela zadevajo (a) definicijo presežnega primanjkljaja vključujoč popravek koncepta »neprizanesljivega upada gospodarske aktivnosti« in vlogo »drugih pomembnih dejavnikov«; (b) možno podaljšanje enoletnega roka za odpravo presežnega primanjkljaja; (c) posebno pozornost, namenjeno ocenitvi sistematičnih pokojninskih reform v procesu presežnega primanjkljaja; (d) osredotočenje na javni dolg in stabilnost javnih financ.

Pojavilo se je veliko kritik na račun spremembe postopka presežnega proračuna. Sporen je predvsem sporazum o »ostalih pomembnih dejavnikih«, ki naj bi dejansko vodili v preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP-ja. Poleg tega pa bi naj pomanjkanje omejitev povečevalo proračunske primanjkljaje v prihodnosti. Vendar pa takšne obtožbe spregledujejo bistvene elemente nove reforme. Vsaka država s presežnim proračunom mora zagotoviti minimalno letno izboljšanje proračuna za vsaj 0,5 % BDP-ja, prav tako pa ostajajo nespremenjene

sankcije Evropskega sveta, če država članica kontinuirano beleži presežni proračunski primanjkljaj.

(a) Priprava poročila na podlagi člena 104(3)

Pred reformo Evropski komisiji ni bilo potrebno pripraviti poročila, če je primanjkljaj presegel 3 % BDP-ja. Reforma določa, da bo Evropska komisija vedno pripravila poročilo, če bo primanjkljaj presegel 3 % BDP-ja. V njem bo preučila ali obstajajo izjemne razmere, v katerih je dopuščen presežen primanjkljaj nad 3 %, ki jih določa člen 104(3). Ta se glasi, da je presežen primanjkljaj vsak, ki presega referenčno vrednost 3 % BDP-ja, razen če je preseganje treh odstotkov samo začasno in stopnja primanjkljaja državnega proračuna ostaja blizu referenčne vrednosti. Prekoračitev 3 odstotkov se smatra za izjemno v primeru, da je posledica nepredvidenega dogodka, na katerega država članica nima vpliva ali pa da je posledica resne gospodarske recesije, ki je definirana kot leten padec BDP-ja za vsaj 2%.

(b) »Ostali pomembni dejavniki«

Pred reformo ni bilo posebnih definicij -»ostalnih pomembnih dejavnikov«- in opisa njihove vloge v postopku presežnega primanjkljaja. Sedaj bo Evropska komisija preučila:

- razvoj gospodarstva na srednji rok (potencialno rast, ciklične pogoje, izvajanje politik);
- razvoj srednjeročnega proračunskega položaja (javne naložbe, kvaliteta javnih financ, fiskalno konsolidacijo v gospodarskem razcvetu, stabilnost javnega dolga);
- vsi ti ostali dejavniki bodo obravnavani kot olajševalne okoliščine presežnega primanjkljaja samo v primeru, da bo primanjkljaj ostal blizu referenčne vrednosti 3 % BDP-ja.

(c) Sistematične pokojninske reforme

Pred reformo ni bilo posebnih odločb in predpisov zadevajoč sistematične pokojninske reforme. Le-te so sedaj obravnavane podobno kot »ostali pomembni dejavniki«. Neto stroški bodo opravičljivi le prvih pet let po izvedbi opravljene reforme.

(d) Povečana pozornost, namenjena javnemu dolgu in stabilnosti javnih financ

Kriterij javnega dolga in še posebej koncept stopnje javnega dolga, »ki se zadovoljivo zmanjšuje in približuje referenčni vrednosti«, bo podan bolj kvalitativno. Svet bo podal priporočila o dinamiki javnega dolga na podlagi posredovanih konvergenčnih programov.

(e) Podaljševanje roka za odpravo presežnega primanjkljaja

Presežni primanjkljaj mora biti odpravljen v roku enega leta od trenutka, ko nanj opozori Svet. V primeru, da pa zmanjšanje presežnega primanjkljaja ne bi bilo možno zaradi nepričakovanih ekonomskih razlogov, lahko Svet določi, da se rok za odpravo presežnega primanjkljaja podaljša še za eno leto (Public Finances in EMU, 2005, str. 70-78).

Verodostojnost prenovljenega Pakta stabilnosti in rasti se bo pokazala v prihajajočih mesecih, ko bosta Evropska komisija in Svet Evrope ocenila proračunski položaj držav s presežnim

primanjkljajem. Rezultat je zelo pomemben ne samo za verodostojnost fiskalnega okvira, ampak tudi za zagotovitev skladnosti fiskalnih politik s stabilizacijsko naravnano monetarno politiko, za zasidranje pričakovanj o fiskalni disciplini in oblikovanje makroekonomskih pogojev, ugodnih za gospodarsko rast.

7. SKLEP

Po tri leta trajajočem poslabšanju javnih financ držav evroobmočja se je v letu 2004 javnofinančni položaj malo izboljšal. Največji prispevek k izboljšanju proračunskega primanjkljaja EU je prišel s strani na novo pridruženih držav. Na podlagi poročila Evropske komisije naj bi proračunski primanjkljaj držav evroobmočja in držav EU ostal stabilen v letih 2005 in 2006 ob predpostavki nespremenjene politike.

Javnofinančni položaj Nemčije ostaja nestabilen, saj ukrepi za znižanje proračunskega primanjkljaja ne vsebujejo strukturnih reform z dolgoročnimi učinki, poleg tega pa lahko kakršnokoli poslabšanje makroekonomskih razmer povzroči, da bo proračunski primanjkljaj tudi v letu 2005 presegal referenčno vrednost 3 % BDP-ja.

Podobno kot v Nemčiji tudi v Franciji proračunski položaj ostaja nestabilen. Vsakršna nepričakovana sprememba makroekonomskega ozračja Francije lahko prispeva k povečanju primanjkljaja. Poleg tega pa je zmanjšanje proračunskega primanjkljaja v letu 2004 temeljilo predvsem na uporabi enkratnih ukrepov, kar se lahko odrazi v povečanem primanjkljaju v letu 2006.

Nemčija je sicer že izvedla pokojninsko reformo, Francija pa je uspešno zaključila reformo zdravstvenega sektorja, ki predstavlja pomemben korak k izboljšanju položaja javnih financ. Obstajajo pa dvomi o obsegu vpliva pokojninskih reform na državni proračun. Iz tega sledi, da je potrebno zagotoviti izčrpno srednjeročno strategijo proračunske konsolidacije, ki bo zagotovila tudi dolgoročno stabilnost. V nasprotnem primeru bo vsak trud zmanjšanja izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, izničen s povečanimi plačili obresti, kar pa vodi v povečanje javnega dolga.

Evropska komisija je določila, da mora Češka odpraviti presežni primanjkljaj do leta 2008, v letu 2005 pa mora doseči v kovergenčnem programu zastavljeni cilj zmanjšanje proračunskega primanjkljaja. Njen proračunski položaj je namreč še dodatno ogrožen z razvojem pokojninskega sistema. Tako kot Slovenija se tudi Češka sooča s podobnim vzorcem izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva. V obeh državah naj bi pokojninski izdatki naraščali hitreje kot v državah članicah, ki so že izvedle pokojninske reforme ali imajo mlajše prebivalstvo. Takšno naraščanje pokojninskih izdatkov pa se odraža v omejenem napredku procesa pokojninskih reform. To pomeni, da se še veliko razpravlja o primernosti in vzdržnosti pokojninskih reform.

Še vedno pa obstaja dvom v dosego načrtovane proračunske konsolidacije v večini držav. Če se v letu 2005 predvidena konsolidacija ne uresniči, lahko to vodi v poslabšano dinamiko javnega dolga. Čeprav so nova pravila Pakta stabilnosti in rasti zasnovana bolj fleksibilno in spodbujajo države članice k doseganju potrebne proračunske konsolidacije, ko so gospodarske razmere ugodne, je vpliv spremenjenega Pakta stabilnosti in rasti na vzdržnost in stabilnost javnih financ odvisen od njegove implementacije. Le ta mora biti namreč izvedena natančno in dosledno. Skupaj s prenovljeno obvezo vseh držav članic o oblikovanju stabilizacijsko orientirane politike in nadzorovanih postopkov za njeno izvajanje nova pogodba končuje negotovost, ki je bila prisotna pri interpretaciji obstoječih proračunskih pravil od novembra 2003 dalje in lahko okrepi verodostojnost fiskalnega okvira EU.

LITERATURA

1. Aristovnik Aleksander: Kako vplivajo izbrane makroekonomske spremenljivke na tekoči račun plačilne bilance držav CEE?. Raziskovalno delo podiplomskih študentov Slovenije. Ljubljana, 2003. str. 11-24
2. Avšič Vera: Keltski tiger je spreten lovec. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2002, 8, str. 67.
3. Bárta Vit: Estimation of the Fiscal Stance in the Czech Republic During Transformation: Full Employment Budget Analysis. Edinburgh : Centre for Economic Reform and Transformation, 1996. 57 str.
4. Bekö Jani: Evropska unija in izbrana gospodarstva na prehodu – statistični pregled. Bilten EDP (Dileme slovenskega gospodarstva), Maribor, 2000, str. 63-71
5. Braga de Macedo Jorge: Financial crises and international architecture: A »eurocentric« perspective. Technical Papers No. 162. Paris: OECD Development Centre, 2000. 33 str.
6. Brits Hans, De Vor Marc: The Pact of Stability and Growth. Macroeconomic Policy and Institutions. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2000, str. 201-220.
7. Burns Andrew, Goglio Alessandro: Public Expenditure Management in France. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004. 43 str.
8. Fahrholz Christian, Mohl Philip: Fiscal and Monetary Policy in Belgium, France, Germany, Luxembourg, and The Netherlands. Ezoneplus Working Paper No. 17C. 2003. 51 str.
9. Grobelšek Matic: Banke imajo vedno denar za IT. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2002, 8, str. 70.
10. Jacobsen John: Chasing Progress in the Irish Republic. New York Cambridge University, 1996. str. 224
11. Jurkovič Pero: Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi. Zagreb : Informator, 1997. 177 str.
12. Jürgen von Hagen, Strauch Rolf, Bünger Klaus: German Public Finances: Recent Experience and Future Challenges. Washington D.C., 2005. 24 str.
13. Kmet Rotija: Zunanje neravnovesje in ekonomska politika v obdobju tranzicije, primer Češke, Madžarske in Poljske z možnimi zaključki za Slovenijo. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Delovni zvezek št. 10/letnik VIII/1999. 40 str.
14. Kremer Jana, Wendorff Karsten: The development of public finances in Germany after the qualification for EMU: The origins of the excessive deficit. B.k.; B.1., 18 str.
15. Lavrač Vladimir et al.: Final report: Monetary and Fiscal Policy. Ezoneplus Working Paper No. 17. Ljubljana, 2003. str. 51
16. Leunig Ragnar: The Challenge of European Membership; The Challenge of Irish experience with former accession to the European Union. Družboslovne razprave, Ljubljana, 14(1998), 26, str. 136.
17. Matalik Ivan, Slavik Michal: Fiscal Issues and Central Bank Policy in The Czech Republic. B.k.: BIS Papers No. 1, 2003. str. 122-130

18. Mencinger Jože: Srednjeročna javnofinančna vzdržnost Slovenije. Bančni vestnik. Ljubljana, 2004,5, str. 43-49.
19. Ongena Hedwig, Winkler Bernhard: Fiscal policy in EMU. The economics of the European Union: policy and analysis. Oxford, 20(2001), 3, str. 314-349.
20. Powell Benjamin: Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger. Cato Journal, Vol. 22(2003), 3, str. 431-447.
21. Slovenska gospodarska slika. Finance, Ljubljana, 2002. str.9
22. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
23. Tosovsky Josef: Mr Tosovsky gives the Czech Republic's perspective of transition in Central and Eastern Europe. BIS Review 25/1197. B.k., 1997, str. 1-11.

VIRI

1. Balance of Payments Statistics for July to September 2003. Praga : Czech National Bank. 38 str.
[URL: http://wdb.cnb.cz/cnbeng/docs/STATPUBL/STATPB_EN_PDF], januar 2004
2. CEFTA – Zunanje ravnotežje. Ekonomsko ogledalo. Ljubljana: UMAR, 1998
[URL:<http://www.gov.si/zmar/arhiv/izbor/1medokol/mednprim/med0298.html>], 1998
3. Country Profile 2000 Ireland. London : Economist Intelligence Unit, 2000. 213 str.
[URL: http://tcrc-profiles.globalink.org/ie_tcp_c.html], 2000
4. Czech Republic: Key macroeconomic indicators. Praga : Czech Statistical Office.
[URL: [http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/_bce41ad0daa3aad1c1256c6e00499152/7a0a49b88025240dc1256e4600386612/\\$FILE/AHLMAKRO0304.xsl](http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/_bce41ad0daa3aad1c1256c6e00499152/7a0a49b88025240dc1256e4600386612/$FILE/AHLMAKRO0304.xsl)], 5.3.2005.
5. Economic Survey of Europe 2004: New York, Geneva, United Nation, 2004. 176 str.
[URL: <http://www.unece.org/ead/pub/041/041c3.pdf>], 2004
6. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU. Brussels, 2005. 291 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305en.pdf], 2005
7. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU, Brussels, 2004. 320 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee304en.pdf]
8. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU. Brussels, 2002. 407 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee302en.pdf], 2002
9. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU. Brussels, 2003. 432 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf], 2003

10. Generational accounting in Europe. Brussels, European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: European Economy: 1999. 215 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/1999/eers0699en.pdf], 1999
11. IDA Ireland; Quick facts.
[URL: <http://www.ida.ie/facts/quickfacts.asp>], 18.4.2005.
12. IDA Ireland; Why Ireland.
[URL:<http://www.ida.ie/whyireland/taxation.asp>], 18.4.2005.
13. Kennedy Kieran: Reflection on the Process of Irish Economic Growth. Symposium on economic growth in Ireland: Where has it come from, where is it going. 36 str.
[URL: <http://www.ssis.ie/journals/00-01/symposium.pdf>], 25.3.2005.
14. Ministrstvo za finance: Proračun
[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/proracun/dokumenti.htm>], 16.5.2005.
15. Poročilo o razvoju 2002. Ljubljana : UMAR.
[URL: <http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2002/por.html>], 2002.
16. Poročilo o razvoju 2002. Ljubljana : UMAR.
[URL: <http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2003/por.html>], 2003.
17. Poročilo o razvoju 2002. Ljubljana : UMAR.
[URL: <http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2004/pr04.html>], 2004.
18. Poročilo o razvoju 2002. Ljubljana: UMAR.
[URL:<http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2005/pr05.html>], 2005.
19. Statistical Annex, European commission.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee604annexen.pdf], 6.7.2005.

SLOVAR SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

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

European Union (EU) – Evropska unija

European Commission – Evropska komisija

European Council – Evropski svet

The Pact of Stability and Growth – Pakt stabilnosti in rasti

Public Finance – javne finance

Budget – proračun

Public debt – javni dolg

Fiscal policy – fiskalna politika

Old age dependency ratio – delež starega prebivalstva

Top marginal tax rate – najvišja mejna davčna stopnja

Pay-as-you-go scheme – sistem sprotnega plačevanja pokojnin

The Irish miracle – »Irski čudež«

Off-budgetary - izvenproračunsko

One-off measures – enkratni ukrepi

Mandatory expenditure - obvezni državni izdatki

Finanzplanungsrat – finančni načrt

Public sector borrowing – izposoja javnega sektorja

The output gap – proizvodna vrzel

PRILOGA

KAZALO

PRILOGA 1: NEMČIJA	3
PRILOGA 2: FRANCIJA	4
PRILOGA 3: IRSKA	5
PRILOGA 4: ČEŠKA	6
PRILOGA 5: SLOVENIJA	7

PRILOGA 1: NEMČIJA

Tabela 1: Proračunski odhodki Nemčije za leta od 2002-2005, v odstotkih BDP

NEMČIJA	2002	2003	2004	2005
Izdatki za kolektivno potrošnjo	7,9	7,9	7,8	7,6
Socialni prejemki v naravi	11,2	11,4	11,1	10,9
Socialni transferji, razen socialnih transferjev v naravi	19,4	19,7	19,4	19
Plačilo obresti	3,1	3,1	3,1	3,1
Subvencije	1,5	1,4	1,3	1,2
Ostali tekoči izdatki	1,7	1,8	1,9	1,9
Bruto naložbe v osnovna sredstva	1,6	1,5	1,4	1,3
Drugi investicijski izdatki	1,6	1,7	1,6	1,5
Skupaj celotni izdatki	48,5	48,9	48	47,1

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

Tabela 2: Proračunski prihodki in odhodki Nemčije ter proračunski primanjkljaj in javni dolg za obdobje 1995-2005, v odstotkih BDP

NEMČIJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Davki na proizvodnjo in uvoz	11,4	11,4	11,4	11,6	12,2	12	11,9	11,9	12,0	12,1	12,1
Tekoči davki na dohodek in premoženje	11,1	11,5	11,2	11,5	12	12,5	11,1	10,8	10,7	10,3	10,2
Socialni prispevki	18,8	19,4	19,7	19,3	19	18,6	18,5	18,4	18,6	18,5	18,2
Od katerih so dejanski socialni prispevki	17,7	18,3	18,5	18,2	17,9	17,6	17,5	17,4	17,5	17,4	17,2
Ostali tekoči prihodki	3,5	3,4	3,2	3,1	3	2,9	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8
Celotni tekoči dohodki	44,8	45,7	45,5	45,5	46,2	46,1	44,5	44,1	44,2	43,6	43,4
Prejeti kapitalni transferji	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Celotni prihodki	46,1	46,9	46,6	46,6	47,3	47,1	45,5	45,0	45,0	44,5	44,3
Izdatki za kolektivno potrošnjo	8,4	8,4	8,1	8	8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,8	7,6
Socialni prejemki v naravi	11,4	11,6	11,3	11,2	11,1	11,1	11,1	11,2	11,4	11,1	10,9
Socialni transferji, razen socialnih v naravi	18,1	19,3	19,3	18,9	18,9	18,7	18,8	19,4	19,7	19,4	19,0
Plačilo obresti	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,3	3,1	3,1	3,1	3,1
Subvencije	2,1	2	1,8	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2
Ostali tekoči izdatki	1,2	1,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Celotni tekoči izdatki	44,9	46,2	45,6	45	45	44,5	44,4	44,8	45,3	44,6	43,8
Bruto naložbe v osnovna sredstva	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Drugi investicijski izdatki	1,5	1,2	1,2	1,3	1,3	-1,1	1,7	1,6	1,7	1,6	1,5
Skupaj celotni izdatki	49,4	50,3	49,3	48,8	48,7	45,7	48,3	48,5	48,9	48,0	47,1
PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,5	-3,9	-3,6	-2,8
JAVNI DOLG	57	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,4	60,8	64,2	65,6	66,1

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

PRILOGA 2: FRANCIJA

Tabela 3: Proračunski odhodki Francije za leta 1995, 1996 in 2002-2005, v odstotkih BDP

FRANCIJA	1995	1996	2002	2003	2004	2005
Izdatki za kolektivno potrošnjo	9,8	9,9	9,3	9,6	9,4	9,4
Socialni prejemki v naravi	14,1	14,2	14,4	14,9	14,8	14,8
Socialni transferji, razen socialnih transferjev v naravi	18,5	18,7	18	18,4	18,3	18,2
Plačilo obresti	3,8	3,9	3,2	3	3	3
Subvencije	1,5	1,5	1,2	1,2	1,2	1,1
Ostali tekoči izdatki	1,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
Bruto naložbe v osnovna sredstva	3,3	3,2	3	3,2	3,2	3,2
Drugi investicijski izdatki	1,5	0,9	0,9	1	0,9	0,9
Skupaj celotni izdatki	55,2	55,5	53,3	54,7	54,4	54,1

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

Tabela 4: Proračunski prihodki in odhodki Francije ter proračunski primanjkljaj in javni dolg za obdobje 1995-2005, v odstotkih BDP

FRANCIJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Davki na proizvodnjo in uvoz	15,4	16,1	16,0	16,0	15,9	15,5	15,0	15,0	15,1	15,3	15,4
Tekoči davki na dohodek in premoženje	8,5	8,9	9,5	11,7	12,2	12,2	12,5	11,5	11,2	11,0	11,0
Socialni prispevki	20,5	20,7	20,3	18,1	18,3	18,2	18,2	18,2	18,5	18,5	18,2
Od katerih so dejanski socialni prispevki	18,7	18,9	18,4	16,3	16,5	16,3	16,3	16,4	16,6	16,5	16,3
Ostali tekoči prihodki	3,7	4,0	3,9	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5
Celotni tekoči dohodki	48,1	49,7	49,7	49,4	50,0	49,4	49,4	48,4	48,3	48,3	48,1
Prejeti kapitalni transferji	0,4	0,3	0,8	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,6	0,5	0,6
Celotni prihodki	49,7	51,4	51,9	51,2	51,8	51,3	51,0	50,2	50,6	50,7	50,5
Izdatki za kolektivno potrošnjo	9,8	9,9	10,0	9,4	9,3	9,3	9,2	9,3	9,6	9,4	9,4
Socialni prejemki v naravi	14,1	14,2	14,2	14,1	14,0	14,0	14,0	14,4	14,9	14,8	14,8
Socialni transferji, razen socialnih v naravi	18,5	18,7	18,8	18,4	18,2	17,8	17,7	18,0	18,4	18,3	18,2
Plačilo obresti	3,8	3,9	3,7	3,6	3,3	3,2	3,2	3,2	3,0	3,0	3,0
Subvencije	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Ostali tekoči izdatki	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7
Celotni tekoči izdatki	49,2	50,0	49,7	48,4	47,9	47,1	47,1	48,0	48,8	48,4	48,2
Bruto naložbe v osnovna sredstva	3,3	3,2	3,0	2,9	3,0	3,2	3,1	3,0	3,2	3,2	3,2
Drugi investicijski izdatki	1,5	0,9	0,8	1,1	1,3	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
Skupaj celotni izdatki	55,2	55,5	55,0	53,9	53,6	52,7	52,6	53,3	54,7	54,4	54,1
PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	-4,1	-3,7	-3,6
JAVNI DOLG	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	57,2	56,8	58,6	63,0	64,6	65,6

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

PRILOGA 3: IRSKA

Tabela 5: Proračunski odhodki Irske za leta 2000 in 2002, v odstotkih BDP

IRSKA	2000	2002
Izdatki za kolektivno potrošnjo	5,1	5,5
Socialni prejemki v naravi	8,8	9,6
Socialni transferji, razen socialnih transferjev v naravi	8,2	8,4
Plačilo obresti	2	1,4
Subvencije	0,7	0,8
Ostali tekoči izdatki	2	2,2
Bruto naložbe v osnovna sredstva	3,7	4,3
Drugi investicijski izdatki	1,1	0,7
Skupaj celotni izdatki	32,1	33,3

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

Tabela 6: Proračunski prihodki in odhodki Irske ter proračunski primanjkljaj in javni dolg za obdobje 1995-2005, v odstotkih BDP

IRSKA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Davki na proizvodnjo in uvoz	13,5	13,7	13,5	13,1	13,1	13,3	12,1	12,1	12,7	13	12,9
Tekoči davki na dohodek in premoženje	13,6	14,1	14	13,8	13,7	13,5	13,0	11,6	12,1	11,9	11,7
Socialni prispevki	6,8	6,3	5,9	5,6	5,6	5,7	5,8	5,7	5,8	5,9	5,8
Od katerih so dejanski socialni prispevki	5	4,6	4,4	4,2	4,3	4,4	4,5	4,4	4,6	4,6	4,5
Ostali tekočiprihodki	2,8	2,9	2,7	2,5	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,1
Celotni tekoči dohodki	36,7	37	36,1	35	34,6	34,6	33,2	31,6	33	32,9	32,5
Prejeti kapitalski transferji	1,8	1,7	1,8	1,6	1,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1
Celotni prihodki	39,4	39,4	38,6	37,2	36,8	36,5	34,9	33,1	34,6	34,3	33,7
Izdatki za kolektivno potrošnjo	6,5	6,3	5,9	5,8	5,4	5,1	5,4	5,5	5,7	5,9	5,8
Socialni prejemki v naravi	9,9	9,5	9,2	8,6	8,6	8,8	9,4	9,6	9,9	10,2	10,2
Socialni transferji, razen socialnih v naravi	11,8	11,4	10,6	9,8	8,8	8,2	8,5	8,4	9,2	9,4	9,3
Plačilo obresti	5,4	4,6	3,8	3,5	2,5	2,0	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4
Subvencije	1	1	1	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6
Ostali tekoči izdatki	2,1	2,4	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,4	2,5	2,6
Celotni tekoči izdatki	36,7	35,1	32,8	30,6	28,2	26,8	27,8	27,8	29,3	30,1	29,8
Bruto naložbe v osnovna sredstva	2,3	2,4	2,5	2,7	3,2	3,7	4,5	4,3	3,8	3,8	3,8
Drugi investicijski izdatki	1,6	1,2	1,1	0,9	2,7	1,1	1,2	0,7	0,9	0,9	0,9
Skupaj celotni izdatki	41,5	39,6	37,1	35	34,6	32,1	33,8	33,3	34,3	35,1	34,7
PRORAČUNSKI PRIMAJKLJAJ	-2,1	-0,1	1,4	2,3	2,3	4,4	1,1	-0,1	0,2	-0,8	-1
JAVNI DOLG	81,8	73,3	64,5	53,8	48,6	38,4	36,1	32,3	32	32,4	32,6

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

PRILOGA 4: ČEŠKA

Tabela 7: Proračunski odhodki Češke za leta 1995, 1998, 1999, 2000, 2003, 2004, 2005, v odstotkih BDP

ČEŠKA	1995	1998	1999	2000	2003	2004	2005
Izdatki za kolektivno potrošnjo	7,7	7,2	8,2	11,3	10	9,8	9,6
Socialni prejemki v naravi	12,2	11,5	11,4	10,5	10,5	10,3	10,1
Socialni transferji, razen socialnih transferjev v naravi	11,4	12,3	12,8	12,3	12,6	12,6	12,5
Plačilo obresti	1,2	1,3	1	0,9	1,3	1,3	1,3
Subvencije	3	3	3	2,8	2,9	3	3,1
Ostali tekoči izdatki	3,6	4	4,2	4,2	13,4	14,4	13,5
Bruto naložbe v osnovna sredstva	5,6	5,7	4,1	2,8	4,2	4,2	4,2
Drugi investicijski izdatki	19	5,5	4,5	4,5	4,5	-3,3	-3,9
Skupaj celotni izdatki	63,6	51,1	50,1	46,8	57,9	50,9	49,2

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

Tabela 8: Proračunski prihodki in odhodki Češke ter proračunski primanjkljaj in javni dolg za obdobje 1995-2005, v odstotkih BDP

ČEŠKA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Davki na proizvodnjo in uvoz	13,8	13,3	13,0	12,2	12,8	11,5	11,1	11,2	11,4	11,3	10,9
Tekoči davki na dohodek in premoženje	10,0	9,2	8,6	8,7	8,6	8,4	8,8	9,5	9,7	9,8	9,8
Socialni prispevki	16,1	16,2	16,2	15,6	15,8	14,5	14,4	15,1	15,0	14,8	14,6
Od katerih so dejanski socialni prispevki	16,1	16,2	16,2	15,6	15,8	14,5	14,4	15,1	15,0	14,8	14,6
Ostali tekočiprihodki	7,0	9,5	7,4	7,3	7,6	9,9	11,1	10,6	10,2	10,4	10,2
Celotni tekoči dohodki	46,9	48,1	45,2	43,8	44,8	44,3	45,4	46,3	46,4	46,2	45,5
Prejeti kapitalski transferji	4,4	5,5	1,5	2,0	0,8	1,1	1,1	0,8	0,0	0,0	-0,2
Celotni prihodki	51,3	53,6	46,6	46,4	46,5	42,8	44,1	45,6	45,0	45,0	44,1
Izdatki za kolektivno potrošnjo	7,7	7,6	8,0	7,2	8,2	11,3	11,1	10,9	10,0	9,8	9,6
Socialni prejemki v naravi	12,2	12,4	11,8	11,5	11,4	10,5	10,8	11,4	10,5	10,3	10,1
Socialni transferji, razen socialnih v naravi	11,4	11,7	12,4	12,3	12,8	12,3	12,1	12,5	12,6	12,6	12,5
Plačilo obresti	1,2	1,3	1,3	1,3	1,0	0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3
Subvencije	3,0	2,6	2,8	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1
Ostali tekoči izdatki	3,6	6,2	3,4	4,0	4,2	4,2	5,1	5,2	13,4	14,4	13,5
Celotni tekoči izdatki	39,1	41,8	39,7	39,2	40,7	42,1	42,9	44,1	50,6	51,3	50,1
Bruto naložbe v osnovna sredstva	5,6	5,1	5,4	5,7	4,1	2,8	3,4	4,4	4,2	4,2	4,2
Drugi investicijski izdatki	19,0	8,6	4,0	5,5	4,5	4,5	5,9	5,4	4,5	-3,3	-3,9
Skupaj celotni izdatki	63,6	55,5	49,0	51,1	50,1	46,8	49,7	52,3	57,9	50,9	49,2
PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ	-12,2	-1,9	-2,4	-4,7	-3,7	-4,0	-5,6	-6,7	-12,9	-5,9	-5,1
JAVNI DOLG			12,9	13,7	14,3	18,2	25,2	28,9	37,6	40,6	42,4

Vir: European Commission, Statistical Annex, 2005.

PRILOGA 5: SLOVENIJA

Tabela 9: Delež konsolidiranih javnofinančnih odhodkov Slovenije, proračunski primanjkljaj in javni dolg za obdobje 1995-2003, v odstotkih BDP

SLOVENIJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Skupaj javnofinančni odhodki	43,1	42,4	43,2	43,7	44,2	44,1	44,1	41,6	43,3
Plače in prispevki	8,7	9,2	9,8	9,6	9,6	9,6	10,0	9,7	9,8
Izdatki za blago in storitve	9,0	8,6	8,4	8,5	8,1	8,3	8,4	7,9	7,9
Plačila obresti	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
Transferji posameznikom in gospodinjstvom	5,3	5,2	5,7	5,6	5,7	6,0	6,1	5,8	6,0
Pokojnine	12,3	12,1	12,1	12,0	12,1	12,2	11,9	11,3	11,1
Subvencije	1,9	1,4	1,4	1,5	1,7	1,5	1,4	1,1	1,3
Drugi tekoči transferji in rezerve	0,5	0,5	0,5	0,9	1,0	0,9	0,7	0,9	1,1
Investicijski odhodki	4,2	4,2	4,2	4,3	4,6	4,2	4,4	3,9	4,1
Skupaj javnofinančni prihodki	40,4	40,0	39,3	40,3	41,0	40,6	41,3	39,2	41,3
Proračunski primanjkljaj	-2,7	-2,4	-3,9	-2,2	-2,1	-3,4	-2,8	-2,4	-2,0
Javni dolg		22,9	23,6	24,0	24,9	25,7	28,1	29,5	29,4

Vir: Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ; Preračuni UMAR.