

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

ANA SAVIĆ

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PAKT STABILNOSTI IN RASTI IN NJEGOVA REFORMA

Ljubljana, junij 2005

ANA SAVIĆ

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom _____ in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

1.	UVOD.....	1
2.	KOORDINACIJA EKONOMSKIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI.....	2
2.1.	KOORDINACIJA EKONOMSKIH POLITIK: ZASNOVA IN TEMELJI.....	3
2.2.	PREGLED KOORDINACIJSKIH POSTOPKOV.....	6
2.3.	PAKT STABILNOSTI IN RASTI KOT DEL USKLAJEVANJA PRORAČUNSKIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI.....	7
3.	KOORDINACIJA FISKALNIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI: NASTANEK IN SESTAVA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	8
3.1.	OKVIR FISKALNIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI.....	8
3.2.	ZAGOTAVLJANJE FISKALNE DISCIPLINE Z MAASTRICHTSKO POGODBO.....	12
3.3.	PRVOTNI WAIGEL-OV PREDLOG: PAKT STABILNOSTI ZA EVROPO.....	13
3.4.	REZULTAT POGAJANJ: PAKT STABILNOSTI IN RASTI.....	14
3.5.	DEKLARACIJA SVETA ECOFIN.....	17
4.	ANALIZA FISKALNIH PRAVIL PAKTA STABILNOSTI IN RASTI V EVROPSKI UNIJI.....	17
4.1.	ZASNOVA FISKALNIH PRAVIL GLEDE NA KOPITS – SYMANSKY-JEVE KRITERIJE.....	18
4.2.	UPOŠTEVANJE FISKALNIH PRAVIL GLEDE NA INMAN-OVE KRITERIJE.....	21
5.	FUNKCIONALNOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	23
5.1.	UČINKOVIT MAKROEKONOMSKI OKVIR.....	23
5.2.	UČINKOVITOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	24
5.3.	GLAVNE KRITIKE PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	30
5.4.	EKONOMSKI IN POLITIČNI VIDIK PROBLEMATIKE PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	32
5.4.1.	EKONOMSKI VIDIK.....	32
5.4.2.	POLITIČNI VIDIK.....	33
5.5.	PRIMER: POSTOPEK PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA ZA FRANCIJO IN NEMČIJO.....	34
6.	REFORMA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	35
6.1.	PREGLED AKADEMSKIH IDEJ ZA PRENOVO PAKTA STABILNOSTI IN RASTI.....	35
6.2.	PREDLOGI EVROPSKE KOMISIJE.....	37
6.3.	REFORMA – MAREC 2005.....	37
7.	SKLEP.....	44
	LITERATURA.....	46
	VIRI.....	46

1. UVOD

»Proračun bi moral biti uravnotežen,
državna zakladnica napolnjena, javni dolg
zmanjšan . . .«

M.T. CICERO (63 pr.n.št.)

Pakt stabilnosti in rasti je konkreten odgovor Evropske unije (EU) na vprašanje ohranjanja proračunske discipline v Ekonomski in monetarni uniji (EMU). Sprejet leta 1997 je okrepil določila Maastrichtske pogodbe glede zagotavljanja fiskalne discipline, kot permanentne lastnosti EMU. Poglavitni razlog za proračunsko disciplino je v dejstvu, da so stabilne javne finance ključne za ohranjanje makroekonomske stabilnosti in predstavljajo sredstvo za krepitev pogojev za denarno stabilnost. Izkušnje v zadnjih desetletjih so pokazale, da visoka fiskalna neravnotežja škodljivo vplivajo na gospodarsko perspektivo in omejujejo obseg uporabe fiskalne politike kot instrumenta stabilizacije. Potreba po fiskalni disciplini je toliko večja v monetarni uniji suverenih držav. Monetarna unija izključuje uporabo instrumenta obrestnih mer za kompenziranje razlike v inflaciji in tveganje deprecijacije med valutami. Poleg tega imajo lahko ekspanzivne fiskalne politike posameznih držav članic negativne učinke na sosednja gospodarstva, skozi višje dolgoročne obrestne mere. Tveganje, ki ga povzroča fiskalna neravnotežje glede stabilnosti EMU, opravičuje tesno, na pravilih temelječo koordinacijo proračunskih politik.

V diplomskem delu bom analizirala uspešnost delovanja Pakta stabilnosti in rasti pri zagotavljanju proračunske discipline in kako dobro so pravila, določena v Paktu stabilnosti in rasti, zasnovana ter ali s svojimi določbami Pakt zavezuje članice k spoštovanju teh pravil. Opozorila bom na glavne kritike in slabosti, od katerih je najhujša obtožba pomanjkanja jasne ekonomske podlage. Poleg tega ugotavljam, da Pakt v manjši meri upošteva razlikovanje med državami na osnovi njihovih individualnih ekonomskih okoliščin. Opozorila bom tudi na problematiko aplikacije pravil v multinacionalnem kontekstu in na problematiko izvršljivosti pravil, pri čemer še posebej izstopata uvedba sankcij na suverene države v primeru neupoštevanja pravil in morebitna pristranost Sveta Ecofin, pri odločitvi o obstoju presežnega primanjkljaja v določeni državi.

V drugem poglavju bom najprej obravnavala razloge za koordinacijo ekonomskih politik v EU. Ob tem ugotavljam, da razloge za koordinacijo ekonomskih politik v skupnem ekonomskem okolju, za katerega je značilna naraščajoča notranja soodvisnost, najdemo v tako imenovanih »učinkih pretakanja«. V nadaljevanju poglavja se bomo seznanili z oblikami in postopki koordinacije, med katere sodi tudi Pakt stabilnosti in rasti, kot del usklajevanja proračunskih politik v EU.

Tretje poglavje bo namenjeno koordinaciji fiskalnih politik v EU ter nastanku in sestavi Pakta stabilnosti in rasti. Okvir fiskalnih politik v EU določa Maastrichtska pogodba, ki pa določa le

kvantitativne kriterije za sprejem enotne valute, ne vsebuje pa nadaljnjih (kvalitativnih) navodil glede proračunske politike po spremembi nacionalne valute v skupno. Zato je bila potrebna nadgradnja Maastrichtske pogodbe. Pakt stabilnosti in rasti kot ga poznamo danes, je bil sprejet v Amsterdamu, leta 1997 in v tem smislu izboljšuje koordinacijo proračunskih politik.

Kako dobro pa je Pakt stabilnosti in rasti zasnovan in v kolikšni meri z elementoma preprečevanja in odvrčanja zagotavlja spoštovanje in upoštevanje pravil, bom obravnavala v četrtem poglavju. Spoznali bomo katere so najboljše lastnosti Pakta stabilnosti in rasti ter kje bi ga bilo potrebno izboljšati. Pri tem se bom oslonila na Kopits – Symanky-jeve in Inmanove kriterije ter na oceno političnega svetovalca Evropske komisije.

Nato bom v petem poglavju analizirala funkcionalnost Pakta stabilnosti in rasti glede na izkušnje z delovanjem v praksi. Ob tem ugotavljam, da je za učinkovit makroekonomski okvir nujno, da ima naslednje lastnosti: kredibilnost, fleksibilnost in legitimnost. V skladu s tem, bom ugotovila v kolikšni meri ima Pakt stabilnosti in rasti lastnosti učinkovitega makroekonomskega okvirja. Ugotovili bomo, katere so glavne kritike ter na primeru Francije in Nemčije – dveh največjih članic EU, ekonomski in politični vidik problematike Pakta stabilnosti in rasti.

Poleg kritik Pakta stabilnosti in rasti so se hkrati oblikovali tudi razni predlogi za njegovo prenovu. Diplomsko delo bom zaključila s pregledom nekaterih akademskih idej za prenovu Pakta stabilnosti in rasti, predlogov Evropske komisije ter z analizo 23. marca 2005 sprejetih Ecofinovih predlogov za njegovo reformo. Opaziti je pomembne in vzpodbudne znake, da se Pakt stabilnosti in rasti konstantno razvija v smeri boljše interpretacije.

2. KOORDINACIJA EKONOMSKIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI

Cilj koordinacije ekonomskih politik v EU je zagotavljanje uravnotežene, vzdržne in ne-inflacijske rasti in je povezan s ciljem visoke stopnje zaposlenosti ter konkurenčne industrije v okviru tržnega gospodarstva. To naj bi z naraščajočo konvergenco ekonomskega delovanja držav članic, vodilo v višji življenjski standard in boljšo kvaliteto življenja.

Obseg koordinacije ekonomskih politik je širok in obsega vsa delovanja, katerih namen je zagotavljanje gospodarskih pogojev za uravnoteženo in vzdržno rast znotraj EMU in EU. Med pglavitne elemente koordinacije ekonomskih politik sodijo skupna ocenitev gospodarske situacije, dogovor o primernih političnih reagiranjih tako v kratkem kot tudi v dolgem roku in sprejetje pritiska s strani institucij ter, ko potrebno, prilagoditev politik.

Koordinacija ekonomskih politik temelji na dogovoru brez zakonsko določenih ali zakonsko izvršljivih pravil, z izjemo okvirja fiskalnih politik. Na drugih področjih sredstva za koordiniranje ekonomskih politik v EU vključujejo izmenjavo informacij, obravnave, pregled

institucij in kadar je primerno tudi skupno dogovorjene cilje s skupnim delovanjem. Ključni koncept odprte metode koordinacije je bil zasnovan na Lizbonskem vrhu, marca 2000, kjer so evropski voditelji spodbudili države članice, da pripravijo merila, identificirajo najboljše postopke in uvedbo politik v skladu s slednjimi.

Namen poglavja je predstaviti širši pogled na koordiniranje ekonomskih politik na obsežnem in kompleksnem področju EU, predstaviti problematiko koordiniranja v EMU, pregled oblik koordinacije in koordinacijskih postopkov. Z ustanovitvijo EMU so namreč članice dobile skupno monetarno politiko in ohranile suverenost na področju upravljanja fiskalnih politik. Na koncu poglavja sledi krajša obrazložitev zakaj je usklajevanje fiskalnih politik z zakonsko določenimi pravili nujno potrebno in kakšno vlogo ima pri tem Pakt stabilnosti in rasti.

2.1. KOORDINACIJA EKONOMSKIH POLITIK: ZASNOVA IN TEMELJI

EMU, ustanovljena leta 1999, predstavlja nov ekonomsko politični okvir. Skupna monetarna politika je v celoti prepuščena sposobnosti neodvisne in nadnacionalne centralne banke – ECB medtem, ko so vse ostale ekonomske politike – proračunske in strukturne politike, še vedno v odgovornosti vlad posameznih članic. ECB oblikuje svojo politiko glede na razvoj EMU kot celote. Monetarna politika je zatorej naravnana na reagiranje – v primeru, da je to potrebno – na kakršnekoli simetrične šoke, ki bi lahko ogrozili območje skupne valute – evra. Za razliko pa so nacionalne vlade v poziciji – podvržene določenim skupnim pravilom – uravnavanja svojih gospodarstev, to je v primeru asimetričnih šokov, torej v primeru gospodarskih šokov, ki prizadanejo le eno državo članico in ne EMU kot celoto.

Da bi EMU pravilno delovala je za to potreben dobro razvit koordinacijski okvir. Za ta namen je bil oblikovan obsežen sistem koordinacijskih postopkov. Poudariti je potrebno, da v EU in v EMU koordinacija ekonomskih politik obsega celoten spekter interakcij med političnimi akterji, vključno z monetarnimi in fiskalnimi akterji ter Evropske komisije (v nadaljevanju Komisija) kot predstavnice skupnega interesa. Evropski svet (v nadaljevanju Svet) postavlja koordinirane politične prioritete in podaja navodila na najvišji ravni. Države članice so odgovorne za nacionalna poročanja, izmenjavo informacij in uvajanje priporočil ter odločitev Sveta Ecofin (v nadaljevanju Ecofin). Evro skupina, katero predstavljajo finančni ministri držav članic EMU, neformalno obravnava zadeve EMU, ponavadi pred zasedanjem Ecofina. ECB je odgovorna za monetarno politiko. Komisija je odgovorna za poročila, pripravo ter podajo priporočil in za spremljanje uvajanja odločitev. EFC podaja mnenja in pripravlja delo Sveta, kar počne tudi EPC, ki prispeva tudi k delu Komisije. Nazadnje socialni partnerji delujejo na področju svojih poglobitvenih interesov: zaposlitve, razvoja plač in strukturnih reform. Uporabljene metode vključujejo tako izmenjavo informacij, razprav o najboljšem delovanju v praksi, politični dialog, pregled institucij, kot tudi skupno sprejeta pravila in cilje ter skupno določene akcije.

Temelj za koordinacijo ekonomskih politik je 98. člen Maastrichtske pogodbe, ki določa, da države članice obravnavajo svojo ekonomsko politiko kot del skupne skrbi in jo koordinirajo znotraj Sveta. Naslednji členi pokrivajo področja in oblike koordinacije. 99. člen določa postopke povezane s splošnimi priporočili politike (BEPG). 100. člen obravnava posebne določbe v primeru resnih gospodarskih težav. Členi 101 do 103 izključujejo privilegiran dostop do financiranja EU ali ECB katerekoli javne institucije. 104. člen določa temelj za sekundarno zakonodajo v zvezi s proračunsko disciplino. Omejitve glede ravni javnega dolga in primanjkljaja so določene v ločenem protokolu pogodbe. Ta člen tudi določa postopek, katerega se uporabi v primeru, da države članice ne upoštevajo kriterijev glede dolga in primanjkljaja.

Razloge za koordinacijo v skupnem ekonomskem okolju, za katerega je značilna naraščajoča notranja soodvisnost zaradi tehničnega napredka, dokončnega oblikovanja notranjega trga in še posebej ustanovitve EMU, najdemo v tako imenovanih učinkih pretakanja. Notranja soodvisnost se kaže v samem jedru učinkov pretakanja ukrepov nacionalnih politik med državami članicami. Ključni cilj koordinacije politik je upoštevanje teh pretokov. Povedano je ozadje razvoja koordinacijskega okvirja, kot tudi za aktualne razprave o nadaljni krepitvi le – tega.

Temelj in smiselnost koordinacije ekonomskih politik se kaže v naslednjih argumentih. Koordinacija je potrebna za upoštevanje neposrednih čezmejnih učinkov pretakanja nacionalnih politik na sosednje države, poleg tega pa so lahko učinki nacionalnih politik tudi posredni. Povprečna stopnja inflacije in stopnja menjalnega tečaja sta postali skupni za celotno območje EU. Zato lahko nacionalna politika, ki vpliva na ti spremenljivki, vpliva na politično odločitev ECB o obrestnih merah ali na presojo Ecofina o stopnji menjalnega tečaja. Poleg tega bi koordinacija morala pomagati pri odvrčanju od zastojarskega obnašanja na račun preostalih držav članic. Nazadnje, poleg ekonomskih argumentov, lahko koordinacija igra pomembno vlogo z vidika politične ekonomije in sicer s pomočjo uvajanja nepriljubljenih vendar nujno potrebnih političnih odločitev na nacionalni ravni.

Po drugi strani pa koordinacija vključuje tudi stroške, saj načelo subsidiarnosti in različnost nacionalnih preferenc zahteva spoštovanje in upoštevanje. V širšem smislu so učinki pretakanja toliko bolj očitni in neposredni kolikor večji razlog obstaja za relativno močno obliko koordinacije. Zato se stopnja in mehanizmi za koordinacijo razlikujejo, glede na dejstvo, v kolikšni meri je na določenem političnem območju ekonomska smiselnost za koordinacijo prepričljiva (glej Tab. 1, na str. 5).

Tveganje, ki ga povzroča fiskalno neravnotežje glede stabilnosti na območju EMU, opravičuje tesno, na pravih temelječo koordinacijo v makroekonomski sferi, glede proračunskih politik. Proračunske politike so podvržene strogim pravilom, kar vključuje sankcije v primeru neupoštevanja omejitev presežnega primanjkljaja. Z izjemo omejitvenih pravil glede primanjkljaja, makroekonomska koordinacija znotraj EMU temelji na dialogu in soglasju. Njen namen je ohranjanje trdnega in stabilnega makroekonomskega okvirja ter optimiziranje politične mešanice v kratkem roku, kot reakciji na gospodarske cikle, to je za zagotovitev, da gospodarska rast ostane blizu potencialni rasti.

Tabela 1: Oblike koordinacije ekonomskih politik v EU

	POLITIKE	OBLIKA KOORDINACIJE	NAČIN KOORDINACIJE	SODELUJOČI AKTERJI	POSTOPKI
SKUPNA POLITIKA	Monetarna politika	Skupna politika (EMU)	Skupna institucija	ECB	
	Stopnja menjalnega tečaja	Skupna politika (EMU)	Koordinacija v Svetu	Svet, ECB, Evro skupina, Komisija	
	Politika konkurenčnosti	Skupna politika	Uvedba Komisije	Države članice, Komisija, Svet	
TESNA KOORDINACIJA	Proračunska politika	- pravila določena v Maastrichtski pogodbi - skupno določena in sprejeta pravila in cilji - izmenjava informacij - pregled institucij	Koordinacija v Svetu Skupna	Države članice, Komisija, Svet, Evro skupina	- EDP - SGP - BEPG
	Strukturne politike	- pravila - skupne odločitve - direktive Sveta - pregled institucij	Koordinacija v Svetu	Države članice, Svet, Komisija	
ŠIBKA KOORDINACIJA	Politična mešanica	- dialog - izmenjava informacij	Skupna	ECB, Komisija, Svet, Evro skupina, socialni partnerji	
	Kvaliteta javnih financ	- skupno določena in sprejeta pravila in cilji	Koordinacija v Svetu	Države članice, Komisija, Svet, Evro skupina	- SGP - BEPG
	Razvoj plač	- dialog - izmenjava informacij	Skupna	Socialni partnerji, Komisija, Svet, ECB	- makroekonomski dialog-colognski proces) - BEPG
	Politike trga dela (strukturne reforme)	- izmenjava informacij - razprava o najboljši praksi - navodila - pregled institucij	Koordinacija v Svetu	Države članice, Komisija, Svet, socialni partnerji	- navodila o zaposlovanju (luxemburški proces) - BEPG
	Politike proizvodnega in kapitalnega trga (strukturne reforme)	- izmenjava informacij - razprava o najboljši praksi - navodila - pregled institucij	Koordinacija v Svetu	Države članice, Komisija, Svet	- poročila o ekonomskih reformah --proizvodni in kapitalni trgi-- (cardiffski proces) - BEPG
	Predstavitev EU navzven in komunikacija	- sporazum o skupnem razumevanju (samo za komunikacijo)	Skupna	ECB, Evro skupina, Komisija	

Vir: Co-ordination of economic policies in the EU, 2002, str. 4.

Vplivi nacionalnih strukturnih politik na države partnerice in na EMU kot celoto, včasih niso vidni in nastopijo takoj. Navkljub temu, je očitno, da so učinkovito delujoči fleksibilni trgi ključni za povečevanje potenciala rasti ter za zagotavljanje dobrega delovanja EMU. Koordinacija strukturnih politik večinoma temelji na izmenjavi informacij, razpravi o najboljši praksi in pregledih institucij; bolj formalen mehanizem, ki bi v državah članicah zagotovil napredovanje s strukturnimi reformami, še ni predviden. Vendar, da bi se izognili motnjam in da bi zagotovili pravilno delovanje notranjega trga, morajo te strukturne politike z neposrednim vplivom na delovanje notranjega trga ter na konkurenco, biti podvržene močnejšim oblikam koordinacije.

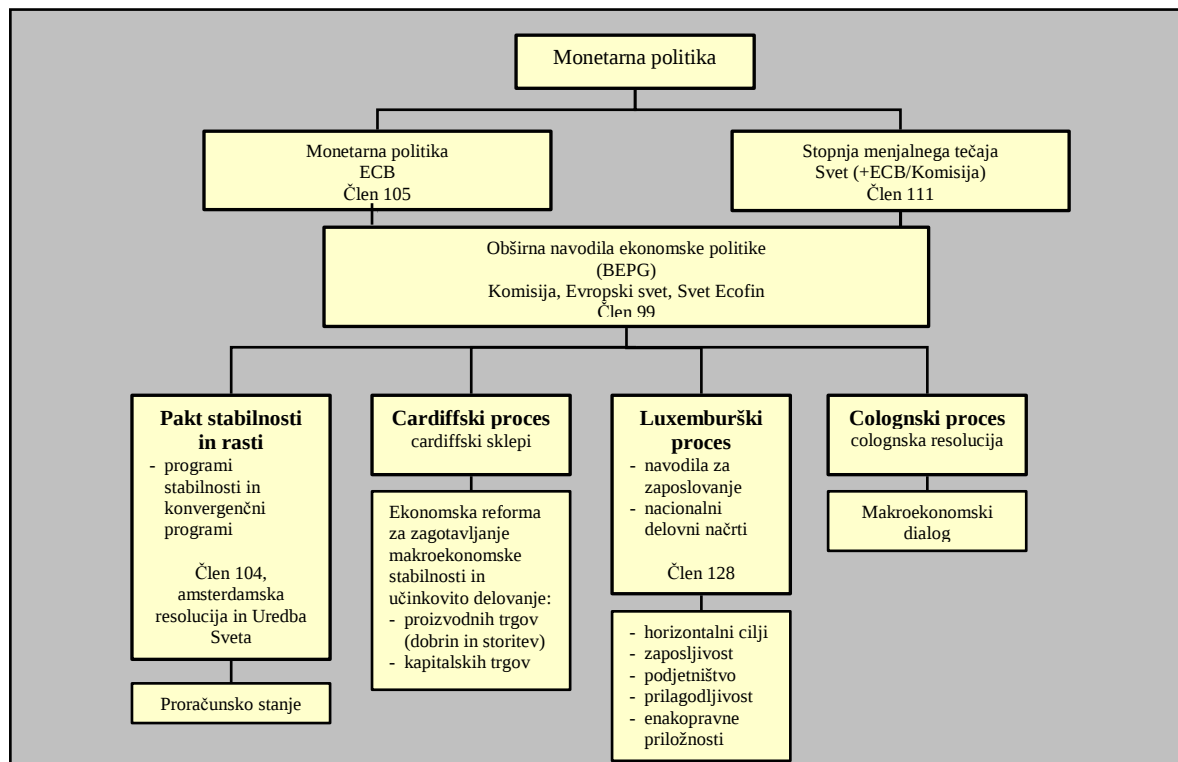
2.2. PREGLED KOORDINACIJSKIH POSTOPKOV

Od leta 1993, je Svet na podlagi priporočila Komisije, uvedel BEPG na letni ravni. Namen BEPG je predstavitev obširnih priporočil političnim akterjem glede makroekonomskih in strukturnih politik ter zagotoviti merilo za ex – post ocenitev v kontekstu multilateralnega nadzora. BEPG so bila na začetku zelo splošna glede obsega priporočil, vendar so sčasoma priporočila postajala bolj konkretna in specifična in so postopoma pridobivala na pomenu, do širše določljive podobe navodil. Ta evolucija je omogočila, da so BEPG postala učinkovitejši koordinacijski instrument.

BEPG so politično, vendar ne zakonsko zavezujoča: sankcijski mehanizmi niso določeni. Upoštevanje je prostovoljno in temelji na pritisku institucij. Ecofin lahko izda priporočilo državi članici, ki ne upošteva navodil in le, če je potrebno, ga izda javno. Učinkovitost BEPG kot orodja za multilateralni nadzor, je bila izboljšana leta 2000, z uvedbo letnih Poročil o izvajanju, ki omogočajo ex – post nadzor z ugotovitvijo razsežnosti, do katere je država članica upoštevala priporočila, določena v BEPG.

BEPG so v samem središču koordinacijskega procesa (glej Slika 1). Njihova priporočila se nadalje razvijajo z bolj specializiranimi postopki, ki morajo biti dosledni z BEPG. Ti postopki vključujejo Pakt stabilnosti in rasti o vodenju proračunskih politik, navodila o zaposlovanju na trgih dela (luxemburški proces), cardiffski proces ekonomske reforme proizvodnih in kapitalskih trgov ter makroekonomski dialog za promoviranje odgovornega razvoja plač (colognski proces).

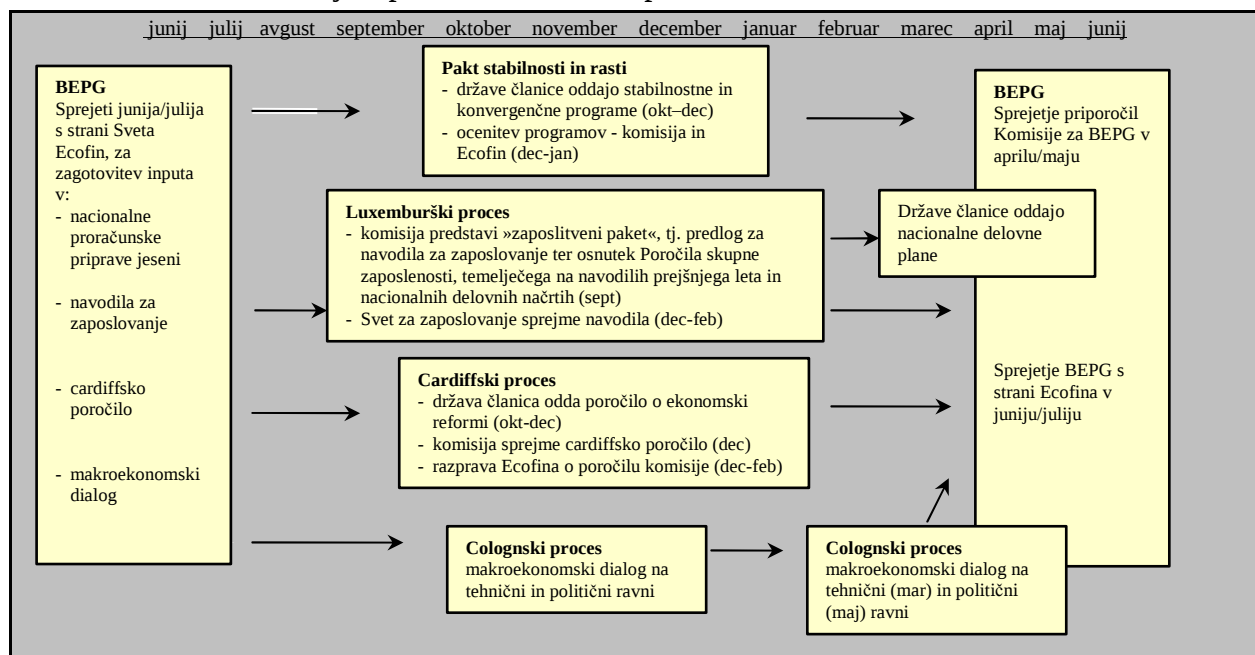
Slika 1: Koordinacija ekonomskih politik (vključno z dialogom z ECB) v EU



Vir: Co-ordination of economic policies in the EU, 2002, str. 6.

Glede na dejstvo, da BEPG podajajo splošna navodila in so okrepljena s specializiranimi postopki, so slednji časovno določeni tako, da se zagotovi, da so BEPG na začetku in koncu letnega koordinacijskega procesa (glej Slika 2).

Slika 2: Letni koordinacijski proces ekonomskih politik v EU



Vir: Co-ordination of economic policies in the EU, 2002, str. 6.

2.3. PAKT STABILNOSTI IN RASTI KOT DEL USKLAJEVANJA PRORAČUNSKIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI

Namen koordiniranja proračunskih politik je zagotavljanje zadostne stopnje skladnosti med fiskalnimi politikami držav članic glede na skupno monetarno politiko, katero vodi ECB. Koordinacijo proračunskih politik sestavljata multilateralni nadzor in Postopek presežnega primanjkljaja, pravila, katera so natančneje določena v Paktu stabilnosti in rasti. Pravila proračunske politike glede Postopka presežnega primanjkljaja, morajo zagotoviti ravnotežje med nacionalnimi proračunskimi ukrepi posameznih držav članic, ki lahko neugodno vplivajo na EMU kot celoto in na vodenje monetarne politike, in ohranjanjem zadostnega prostora za vodenje proračunskih politik zaradi stabilizacijske vloge le – teh. Zaradi te vloge proračunskih pravil je bil sistem določen tako, da združuje na pravih temelječ mehanizem, ki v skrajni meri rezultira v uvedbo sankcij, s fleksibilnim elementom, ki ne predvideva tovrstnih ukrepov v primeru začasnih in izjemnih okoliščin.

3. KOORDINACIJA FISKALNIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI: NASTANEK IN SESTAVA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

V nadaljevanju se bomo podrobneje seznanili z okvirjem fiskalnih politik v EU, instrumenti in zakonsko podlago le – tega in s postopki za zagotavljanje ciljev koordinacije fiskalnih politik. Kot smo ugotovili v drugem poglavju, je bila zaradi pravilnega delovanja EMU, potrebna koordinacija fiskalnih politik, da se ne bi ogrozila fiskalna stabilnost celotnega območja. Ker Maastrichtska pogodba določa le kvantitativne kriterije za sprejem enotne valute in ne vsebuje nadaljnjih navodil glede proračunske politike po spremembi nacionalne valute v skupno, so članice menile, da je v tem kontekstu, nujno potrebna nadgradnja Maastrichtske pogodbe. Prvotni predlog za okrepitev fiskalne discipline v EMU je podal Theo Waigel, novembra 1995, vendar je politični dogovor o paktu bil sprejet v Dublinu, decembra 1996. Svet je sklical svet ministrov – Ecofin, da bi sestavili resolucijo o Paktu stabilnosti in rasti. Pakt stabilnosti in rasti, kot ga poznamo danes, je bil sprejet v Amsterdamu, junija 1997 in določa pravila fiskalne koordinacije. Nadaljne specifikacije v zvezi z izvajanjem Pakta stabilnosti in rasti so bile določene v uradni deklaraciji, sprejeti maja 1998.

3.1. OKVIR FISKALNIH POLITIK V EVROPSKI UNIJI

Namen okvirja fiskalnih politik držav članic EU je izpolnjevanje ciljev, določenih v Maastrichtski pogodbi, ohranjanja stabilnih javnih financ v kontekstu globlje ekonomske integracije, to je znotraj EMU. Pravila, ki določajo skupni okvir za nacionalne fiskalne politike, so vključena v zakonodajo EU z Maastrichtsko pogodbo, kot pomemben element priprave za vstop v EMU. Medtem, ko je bila nacionalna suverenost na področju fiskalne politike ohranjena, je bila avtonomija držav članic zmanjšana s konvergenčnimi kriteriji, s katerimi so se le – te morale strinjati, da bi lahko prevzele skupno valuto - evro.

Razloge za zagotavljanje stabilnih javnih financ najdemo v ekonomskem ozadju visokih primanjkljajev in povečevanju zadolženosti, kakor tudi zaradi zahtev, ki jih monetarna unija potrebuje. Za cilj ohranjanja javnega primanjkljaja in dolga na določeni ravni, najdemo ozadje v razvoju javnih financ v zadnjih nekaj desetletjih. Javni dolg je v 1980-ih letih v večini držav članic konstantno naraščal in je do začetka 1990-ih let dosegel visoke stopnje v večini držav članic. Gospodarska recesija je v zgodnjih 1990-ih letih poglobila proračunske primanjkljaje, kar je vodilo v nadaljnje povečevanje zadolženosti. Zato se je uveljavilo mnenje, da bi morale države članice, če želijo dober začetek skupne valute v smislu trdnih ekonomskih temeljev, znižati delež primanjkljaja in zadolženosti v BDP.

V monetarni uniji z neodvisno fiskalno politiko, se skupni okvir za fiskalne politike lahko utemelji s tveganjem zastojkarskega problema. Tovrstni problem se lahko pojavi v situaciji, ko se ena država okoristi na račun drugih držav, brez prispevanja svojega deleža k skupnim stroškom. V EMU se to lahko zgodi, če država članica z visokim primanjkljajem in akumuliranim dolgom, pričakuje, da se bo izognila polnemu strošku svoje razsipnosti. Kot

članica skupnega valutnega območja, se lahko izogne stroškom – višji obrestni meri za izposojanje ali sčasoma tudi nezmožnosti izposojevanja – če posojilodajalci pričakujejo od preostalih članic, da bodo garantirale za dolg. V ekstremnem primeru, bi lahko stopnja zadolženosti dosegla mejo, pri kateri je zadolžena članica ne bi mogla vzdrževati brez pomoči držav partneric, ki bi se lahko počutile obvezane za plačilo, da bi se izognile škodi povzročni skupni valuti. Če bi bila razsipna država ena od večjih gospodarstev v EMU, bi njeno delovanje lahko vodilo v previsoke obrestne mere za EMU kot celoto. Čeprav so nekateri ekonomisti mnenja, da bi bili globalni finančni trgi dovolj učinkoviti pri zaračunavanju polnih stroškov povečanega zadolževanja posamezne države članice, ki bi le – te prepričali, da se ne bi nadalje zadolževale in vodile politike presežnega primanjkljaja, ta rezultat po nobeni poti ni zagotovljen. Zaradi te negotovosti in zaradi izkušenj, ki so vodile v vse višje stopnje zadolženosti, so se države članice odločile za okvir fiskalnih politik, ki temelji na skupno določenih pravilih. Izogibanje visokim stopnjam primanjkljajev in zadolženosti tudi omogoča ECB, da ohranja obrestne mere karseda nizko in da podpira rast, glede na njen cilj ohranjanja stabilnosti cen, ki je določen v 105. členu Maastrichtske pogodbe. Ohranjanje javnih financ v ravnotežju v normalnih časih, bo omogočilo državam članicam, da bodo imele več prostora pri upravljanju fiskalne politike, za reagiranje na asimetrične gospodarske šoke.

KONVERGENČNI KRITERIJI

Konvergenčni kriteriji določajo okvir za fiskalne politike za članice EU preden le – te vstopijo v EMU in zato še naprej veljajo za članice, ki še niso uvedle skupne valute. Za prvih enajst držav članic¹, ki so vstopile v tretjo fazo EMU leta 1999 in Grčijo, ki je vstopila leta 2001, prvotni kriteriji ne veljajo več. Trenutni okvir fiskalne politike, ki velja za te članice, vseeno temelji na teh konvergenčnih kriterijih, s postopki poročanja in sankcioniranja. Uredba Sveta o uvedbi Protokola o postopku presežnega primanjkljaja², ostaja veljavna.

PAKT STABILNOSTI IN RASTI

Pakt stabilnosti in rasti velja za vse države članice, tako za tiste, ki so uvedle skupno valuto (12), kot za tiste, ki so v čakalni sobi (Švedska) in tiste, ki se niso odločile za uvedbo evra (Danska in Velika Britanija).

Glede na vzdržnost proračunskih pozicij, so pravila ista kot konvergenčni kriteriji. Ta omejujejo:

- primanjkljaj generalnih državnih financ v višini do 3 odstotkov BDP, in
- javni dolg do 60 odstotkov BDP.

Poleg tega, člen 3 Uredbe Sveta 1466/97, določa, da morajo biti v srednjeročnem obdobju, generalne državne finance »blizu ravnotežja ali v presežku«. To določilo, združeno z nominalno omejitvijo 3 odstotkov BDP, ki je neodvisna od ciklične pozicije gospodarstva, pomeni, da bi morale biti javne finance, v obdobju močne rasti, v presežku, da bi bili primanjkljaji, v obdobju recesije, dovoljeni. Uravnotežena pozicija, v srednjeročnem obdobju, omogoča uporabo tako

¹ Prvih 11 članic, ki je vstopilo v EMU: Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Irska, Italija, Luxemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Španija.

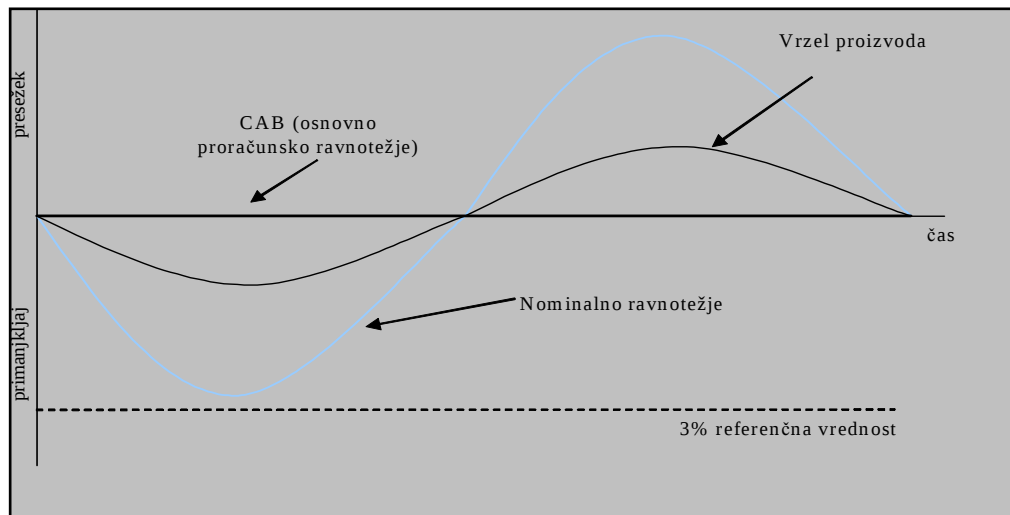
² Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community, OJ L 332 z dne 31.12.1993, str. 7-9. (Glej vir: Economic and Monetary Union, 1999).

imenovanih avtomatičnih stabilizatorjev, ko nižja rast znižuje davčne prihodke in istočasno višja brezposelnost povečuje javne izdatke, kar v obdobju recesije vodi v primanjkljaje.

➤ DELOVANJE AVTOMATIČNIH STABILIZATORJEV

Slika 3 prikazuje proračunsko pozicijo, pričakovano od držav članic, da bi dosegle srednjeročni cilj »blizu ravnotežja ali v presežku«, skozi cikel. Nanaša se na državo, ki je zaključila prehod k srednjeročnemu cilju in predpostavlja, da ne obstajajo nikakršni drugi tranzitorni vplivi na proračunsko ravnotežje razen vplivov cikla.

Slika 3: Delovanje avtomatičnih stabilizatorjev v EMU, v % BDP



Vir: Public finances in EMU, 2003, str. 73.

Osnovno proračunsko ravnotežje je v Sliki 3 prikazano s poudarjeno črno črto, ki ostaja nespremenjeno skozi gospodarski cikel. Nominalno proračunsko ravnotežje (modra krivulja) pa se spreminja glede na vrzel proizvoda (črna krivulja). Stopnja spremembe je odvisna od občutljivosti proračuna na cikel: v povprečju, znižanje ravni proizvoda za 1 odstotek pod potencialno ravnjo, pomeni povečanje nominalnega primanjkljaja za 0.5 odstotka BDP. Avtomatična stabilizacija kaže vplive tudi v primeru višjega proizvoda od potencialnega: avtomatični stabilizatorji naj bi delovali simetrično skozi cikel, kar pomeni nominalne presežke v primeru višje rasti.

UVELJAVLJANJE

Postopki za zagotavljanje teh ciljev temeljijo na multilateralnem nadzoru, ki obsega redna poročila in priporočila za popravljalne ukrepe, v primeru neizpolnjevanja skupnih ciljev. Denarne sankcije so možne le v primeru, če je zavezujoča omejitev glede primanjkljaja presežena, niso pa določene finančne kazni za uveljavljanje omejitve, določene za dolg.

➤ PROGRAMI STABILNOSTI IN KONVERGENČNI PROGRAMI

Za namen multilateralnega nadzora, so vse države članice zavezane Svetu in Komisiji oddati srednjeročne programe, v katerih navedejo svoje proračunske pozicije in ekonomski načrt, na katerem temeljijo proračunski plani. Ti programi se imenujejo Programi stabilnosti za države

članice EMU in Konvergenčni programi za države nečlanice EMU. Programi morajo pokriti obdobje treh let, kar vključuje leto pred in po predložitvi programa in tekoče leto. Programe morajo države članice posodabljeni vsako leto. Posodobitve so oddane jeseni, kar v večini držav članic sovpada s predstavitvijo proračunskega načrta za prihodnje leto nacionalnemu parlamentu.

Programi morajo vsebovati informacijo o:

- načinu, kako se bo dosegel srednjeročni cilj »blizu ravnotežja ali v presežku« in tudi pričakovano razvojno pot ravni državnega dolga;
- glavnih predpostavkah ekonomskega razvoja (rast, zaposlenost, inflacija in ostale pomembne ekonomske spremenljivke) na katerih programi temeljijo, ukrepih proračunskih in drugih ekonomskih politik, ki bodo pripomogli k uresničitvi ciljev, določenih v programih;
- analizi kako bi spremembe v glavnih ekonomskih predpostavkah vplivale na proračunsko stanje in raven dolga.

Programi ocenita Komisija in EFC. Na podlagi teh ocenitev, Svet ugotovi ali:

- obstaja možnost izogitve presežnemu primanjkljaju, glede na srednjeročni cilj, ki je določen v programu,
- so sprejeti ali predlagani ukrepi zadostni za zagotovitev uravnoteženega proračuna v srednjedolgem obdobju,
- so ekonomske predpostavke realistične,
- je program dosleden s priporočili, usmerjenih na državo članico v BEPG

Svet v skladu s priporočilom Komisije in po posvetovanju z EFC, nato poda mnenje o vsakem programu.

➤ **ZGODNJE OPOZORILO**

Če Svet ugotovi, da se razvoj javnih financ države članice močno razlikuje ali odstopa od cilja uravnotežene pozicije v srednjeročnem obdobju ali od poti proti takšni poziciji, izda zgodnje opozorilo dovitični državi članici, da bi se preprečil nastanek presežnega primanjkljaja. Zgodnje opozorilo je podano kot priporočilo Sveta, da država članica sprejme nujne politične prilagoditve. Komisija je doslej štirikrat predlagala izdajo zgodnjega opozorila – januarja 2002 za Nemčijo in Portugalsko, vendar se je Svet v obeh primerih odločil, da le – tega ne bo izdal, novembra 2002 za Francijo, ki je le – tega januarja 2003 tudi sprejela in aprila 2004 za Italijo, za katerega se je Svet odločil, da le – tega ne bo izdal.

Svet se lahko odloči za zgodnje opozorilo tudi v primeru, če država članica v svojem programu ni uvedla priporočila namenjena njej v BEPG. Ta opozorilni mehanizem je bil doslej uporabljen le enkrat in sicer februarja 2001 za Irsko, zaradi preveč ohlapne fiskalne politike (davčna znižanja v času močnega pritiska inflacije).

➤ **POSTOPEK PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA**

Namen postopka je zagotavljanje, da so presežni primanjkljaji takoj odpravljeni. V normalnih okoliščinah, proračunski primanjkljaj, ki presega referenčno vrednost 3 odstotkov BDP, po tržnih cenah, velja za presežnega. Ta proračunska omejitev ni veljavna v primeru močne recesije – to je, če obstaja letni padec realnega BDP za najmanj 2 odstotka. Omejitev ni veljavna tudi v primeru izjemnih okoliščin. Recesija je lahko izjemna v primeru letnega padca realnega BDP za manj kot 2 odstotka, vendar v skladu z amsterdamsko resolucijo, ne manj kot 0.75 odstotka BDP. Svetu je pri tem dovoljena določena stopnja diskrecije za ocenitev stanja v državi med stopnjo 0.75 in 2 odstotkov BDP.

Komisija je odgovorna za nadzor proračunskih pozicij in ravni dolga držav članic. Za ta namen, države članice, poročajo Komisiji o svojih načrtovanih in dejanskih državnih primanjkljajih in ravneh zadolženosti dvakrat v letu – do 1. marca in 1. septembra. Če Komisija zazna primanjkljaj, ki je ali bi lahko postal presežen, mora sestaviti poročilo. Komisija lahko sestavi poročilo tudi v primeru, če referenčne vrednosti niso presežene, če je mnenja, da obstaja tveganje presežnega primanjkljaja ali dolga. Temelječ na priporočilu Komisije, Svet nato odloči ali presežni primanjkljaj obstaja. Če Svet odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, priporoči državi članici, da situacijo spremeni. Če država članica ne sprejme primernih ukrepov, Svet lahko zahteva od te, da položi brezobrestni depozit. Če država članica ne uspe znižati proračunskega primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 odstotkov BDP v dveh letih, se depozit spremeni v kazen, ki pa ne sme presegati 0.5 odstotka BDP.

Od začetka tretje faze EMU, je Komisija pripravila tri priporočila za Postopek presežnega primanjkljaja – septembra 2002 za Portugalsko, katere dejanski proračunski primanjkljaj je bil v letu 2001 4.1 odstotka BDP, je določila za presežnega; novembra 2002 je prišla do enakega sklepa za načrtovani primanjkljaj Nemčije v višini 3.7 odstotka BDP; in aprila 2003 za Francijo, katere primanjkljaj v višini 3.4 odstotka BDP za leto 2002, je bil spoznan za presežnega. V vseh treh primerih je Svet postopno sprejel odločitev o obstoju presežnega primanjkljaja in priporočilo, da se situacija spremeni.

3.2. ZAGOTAVLJANJE FISKALNE DISCIPLINE Z MAASTRICHTSKO POGODBO

Na podlagi delovnega načrta ekonomske in monetarne unije je bila leta 1992 podpisana ter leta 1993 uveljavljena Maastrichtska pogodba, ki se navezuje na Delorsovo poročilo iz leta 1989, po katerem so se države članice odločile za trifazni prehod v monetarno unijo – območje skupne valute – evra – do 1. januarja 1999.

Zahteva po doseganju fiskalne discipline kot pogoju za prevzem enotne valute in njenem ohranjanju, ko je gospodarstvo v EMU, je v samem jedru Maastrichtske pogodbe. Člen 104(1) določa: »Države članice se bodo izogibale presežnim proračunskim primanjkljajem.«

Zagotavljanje fiskalne discipline je določeno z doseganjem državnega proračunskega primanjkljaja glede na referenčno vrednost 3 odstotkov BDP in z razvojem stopnje državnega dolga glede na referenčno vrednost 60 odstotkov BDP. Člen 104(2) določa, da je kriterij glede primanjkljaja dosežen, ko je državni primanjkljaj pod pragom 3 odstotkov BDP ali pa vsaj konstantno in obsežno upada in se približuje tej vrednosti.³ Člen 104(2)(a) določa, da je 3 odstotna meja lahko presežena, vendar pod zelo strogimi omejitvenimi pogoji. Razlog za povečanje ravni primanjkljaja nad to mejo mora biti izjemen in začasen in se mora gibati blizu referenčne vrednosti in se mora takoj po odpravi prvotnega razloga, vrniti pod to vrednost. Člen 104(2)(b) določa, da se mora stopnja dolga posamezne države članice EMU gibati pod referenčno vrednostjo 60 odstotkov BDP ali pa se mora vsaj zniževati in približevati tej vrednosti v »zadovoljivem« tempu. Državni dolg je definiran kot nominalni bruto dolg na koncu leta, konsolidiran med in znotraj sektorjev države.⁴ Razlog za tako definiran dolg je razpoložljivost podatkov in problemov povezanih z definiranjem kot tudi zaradi dejstva, da je finančna nestabilnost povezana z bruto in ne neto določenim dolgom.

Ko Svet ugotovi obstoj presežnega primanjkljaja, sproži postopek odpravljanja te situacije. Ta postopek vključuje nekaj korakov povečanega pritiska na državo članico s predlogi in napotki, da dovtična država zmanjša primanjkljaj. V primeru, da država le – tega ne odpravi, člen 104(11) določa, da se lahko uvedejo sankcije za državo članico EMU. Sankcije vključujejo brezobrestne depozite in kazni. Vendar pogodba dopušča določeno diskrecijo Svetu glede aplikacije in vsebine teh sankcij in ne določa časovnih omejitev glede različnih korakov v postopku.

3.3. PRVOTNI WAIGEL-OV PREDLOG: PAKT STABILNOSTI ZA EVROPO

Prvotni predlog »Pakt stabilnosti za Evropo«⁵ je podal nemški finančni minister Theo Waigel, novembra 1995. Waigelov Pakt je predstavil številne predloge, ki bi naredili fiskalno disciplino v EMU močnejšo. Da bi države to dosegle, bi morale prostovoljno sprejeti naslednje elemente:

- določitev srednjeročnega cilja 1 odstotek BDP v normalnih ekonomskih pogojih, kar bi omogočilo varnostno mejo dveh odstotnih točk BDP nad tem ciljem tako, da proračunska omejitve primanjkljaja 3 odstotkov BDP ne bi bila presežena tudi v primeru ekonomsko neugodnih obdobj;
- dovolitev odstopanj od referenčne vrednosti 3 odstotkov BDP samo v izjemnih okoliščinah, kot je na primer letni padec realnega BDP za vsaj 2 odstotka ali znižanje BDP skozi štiri četrletja zapored;
- neizpolnjevanje zahteve glede proračunskega primanjkljaja bi avtomatično sprožila sankcije v obliki brezobrestnih depozitov v višini 0.25 odstotka BDP za vsako odstotno točko, ki presega referenčno vrednost 3 odstotkov. Ta depozit se spremeni v kazen v primeru, da obstaja presežni primanjkljaj še dve leti kasneje.

³ Referenčne vrednosti so določene v prilogi Maastrichtske pogodbe – Protokol o postopku presežnega deficita (člen 1).

⁴ Definicije vlade, primanjkljaja, investicij in dolga so podane v 2. členu Protokola o postopku presežnega primanjkljaja.

⁵ Theo Waigel: Stability Pact for Europe. Communication to the Ecofin Council, november 1995.

Drugi elementi predloga so nadaljnje zniževanje državne stopnje dolga veliko pod referenčno vrednostjo 60 odstotkov BDP, omejitev deleža javnega sektorja v gospodarstvu z ohranjanjem stopnje rasti javnih izdatkov pod stopnjo nominalnega BDP in ustanovitev »Sveta Stabilnosti«, katerega člani bi bile članice EMU, ki bi nadzorovale strogo aplikacijo Pakta stabilnosti.

Ker zagotavljanje proračunske discipline ni le vstopni kriterij v EMU ampak bi le – to bilo trajna značilnost EMU, številni predlogi niso bili sprejeti. Avtomatičnost sankcij je namreč prekoračila določila Maastrichtske pogodbe, ki Komisiji in Ecofinu dovoljuje določeno stopnjo diskrecije. Poleg tega je prevladovalo mnenje, da je predlagana višina sankcij previsoka, ter da je omejitev javnega dolga nepotrebna, ker ohranjanje proračunskega ravnotežja pod referenčno vrednostjo avtomatično zagotavlja progresivno upadanje stopnje državnega dolga pod referenčno vrednost 60 odstotkov BDP. Uniformni cilj 1 odstotek BDP ne upošteva specifičnih potreb posamezne države članice v zadostni meri in je bil zato nepotreben in nezadosten za zagotavljanje proračunske omejitve. Pomanjkanje fleksibilnosti v pogoju izjemnosti, ki obsega resnost recesij, je bilo ocenjeno kot prestrogo. Nazadnje, zmanjševanje deleža javnega sektorja v gospodarstvu ni bilo sprejeto kot splošno, enotno pravilo.

3.4. REZULTAT POGAJANJ: PAKT STABILNOSTI IN RASTI

Pakt stabilnosti in rasti, ki ga je junija 1997 v Amsterdamu sprejel Evropski svet, določa pravila fiskalne koordinacije in pogoje pod katerimi se uporablja postopek v zvezi s presežnim primanjkljajem. Njegov namen je zagotoviti disciplino članic EU pri upravljanju javnih financ.

Pakt stabilnosti in rasti je sestavljen iz treh delov:

- Resolucija Evropskega sveta o Paktu stabilnosti in rasti, z dne 17. junija 1997⁶: potrjuje potrebo po ekonomski podlagi za stabilne javne finance in dogovorjene cilje: stabilni proračunski poziciji, kar omogoča upravljanje s cikličnimi fluktuacijami. Glede na to, resolucija ponuja močna politična navodila o uvedbi Pakta na točno določen in časovno omejen način vsem sodelujočim akterjem: državam članicam, Komisiji in Svetu.
- Uredba Evropskega sveta (EC), št. 1466/97, z dne 7. julija 1997, o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁷: uredba natančneje razčlenjuje določbe Maastrichtske pogodbe v zvezi z multilateralnim nadzorom in proračunsko disciplino; definira tudi vsebino programov stabilnosti in konvergenčnih programov, ki jih morajo države članice predložiti Ecofinu in Komisiji, v katerih prikazujejo proračunske plane v skladu s ciljem uravnoteženega proračuna ali presežka.

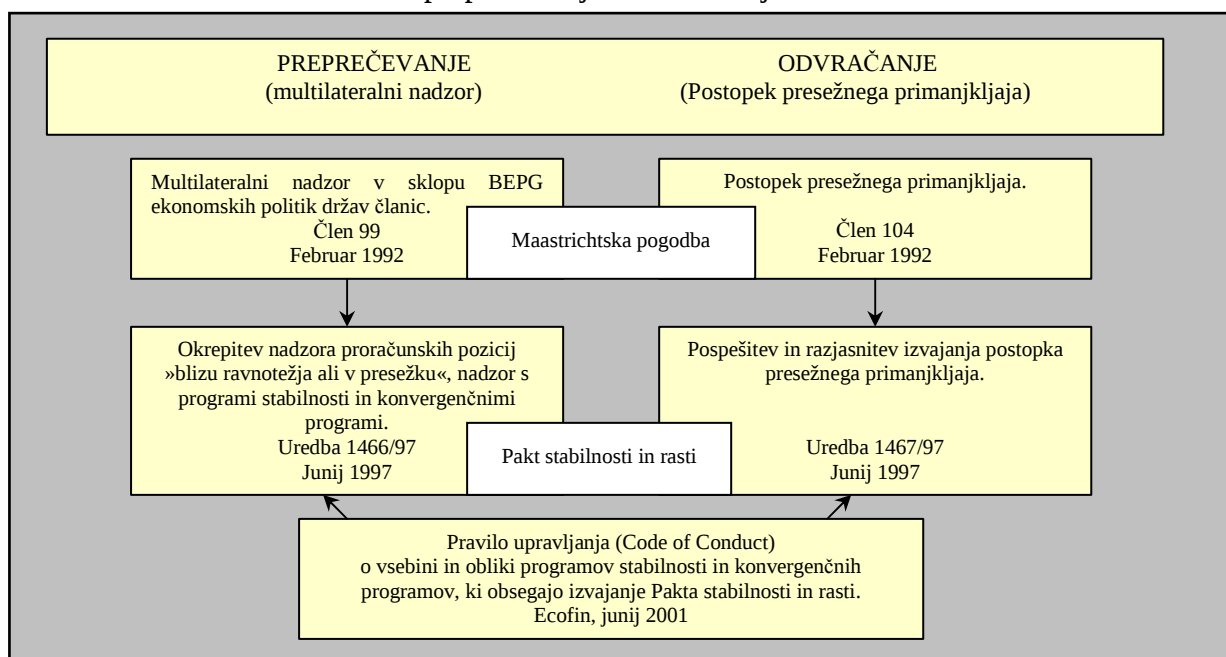
⁶ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997, OJ C 236 z dne 2. 8. 1997, str.1-2. (Glej vir: Economic and Monetary Union, 1999).

⁷ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and coordination of economic policies, OJ L 209 z dne 2. 8. 1997, str. 1-5. (Glej vir: Economic and Monetary Union, 1999).

- Uredba Evropskega sveta (EC), št. 1467/97, z dne 7. julija 1997, o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka pri presežnem primanjkljaju⁸: namen uredbe je pospešiti in razjasniti postopek presežnega primanjkljaja, določenega v členu 104 Maastrichtske pogodbe, da bi preprečili presežne primanjkljaje in jih v primeru, da se pojavijo, hitreje popravili in sicer z integriranimi pravili, ki vključujejo definiranje konceptov, postavitev rokov za posamezne korake izvajanja postopka ter specifikacijo sankcij vključno z navodili uvedbe le – teh.

Pakt stabilnosti in rasti temelji na elementih preprečevanja in odvracanja. Preprečevanje se zagotavlja z rednim nadzorom in zgodnjim opozorilom državi članici, ki naj bi le – to spodbudilo, da v primeru poslabšanja proračunske situacije sprejme ustrezne ukrepe. Odvracanje pa se zagotavlja preko natančnega pojasnjevanja in pospešitve mehanizma sankcij. Pakt pojasnjuje postopek presežnega primanjkljaja z natančnim določanjem izjemnih pogojev, pod katerimi je dovoljeno preseči referenčno vrednost 3 odstotkov BDP ter s specificiranjem pravil glede uvedbe sankcij.

Slika 4: Pakt stabilnosti in rasti: preprečevanje in odvracanje



Vir: The Stability and Growth Pact, 2004, str. 37.

Ključni elementi Pakta stabilnosti in rasti so naslednji:

- **doseganje srednjeročnega cilja proračunskega stanja** »blizu ravnotežja ali v presežku«, kot tudi spoštovanje držav članic omejitve proračunskega primanjkljaja pod referenčno vrednostjo 3 odstotkov BDP tudi, ko je gospodarstvo v ekonomski recesiji.
- **definiranje pomena pogoja »izjem«**. Ta pogoj določa, da v primeru močne in trajne recesije, proračunski prostor za manevriranje med določilom blizu ravnotežja in primanjkljem v višini 3 odstotkov BDP, ni zadosten za blažitev negativnih učinkov na

⁸ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ L 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6-11. (Glej vir: Economic and Monetary Union, 1999).

ekonomsko aktivnost. Močna ekonomska recesija je izjemnostna v primeru letnega padca realnega BDP za vsaj 2 odstotka. Letni padec BDP za manj kot 2 odstotka pa je tudi lahko izjemen v primeru poglobljanja recesije ali v primeru akumulirane izgube proizvoda relativno glede na pretekle trende. V vsakem primeru, bodo v ugotavljanju stopnje ekonomske recesije države članice, kot pravilo, upoštevale letni padec realnega BDP vsaj 0.75 odstotka, kot referenčno vrednost.

- **definiranje pomena pogoja »začasnosti«.** Preseganje primanjkljaja nad 3 odstotki BDP bo upoštevan kot začasen in zatorej dovoljen s Paktom samo, če je pogoj izjem trajen. Primanjkljaj se mora vrniti pod referenčno vrednost v naslednjem letu po letu, ko so izjemne okoliščine nastale.
- **vpeljava mehanizma zgodnjega opozorila,** v katerem mora država članica EMU predložiti program stabilnosti medtem, ko morajo države članice EU, ki pa niso članice EMU, predložiti konvergenčne programe. Glavna značilnost obeh tipov programov je specifikacija državnih srednjeročnih proračunskih ciljev. Svet bo redno pregledoval oba tipa programov. Svet lahko naslovi priporočila v skladu s členom 99(4) Maastrichtske pogodbe na državo članico, da sprejme ustrezne ukrepe v primeru obsežnejšega odstopanja od ciljev zastavljenih v programu. Pakt je veljaven in obvezujoč za vse države članice EU vendar uvedba sankcij ne velja za članice, ki niso članice EMU.
- **pospešitev Postopka presežnega primanjkljaja.** Da bi se izognila uvedbi sankcij, mora država članica EMU, ki ima presežni primanjkljaj, takoj sprejeti ustrezne ukrepe za izboljšanje proračunske situacije v naslednjem letu potem, ko je bil ta ugotovljen. Da bi se torej država izognila sankcijam mora znižati primanjkljaj pod referenčno vrednost v dveh letih potem, ko se je ta pojavil in eno leto po ugotovitvi obstoja le – tega sprejeti ustrezne ukrepe, razen v primeru posebnih okoliščin. Pakt ne določa kaj naj bi te posebne okoliščine bile, vendar je splošno sprejeto, da se na njih lahko sklicuje država v primeru poglobljajoče se ali zelo močne recesije.
- **določanje višine sankcij v primeru dolgotrajnejših presežnih primanjkljajev.** Vsota brezobrestnih depozitov v prvem letu uvedbe sankcij je sestavljena iz fiksne komponente 0.2 odstotka BDP in variabilne komponente, ki znaša eno desetino razlike med dejanskim primanjkljajem in referenčno vrednostjo 3 odstotkov BDP. Določena je tudi najvišja meja pri 0.5 odstotka BDP. Cilj fiksne komponente je zagotavljanje, da se presežni primanjkljaj ne pojavi medtem, ko variabilna komponenta predstavlja spodbudo, da se omeji preseganje nad mejo 3 odstotkov BDP. V vsakem naslednjem letu, dokler presežni primanjkljaj ni odpravljen, je aplicirana le variabilna komponenta. Kot pravilo, se depozit po dveh letih spremeni v kazen, če se presežnega primanjkljaja ne odpravi. V primeru, da niso sprejeti nikakršni ukrepi za odpravo presežnega primanjkljaja, se sankcije lahko vpelje v koledarskem letu, v katerem je bil ugotovljen obstoj presežnega primanjkljaja.

Razloge za nadgradnjo že tako strogih fiskalnih pravil določenih v Maastrichtski pogodbi s Paktom stabilnosti in rasti v EMU, lahko strnemo v tri razlage: (i) določitev kredibilnosti ene same monetarne avtoritete, (ii) onemogočanje politikov, da bi povečevali državni dolg, in (iii) doseganje uravnotežene politične mešanice v EMU. Pakt stabilnosti in rasti je okrepil disciplinarna pravila določenih s pogodbo in zatorej okrepil koordinacijo fiskalnih politik, katere

cilj je preprečevanje fiskalne razpuščenosti posameznih držav članic, kar bi lahko ogrozilo EMU kot celoto.

3.5. DEKLARACIJA SVETA ECOFIN

Nadaljne specifikacije v zvezi z izvajanjem Pakta stabilnosti in rasti, v obdobju začetka EMU, so podane v uradni deklaraciji⁹, ki temelji na predlogu Thea Waigela, ki jo je 1. maja 1998 sprejel Ecofin, ko se je določalo število držav, ki bodo vstopile v EMU.

S to deklaracijo so države članice EMU sprejele naslednje dodatne zaveze:

- da bodo okrepile proračunsko konsolidacijo, da bi dosegle srednjeročne cilje državnih finančnih pozicij »blizu ravnotežja ali v presežku«, v primeru boljših ekonomskih pogojev od pričakovanih, ter
- da bodo visoko zadolžene članice karseda hitro znižale stopnje zadolženosti. Da bi to dosegle morajo ohraniti primerno višino presežka. Poleg tega bodo vpeljane strategije upravljanja z dolgom, da bi se znižala občutljivost proračunov na spremenljivost obrestnih mer.

Ta deklaracija poudarja dva pomembna problema. Prvič, v skladu z idejo Pakta, večja dejanska rast od pričakovane ne sme biti izgubljena z ohlapnejšo proračunsko politiko ampak mora biti uporabljena za izboljšanje dejanskega proračunskega ravnotežja ter, da mora biti proračunska konsolidacija pospešena v obdobjih višje rasti. Ta pristop mora biti upoštevan še posebej v tranzicijskem obdobju dokler srednjeročni proračunski cilj ni dosežen. Drugič, močnejši pritisk se namenja visoko zadolženim članicam, da karseda hitro znižajo stopnje zadolženosti. To pomeni, da bi omejitev dolga, določenega v pogodbi bila veliko bolj stroga kot doslej. Visoko zadolžene članice morajo, ko sestavljajo svoje srednjeročne proračunske cilje, zagotoviti ne samo, da izpolnjujejo omejitev glede zadolženosti temveč, da se njihova stopnja zadolženosti znižuje v »zadovoljivem« tempu.

4. ANALIZA FISKALNIH PRAVIL PAKTA STABILNOSTI IN RASTI V EVROPSKI UNIJI

V preteklosti fiskalna pravila niso bila del zakonodaje, ampak so bila del sprejetega obnašanja, kako naj bi države upravljale s fiskalnimi zadevami. V zadnjih nekaj desetletjih, se je pod vplivom visokih primanjkljajev v 1970-ih in 1980-ih letih, obravnava postopno osredotočila na točno določena pravila v zakonodaji. Vse bolj se je priznavala vloga fiskalnih institucij in postopkov v oblikovanju proračunskih pozicij. Neprimerne proračunske institucije in postopki namreč lahko pripomorejo k pomanjkanju fiskalne discipline. V začetku 1990-ih let je bil sprejet

⁹ Declaration of 1 May 1998 by the Ecofin Council and the ministers meeting in that Council accompanying the Council's recommendation on Member States participating in EMU. (Glej vir: Economic and Monetary Union, 1999).

dogovor o predstavitvi skupnih numeričnih pravil in multilateralnega nadzornega mehanizma. V primerjavi z institucionalnimi ali proceduralnimi postopki so numerična pravila enostavnejša za ocenjevanje uspešnosti, lažje razumljiva za javnost in oblikovalce politik in hitrejša za izvajanje. Z EMU se je prvič poudaril pomen fiskalnih pravil v multinacionalnem kontekstu. Le – ta odražajo interakcijo med multinacionalno naravo EU in pomanjkanjem politične avtoritete na zvezni ravni (Buti, Eijffinger, Franco, 2002, str. 3). Strogost pristopa EU tudi odraža heterogenost gospodarstev EU in potrebe po stabilnostno orientiranemu slovesu novega političnega režima.

Namen tega poglavja je preučiti zasnovo in upoštevanje fiskalnih pravil na območju EU. Zanimalo nas bo predvsem ali so fiskalna pravila, ki jih vsebuje Pakt stabilnosti in rasti dobro zasnovana, pri čemer se bom oslonila na Kopits – Symansky-jeve kriterije in oceno glede na te kriterije, katero podajajo Buti¹⁰, Eijffinger in Franco (2002) in ali so kriteriji glede upoštevanja in spoštovanja fiskalnih pravil na območju EU izpolnjeni. Poglavje obravnava tudi problematiko aplikacije pravil v multinacionalnem kontekstu in problematiko izvršljivosti pravil, pri čemer posebej izstopata uvedba sankcij na suverene države in morebitna pristranost Sveta pri odločitvi o obstoju presežnega primanjkljaja.

4.1. ZASNOVA FISKALNIH PRAVIL GLEDE NA KOPITS – SYMANSKY-JEVE KRITERIJE

Kopits in Symansky navajata osem željenih lastnosti, katere bi kvalitetna fiskalna pravila morala imeti, da bi veljala za »idealna«. Glede na te kriterije bi idealno fiskalno pravilo moralo biti dobro definirano, transparentno, enostavno, fleksibilno, primerno glede na končni cilj, izvršljivo, dosledno in podprto z reformami javnih financ. Pakt stabilnosti in rasti se glede na kriterije idealnega fiskalnega pravila, njegovo zasnovo in izvršitvene mehanizme, uvršča dokaj visoko.

V Tabeli 2 so navedene ocene fiskalnih pravil EU glede na Kopits – Symansky-jeve kriterije. Prvi stolpec predstavlja idealne standarde, ki bi jih fiskalno pravilo moralo dosegati. Drugi stolpec predstavlja oceno kvalitete fiskalnih pravil EU.

Tabela 2: Fiskalna pravila EU glede na Kopits – Symansky-jeve kriterije

Idealno fiskalno pravilo (Kopits in Symansky, 1998)	Fiskalna pravila EU (ocena: Buti et al., 2002)
1. Dobro definiranje	++
2. Transparentnost	++
3. Enostavnost	+++
4. Fleksibilnost	++
5. Primernost glede na končni cilj	++
6. Izvršljivost	+
7. Doslednost	++
8. Podprtost s strukturnimi reformami	+

Legenda: +++ zelo dobro, ++ dobro, + zadovoljivo

Vir: Buti, Eijffinger, Franco, 2002, str. 4.

¹⁰ Marco Buti je član skupine političnih svetovalcev (Group of Policy Advisers, European Commission, Brussels).

1. **»fiskalno pravilo bi moralo biti dobro definirano v skladu z omejenimi indikatorji, institucionalno ureditvijo, in specifično klavzulo izogibanja, da bi se izognili dvoumnosti in neučinkovitemu izvajanju«¹¹**

Dobro definirano fiskalno pravilo je podlaga za njegovo učinkovito izvršitev. Kriteriji določeni v pogodbi so dobro definirani, saj so fiskalne spremenljivke podvržene omejitvam in institucionalnemu pokritju. Pakt določa tudi klavzulo »izognitve« (pogoj »izjem«, s katerim se lahko referenčna vrednost preseže) in kazni v primeru dolgotrajnejšega presežnega primanjkljaja. Vendar Pakt ne definira pomena pogoja »blizu«. Vprašanje je, koliko blizu je lahko državni primanjkljaj nad mejo, da bi bila država izvzeta iz postopka. Ker pa Pakt ponuja zadovoljivo razlago pogojev »izjem« in »začasnosti«, širša definicija pogoja »blizu«, ne bi močno spremenila odločitev o obstoju presežnega primanjkljaja. Poleg tega ostaja srednjeročni cilj Pakta »blizu ravnotežja ali v presežku« nejasen. Kritična točka je identifikacija poslovnega cikla, ki določa nominalni proračunski primanjkljaj ali presežek ter sprejetje primerne metodologije, da bi se izvzeli ciklični učinki iz nominalnih podatkov. Pakt tudi ne določa kako sprožiti Postopek presežnega primanjkljaja v primeru kršitve kriterija javnega dolga.

2. **»ključna značilnost trajnega fiskalnega pravila je transparentnost vladnega delovanja, vključno z računovodstvom, napovedmi in institucionalno ureditvijo, da bi se zagotovila širša podpora«**

Transparentnost se nanaša na računovodske tehnike, napovedi in poročila. Pakt uporablja metodologijo ESA-95. Čeprav je ta sistem superioren prejšnjemu ESA-79 sistemu ostajajo mnoge negotovosti, ki pa se rešujejo postopno. Ko države predstavljajo nove računovodske metode morajo biti sprejete takojšnje odločitve glede ustreznosti in primerljivosti le – teh. Napovedi Komisije so referenčna točka za ugotavljanje tveganosti nastanka presežnega primanjkljaja ali za očitne odklone od zastavljenih proračunskih ciljev v programih. Proračunska poročila morajo članice poslati marca in septembra vsako leto. Podatki so kasneje večkrat revidirani, kar lahko povzroči probleme povezane z moralnim hazardom (spodbude za kreativno računovodstvo), ko so države blizu meje še dovoljenega primanjkljaja.

3. **»pravila bi morala biti enostavna, da bi bila privlačna za zakonodajo in javnost«**

Fiskalna pravila EU so enostavna. Maastrichtski kriteriji, še posebej proračunska omejitve, uživa visoko vidljivost. V primerjavi s pogodbo je bilo nekaj te enostavnosti izgubljene s kompleksnimi mehanizmi in postopki glede izvajanja Pakta. Vendar so v primerjavi z drugimi fiskalnimi pravili, pravila EU enostavna, tudi v primeru Pakta.

4. **»pravila morajo biti fleksibilna za prilagajanje zunanjim šokom, ki so izven nadzora vlad«**

Pakt vsebuje specifikacije glede klavzule »izognitve« in s tem zmanjšuje diskrecijo Sveta in fleksibilnost pravil. Po drugi strani pa z večjim poudarkom na srednjeročnih ciljih in z

¹¹ Citati 1 – 8: Kopits, Symansky, 1998, str. 18 – 19.

upoštevanjem cikličnih sprememb povečuje fleksibilnost v primerjavi z enostavno proračunsko omejitvijo.

5. »fiskalna pravila bi morala biti primerna glede na specificiran cilj«

Primernost pravil je obravnavana v povezavi s končnim ciljem pravil. Cilj fiskalnih pravil EU je zagotavljanje proračunske razumnosti. Proračunska omejitev zagotavlja fiskalno disciplino na letni ravni vendar ne upošteva dolgoročne vzdržnosti.

6. »fiskalno pravilo bi moralo biti izvršljivo. Obstaja potreba po konstitucionalnih ali zakonskih statutih, po možnosti podprtih s kaznimi v primeru neupoštevanja in po avtoriteti za izvajanje«

Specifikacija sankcij v Paktu in časovni okvir Postopka presežnega deficita izboljšujeta izvršljivost pravil. Obstajajo pa tudi dvomi glede verodostojnosti uvedbe sankcij na suverene države. Svet poda končno odločitev o uvedbi sankcij in s tem obstaja tveganje strankarske uporabe pravil.

7. »fiskalna pravila morajo biti notranje dosledna kot tudi dosledna z ostalimi makroekonomskimi politikami ali političnimi pravili«

Dobro fiskalno pravilo mora biti notranje dosledno, kot tudi dosledno z drugimi politikami. Namen Pakta je zagotovitev doslednosti politik s preusmerjanjem k boljši integraciji fiskalnega nadzora in koordinacije ekonomskih politik. Vendar lahko močan poudarek na letnih ciljih povzroči napetost med fiskalnimi politikami in strukturnimi politikami. Drug problem doslednosti je povezan z indikatorjema stanja javnega dolga in proračunskega ravnotežja. Da bi se izognile povečanju zadolženosti, morajo države z dolgom nad 60 odstotkov BDP, delovati pro – ciklično, čeprav je primanjkljaj pod proračunsko omejitvijo.

8. »večina pravil ne more veljati dolgo časa, če niso podprta z učinkovitimi političnimi dejanji. (...) S tega vidika, (...) je fiskalno pravilo lahko razumljeno kot prevodnik za fiskalne reforme, ki bi bile v vsakem primeru potrebne za zagotavljanje vzdržnosti«

Izvajanje Pakta je podprto z davčnimi in izdatkovnimi reformami, ki so potrebne za povečevanje fiskalne preudarnosti. Vendar tovrstne reforme ostajajo zunaj dosega Pakta in niso predvidene sankcije v primeru kršitve zavez h kvaliteti v programih stabilnosti.

Fiskalna pravila Pakta stabilnosti in rasti so relativno uspešna glede na Kopits – Symanky-jeve kriterije. Njihova najmočnejša lastnost je enostavnost in najšibkejša izvršljivost pravil. Kopits – Symansky-jevi kriteriji so bili ustvarjeni za ugotavljanje kvalitete domačih fiskalnih pravil. Multinacionalna značilnost fiskalnih pravil EU zato vpliva na njihovo zasnovo in izvajanje v vsaj dveh pogledih:

- nacionalna suverenost mora biti spoštovana. To pomeni, da morajo biti pravila karseda nevtralna nasproti državnim socialnim preferencam, ki so dokaj heterogene v EU. To dejstvo je preprečilo sprejetje pravil, ki določajo izbiro vloge in obsega javnega sektorja v gospodarstvu.

- obstajajo določene izmenjave med različnimi kriteriji, natančneje med enostavnostjo in primernostjo ter med fleksibilnostjo in izvršljivostjo. Na te izmenjave vpliva multinacionalna narava teh pravil. Ta značilnost se kaže v več smereh. Po eni strani se lahko preferira enostavnost in transparentnost pred fleksibilnostjo, da bi se omogočil pritisk na članice, ki ne spoštujejo pravil, centralni nadzor in preprečil moralni hazard. Po drugi strani, številnost držav povečuje heterogenost in razpršenost preferenc, česar posledica je, da je eno fiskalno pravilo za vse lahko neoptimalno.

4.2. UPOŠTEVANJE FISKALNIH PRAVIL GLEDE NA INMAN-OVE KRITERIJE

Ko so pravila zasnovana je potrebno uporabiti pravilno tehnologijo k zavezanosti in spoštovanju teh pravil. Inman (1996) v svoji raziskavi delovanja fiskalnih pravil na primeru izkušenj ZDA, podaja štiri glavne kriterije glede spoštovanja pravil: specifikacija pravila, zakonska možnost razveljavitve pravila, mehanizem izvršljivosti pravila in postopek spreminjanja pravil. Da bi zagotovili upoštevanje, morajo biti fiskalna pravila po Inmanovih kriterijih redno podvržena ex post pregledovanju, razveljavitev z večinskim pravilom ne sme biti dovoljena, dostop mora biti odprt javnosti, nosilec mora biti neodvisen, kazni morajo biti visoke in postopek spreminjanja pravil mora biti težak. V Tabeli 3 so podane značilnosti šibkih in močnih fiskalnih pravil glede na Inman-ove kriterije spoštovanja in upoštevanja pravil in ocena fiskalnih pravil EU.

Tabela 3: Specifikacija fiskalnih pravil EU

Specifikacija	Šibka fiskalna pravila	Močna fiskalna pravila	Fiskalna pravila EU
(Inman, 1996)			Ocena: Buti et al., 2002
Pravilo Časovni okvir pregleda	Ex ante	Ex post	Ex post
Razveljavitev Pravilo večine	Dovoljeno	Ni dovoljeno	Ni dovoljeno
Izvršljivost Izvršitelj Dostop Kazni	Strankarski Zaprto Nizke	Neodvisen Odprto Visoke	Strankarski Zaprto Visoke
Spreminjanje Postopek	Enostaven	Težak	Težak

Vir: Buti, Eijffinger, Franco, 2002, str. 8.

1. »Minimalno učinkovito pravilo, ki je sposobno zagotavljati vsaj malo discipline v političnih odločitvah, zahteva ex post fiskalno uravnoteženje,...«¹²

Da bi bilo fiskalno pravilo učinkovito mora biti časovni okvir pregleda primanjkljaja proračuna ex post. Ex ante pravila veljajo na začetku fiskalnega leta, ex post pravila pa zahtevajo fiskalno uravnoteženje na koncu leta. V Paktu je časovni okvir določen ex post, kar ga ocenjuje kot močno fiskalno pravilo. Države članice so ocenjene glede na realizirano fiskalno izvršitev. Časovni okvir je natančen in relativno kratek.

¹² Celoten citat 1-4 povzet po: Inman, 1996, str. 19-20.

2. »... ne dovoljuje razveljavitve z večinskim pravilom, ko se kršitev pojavi,...«

Fiskalno pravilo je močno, če se ga ne da razveljaviti ali začasno prekiniti njegovo veljavo z večinskim glasovanjem in je zakonsko določeno. Pakt se kvalificira kot močno fiskalno pravilo, ker razveljavitev z večinskim glasovanjem ni dovoljena. Zahtevana je soglasnost za spremembo pravil. Ta zahteva je glede na številnost držav zelo tesna omejitev.

3. »... in uporablja dovolj visoke kazni, da odgovorne in zakonske avtoritete preferirajo upoštevanje pravil. Obseg discipline potem variira glede na to ali je dostop do izvršitve odprt (večja disciplina) ali zaprt (manjša disciplina), izvršitelj neodvisen (večja disciplina) ali pristran (manjša disciplina),...«

Pravila morajo biti izvršljiva z odprtim dostopom in s politično neodvisnim nosilcem. Neodvisnost nosilca pomeni, da je nosilec, ki uveljavlja pravilo nepovezan s političnimi entitetami, ki oblikujejo fiskalne politike medtem, ko je strankarski nosilec naklonjen preferencam tistih, ki so jih postavili na to mesto. V Paktu isti finančni ministri, ki so odgovorni za osnutke nacionalnih proračunov, odločajo tudi o kršitvi pravil. Izvršljivost pravil je torej strankarska in je po tem merilu fiskalno pravilo šibko.

Izvršljivost mora imeti odprt dostop do izvršitelja, da bi bilo vsem potencialno ogroženim akterjem omogočeno pokazati na kršitev fiskalnih pravil. V Paktu je dostop zaprt za državljane in institucije. Pakt se po tem merilu kvalificira kot šibko fiskalno pravilo.

V primeru kršitve pravil, morajo obstajati visoke kazni. Kazni morajo biti izvršljive in dovolj visoke. V Paktu so sankcije (najprej depoziti nato kazni) za kršitev pravil nominalno dokaj visoke. Vendar pa je njihova uveljavitev dolgotrajen proces, ki je poleg tega podvržen večim političnim odločitvam Sveta.

4. »... in postopek spreminjanja pravil težak (večja disciplina) ali lahek (manjša disciplina).«

Če je spreminjanje pravil drago postane vztrajanje pri obstoječih pravilih boljša alternativa v primerjavi z izogibanjem. Ker sprememba proračunske omejitve zahteva soglasnost, se fiskalna pravila EU glede na to merilo kvalificirajo kot močna.

Multinacionalni značaj fiskalnih pravil EU vpliva na njihove osnovne značilnosti. Ex post časovni okvir pregleda je posebej pomemben v multinacionalnem kontekstu zaradi višjega tveganja moralnega hazarda in zaradi večje težavnosti nadzorovanja ex ante političnih poročil. Zagotovitev odprtega dostopa je občutno bolj zakomplicirano, ko je vpletenih več držav. Čeprav so sankcije določene v Paktu nominalno visoke, je njihova dejanska uveljavitev vprašljiva ravno zaradi politične težavnosti vpeljave sankcij na suverene države. To naj bi bila posledica pomanjkanja zvezne vlade, ki bi imela takšno izvršljivo moč sankcioniranja držav kršiteljic pravil (Buti, Eijffinger, Franco, 2002, str. 9). Fiskalna pravila EU se glede na kriterije kvalificirajo dokaj visoko, razen merila izvršljivosti. Nekaj teh kriterijev je doseženih, ko pa niso, pa je le – to posledica multinacionalne narave fiskalnih pravil.

5. FUNKCIONALNOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Kot smo ugotovili v četrtem poglavju je Pakt stabilnosti in rasti kot na pravilih temelječ okvir, dobro zasnovan glede usmerjanja primanjkljaja znotraj fiskalne politike. Po mnenju Kopitsa in Symanskyja, okvir za koordinacijo fiskalnih politik držav članic EU, kaže značilnosti modela fiskalnih pravil, ki je splošno primeren v kontekstu monetarne unije. Je dobro zasnovan, enostaven, jasno definiran in transparenten, še posebej v tistih delih, ki se tičejo političnih napak, kot je presežen primanjkljaj. Seveda, obstaja temeljna izmenjava med kredibilnostjo in fleksibilnostjo, vendar Pakt vsebuje določeno stopnjo fleksibilnosti, saj so pravila določena tako, da omogočajo delovanje avtomatičnih stabilizatorjev. Tudi definicija političnih napak je primerna glede na cilj ohranjanja stabilnosti v monetarni uniji. Poleg tega je Pakt stabilnosti in rasti uporaben zunanji mehanizem za zagotavljanje upoštevanja pravil, kar je še posebej pomembno za države z makroekonomsko ali fiskalno spremenljivostjo ali politično usmerjenim uravnavanjem proračunov ter pomaga, da se države osredotočijo na dolgoročne probleme in vprašanja. Vendar se pojavljajo vprašanja ali je okvir fleksibilen v zadovoljivi meri in ali je izvršljiv. Glede na Inmanove kriterije je fiskalni okvir EU učinkovit vendar pa ni izvršljiv, saj je izvršljivost pravil prej strankarska kot neodvisna, kar je posledica multinacionalnega značaja EU.

5.1. UČINKOVIT MAKROEKONOMSKI OKVIR

Močan makroekonomski okvir je bistven za ohranjanje visokih in stabilnih stopenj rasti in zaposlenosti. Učinkovit makroekonomski okvir mora imeti naslednje lastnosti:

- kredibilnost, kar pomeni, da oblikovalci politik uživajo javno zaupanje;
- fleksibilnost, kar pomeni, takojšnje in časovno primerno reagiranje na ekonomski razvoj gospodarstva;
- legitimnost, kar pomeni, da ima okvir široko podporo.

Izkušnje z makroekonomskimi okvirji so usmerile države k načelu »omejene diskrecije«, kot osnovi za doseganje teh lastnosti. Omejena diskrecija zavezuje makroekonomsko politiko k doseganju dolgoročnih ciljev medtem, ko diskrecija k fleksibilnemu reagiranju na šoke zavezuje na način, ki je usmerjen v prihodnost. Načelo je uporabljano z natančno in jasno določenimi dolgoročnimi cilji, s pred-zavezanostjo k stabilni in učinkoviti institucionalni ureditvi ter z največjo možno transparentnostjo.

KREDIBILNOST

Kredibilen makroekonomski okvir je tisti, v katerem ima zavezanost oblikovalcev politik k dolgoročni stabilnosti, zaupanje javnosti, poslovnega sveta in trgov. To pomeni, da gospodarski agenti ne pričakujejo, da bi oblikovalci politik žrtvovali svoje dolgoročne cilje zaradi kratkoročnih pritiskov. Kredibilnost je močna, kjer so politični cilji jasni in kjer je način doseganja teh ciljev transparenten. Na primer skozi natančno določena in dobro definirana

politična pravila. Vlade morajo zastaviti realistične in primerne cilje in pravila za makroekonomsko politiko, ki so jasno definirana, dosledna z doseganjem stabilnosti in katera se da ocenjevati. Vendar cilji sami po sebi niso zadostni za zagotavljanje kredibilnosti. Vlade morajo pokazati svojo zavezanost k uresničitvi ciljev. Ta zavezanost se kaže v doseganju ciljev skozi čas. Vendar je sledenje preteklih rezultatov dolgotrajno in je kredibilnost mogoče doseči veliko hitreje s primerno institucionalno ureditvijo, večjo transparentnostjo, odprtostjo in jasnim računovodstvom.

FLEKSIBILNOST

Makroekonomski okvir mora zagotoviti primerno kratkoročno fleksibilnost, da bi oblikovalci politik lahko reagirali na asimetrične šoke. Fleksibilnost mora biti dosežena hkrati z ohranjanjem kredibilnosti vladne zavezanosti dolgoročnim ciljem. Kjer obstaja kredibilna zavezanost k dolgoročni stabilnosti, lahko oblikovalci politik reagirajo na šoke ne da bi vplivali na dolgoročna pričakovanja. Brez zavezanosti k dolgoročnim ciljem, bi lahko kredibilnost trpela zaradi kratkoročnih akcij, ki jih agenti ocenjujejo kot oportunistične. Fleksibilnost lahko tudi poveča kredibilnost – okvir lahko izgubi kredibilnost, če ne reagira učinkovito ali se ne prilagodi spreminjajočim se okoliščinam, katere so specifične za določeno državo.

LEGITIMNOST

Makroekonomski okvir mora biti legitimen, kar pomeni, da mora imeti splošno podporo. To se lahko doseže z dogovorom o primernih ciljih in o institucionalnih ureditvah, skozi katere se te cilje lahko uresniči. Legitimnost omogoča oblikovalcem politik, da sprejmejo težke odločitve, ki so v javnem interesu, brez visokih stroškov v smislu javne podpore. Transparentnost in jasno računovodstvo sta ključna za zagotavljanje legitimnosti.

Vse tri lastnosti so med seboj tesno povezane. Oblikovalci politik, ki reagirajo fleksibilno in odločno na ekonomski razvoj in nacionalne gospodarske okoliščine, bodo lahko zagotovili rezultate glede dolgoročne stabilnosti. Ne zadostna fleksibilnost lahko vodi k visokim fluktuacijam v proizvodni in brezposelnosti, ki lahko hitro omajajo tako legitimnost kot tudi kredibilnost makroekonomskega okvirja.

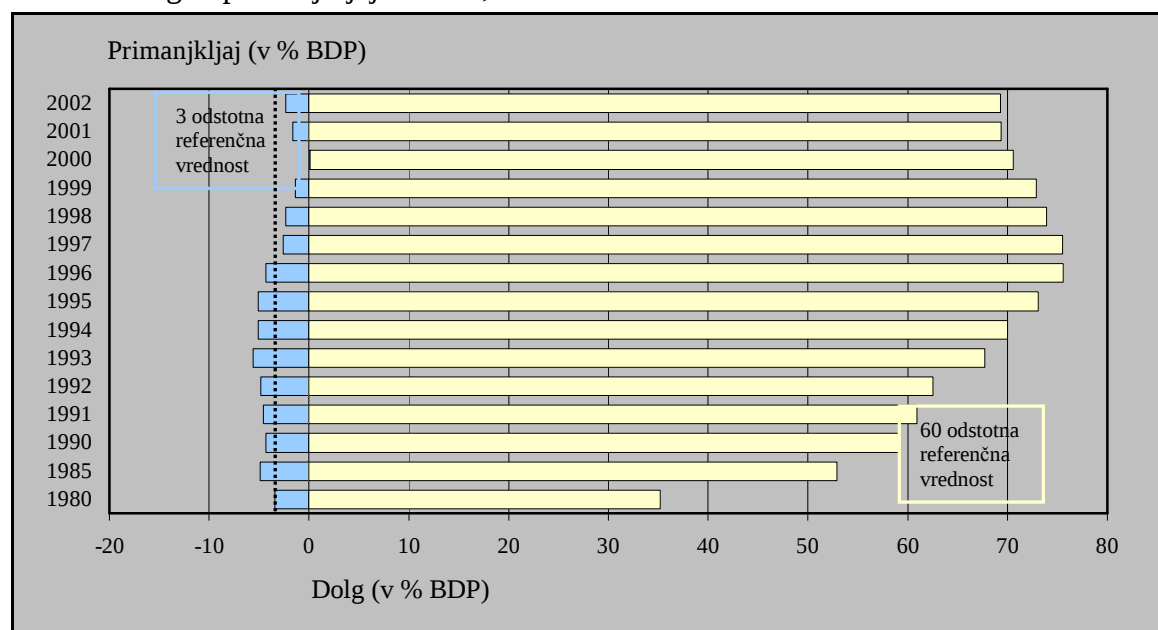
5.2. UČINKOVITOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Kredibilnost, fleksibilnost in legitimnost so torej ključne lastnosti, ki jih učinkovit makroekonomski okvir mora imeti, da bi služil svojemu namenu. Postavlja se vprašanje ali se je do sedaj Pakt stabilnosti in rasti dokazal kot najboljši možni mehanizem za zagotavljanje fiskalne discipline in koordinacije, ki sta nujno potrebni v EU. V tem delu bomo preučevali učinkovitost in delovanje Pakta stabilnosti in rasti v oblikovanju makroekonomskega okvirja za članice EU. Poskušali bomo ugotoviti v kolikšni meri ima Pakt stabilnosti in rasti lastnosti učinkovitega makroekonomskega okvirja, torej v kolikšni meri je le – ta kredibilen, fleksibilen in legitimen ter kateri problemi se ob tem pojavljajo.

KREDIBILNOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Učinkovit makroekonomski okvir mora biti kredibilen in dokumentiranje doseženih rezultatov je osrednjega pomena za zagotavljanje kredibilnosti. Ta del preučuje delovanje Pakta v promoviranju stabilnih fiskalnih politik in fiskalne vzdržnosti. Zgodovinski problemi fiskalne politike v državah članicah EU so dobro znani. V 1980-ih in zgodnjih 1990-ih letih so namreč visoki in dolgotrajni proračunski primanjkljaji povečevali zadolženost teh držav. Proti tem dejavnikom so cilji in pravila določeni v Maastrichtski pogodbi in Paktu igrali pomembno vlogo v povečevanju kredibilnosti vlad držav članic EU v zagotavljanju fiskalne discipline. Slika 5 kaže, da se je povprečna vrednost primanjkljajev in dolga v EU v drugi polovici 1990-ih let vztrajno zmanjševala. Z začetkom EMU pa so članice EMU v povprečju imele primanjkljaje znotraj referenčne vrednosti 3 odstotkov BDP.

Slika 5: Dolg in primanjkljaj v EMU, v % BDP



Vir: Public finances in EMU, 2003, str. 318-319, 338-339.

Vendar pa cilj zadolženosti pod referenčno vrednostjo 60 odstotkov BDP še ni dosežen. Čeprav se je zadolženost članic EMU rahlo zmanjševala v obdobju druge polovice 1990-ih let, se povprečna stopnja zadolženosti držav EMU giblje na ravni okoli 70 odstotkov BDP in se pričakuje, da se bo le – ta v prihodnjih letih zmanjševala. Nekatere države imajo še vedno stopnjo zadolženosti nad 100 odstotkov BDP, kar občutno presega referenčno vrednost.

Okvir, ki se osredotoča na ohranjanje primernih stopenj zadolženosti, bi moral pomagati pri zagotavljanju, da se države članice EU soočijo z dolgoročnim izzivom javnih financ, kot je na primer starajoče se prebivalstvo. Problemi povezani z dolgoročno vzdržnostjo so vse bolj prepoznani med članicami EU in znotraj okvirja Pakta, s programi stabilnosti in konvergenčnimi programi, s čimer se vključuje informacija o dolgoročni vzdržnosti. Vendar skupno delo na ravni EU kaže, da se bo v primeru nespremenjenih trenutnih politik, v prihodnjih desetletjih, nekaj držav članic EU soočilo z dokaj obsežnim porastom v izdatkih za pokojnine. Pričakovati je tudi, da se bodo izdatki za zdravstvo in dolgoročno nego poviševali s trendom staranja prebivalstva.

Povečevanje kredibilnosti nadalje potrebuje več dela, da zagotovi obširno vsestransko in zanesljivo ocenitev dolgoročne vzdržnosti v prihodnosti in zavezo k političnim reformam, ki bi le – to podprla in jo omogočila.

FLEKSIBILNOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Kredibilen makroekonomski okvir mora biti fleksibilen. Pomembno je, da okvir omogoča oblikovalcem politik, da sprejemajo pravočasne in v prihodnost naravnane monetarne in fiskalne politične ukrepe, ne da bi s tem ogrozili kredibilnost vladnih dolgoročnih ciljev. V kratkem roku, upoštevajoč, da so pravila spoštovana, bi morala biti fiskalna politika dovolj fleksibilna, da bi lahko podprla monetarno politiko v blaženju ekonomskih fluktuacij in stabiliziranju proizvoda. Glede na to bi morala biti fiskalna politika proti – ciklično usmerjena – morala bi biti ohlapnejša, ko se gospodarstvo nahaja pod svojim trendom ter tesnejša, ko nad trendom.

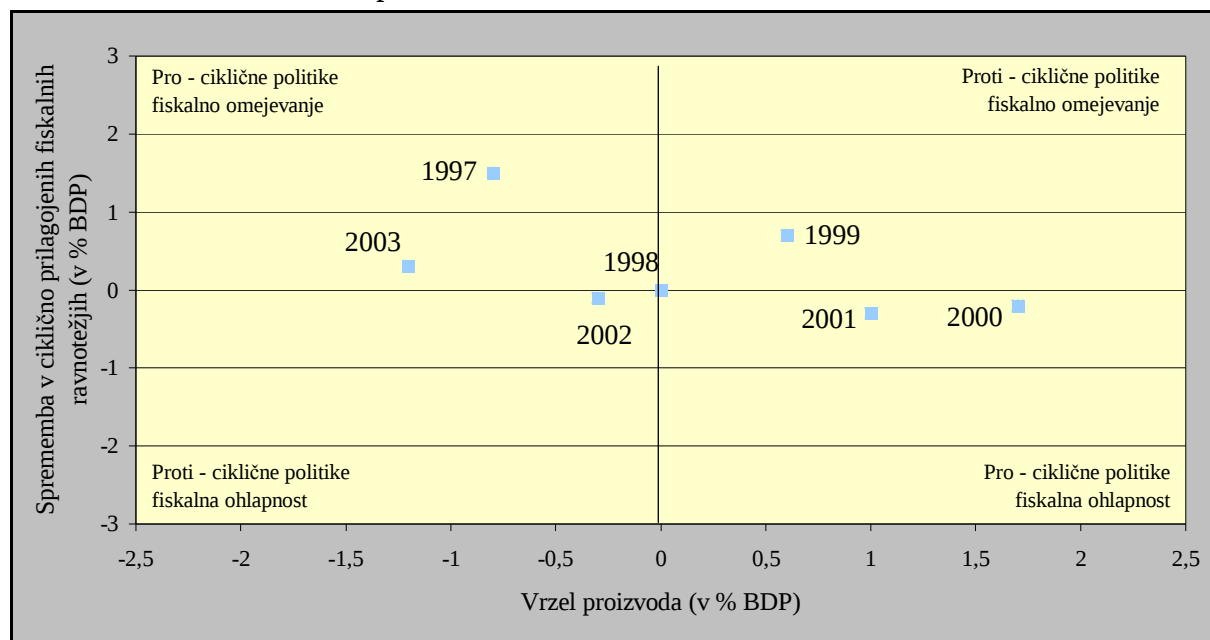
V EMU, z monetarno politiko, ki ne more reagirati na asimetrične šoke, je fiskalna stabilizacija na nacionalni ravni še toliko bolj potrebna. Navkljub temu pa se manj pozornosti posveča vlogi ekonomskega cikla in pomembnosti politične simetrije v okviru Pakta. Brez primerne upoštevanja cikla obstaja tveganje, da gospodarstva ne bodo v zadostni meri zaostрила fiskalno politiko v primeru močno naraščajoče rasti. Poleg tega je 3 odstotna proračunska omejitev določena v nominalni vrednosti namesto v ciklično prilagojenih pogojih. To lahko zniža stopnjo fiskalne stabilizacije v padajočem delu cikla, ko država s primanjkljajem blizu referenčne vrednosti ne dovoli prostega delovanja avtomatičnih stabilizatorjev. Pro – ciklična politika je tako spodbujena s prisilo državam, da zaostrijo politiko v padajočem delu cikla in da jo v primeru naraščajočega dela cikla sprostijo.

Lahko bi se reklo, da Pakt dopušča kratkoročno stabilizacijo v tolikšni meri, kot jo država želi, dokler je država v normalnih časih dosegla dovolj visok presežek, ki to dopušča. Vendar pa bi strukturni presežki ali uravnotežen proračun, v državah z nizko in vzdržno stopnjo zadolženosti, lahko bili neželeni zaradi dveh razlogov:

- lahko bi škodili medgeneracijski enakosti, če bi današnje generacije plačevale za merila oziroma ukrepe, od katerih bi dobivale koristi naslednje generacije,
- lahko bi omejili javno investiranje, kar se je zgodilo v Veliki Britaniji in bi lahko bilo v prihodnosti posebej pomembno za mnoge nove članice EU, zaradi njihove pogosto višje nominalne rasti BDP in večjih potreb po javnem investiranju.

Potrebno je upoštevati razsežnost, do katere fiskalna politika pomaga podpirati monetarno politiko v obdobju globalne ekonomske negotovosti in obdobju, ko je večina gospodarstev EU nad trendom. V praksi se zdi, da Pakt v zadnjih nekaj letih ni podpiral proti – ciklične politike. Slika 6 (glej Slika 6, na str. 27) kaže, da v povprečju, fiskalne politike v EMU niso bile proti – ciklično naravnane.

Slika 6: Cikličnost fiskalnih politik v EMU, v % BDP



Vir: Public finances in EMU, 2003, str. 394-395, 398-399.

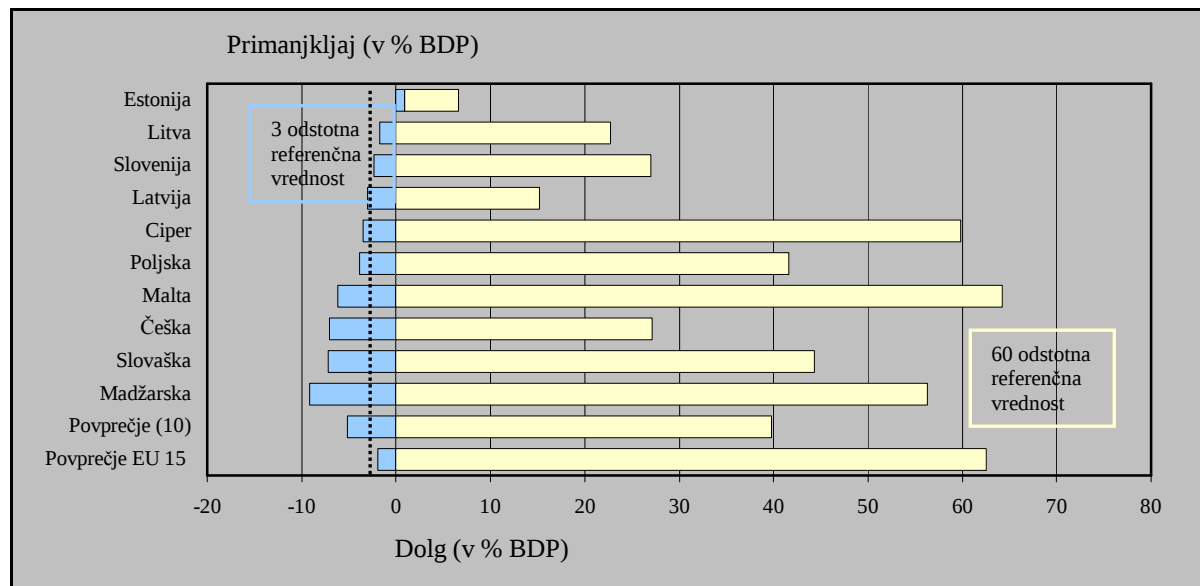
Zaradi velikega števila držav je bilo razumljivo, da se bo Pakt prej usmeril k mehansko določenim ciljem bolj kot k načelom, ki bi vsebovala nekaj sicer omejene razsodnosti posamezne države, pri določanju pravil. Točno določene časovne omejitve, do katerih morajo države članice uravnotežiti svoje ciklično prilagojene proračune, so bile opuščene. Nadomestil jih je cilj letnega zniževanja ciklično prilagojenih primanjkljajev za 0.5 odstotka BDP, ki pa ne vključuje ravni dolga ali potreb po javnem investiranju. Torej brez prevzema obveze k fleksibilno delujočim pravilom ter kot posledica prvotnega neupoštevanja cikla, je rezultat asimetrično delovanje Pakta stabilnosti in rasti. Celo za visoko zadolžene države, Pakt nima mehanizma, ki bi promoviral omejevanje fiskalne politike v fazi cikla, ko je gospodarstvo nad trendom. Posledica je lahko, da države znižajo izdatke ali povišajo davke v napačni fazi cikla na račun stabilnosti in rasti, da bi nadomestile izgubo proizvoda, ki bi ga lahko dosegle, ko je bilo gospodarstvo močnejše.

Za države s stabilnimi javnimi financami in ekonomsko stabilnostjo, bi moral fiskalni okvir imeti največjo možno kapaciteto sprejemanja meril, ki bi vpeljevala strukturne reforme in izboljševala kvaliteto javnih financ. Oblikovati in sprejemati bi morali politike, ki bi podpirale strukturne reforme in dolgoročne ekonomske koristi, ki pa zahtevajo obsežna investiranja v kratkem roku. Princip medgeneracijske enakosti pravi, da bi vlade morale biti sposobne izposojanja za financiranje takega javnega investiranja, kar bi pomenilo, da bi generacije, ki uživajo koristi tudi same prispevale k stroškom le – tega.

Pakt stabilnosti in rasti v določeni meri prepozna pomembnost javnega investiranja. Člen 104(3) Maastrichtske pogodbe določa, da bi ugotovitev ali je državni primanjkljaj presežen, morala upoštevati »ali državni primanjkljaj presega izdatke državnega investiranja«. Celo prvotni predlogi za pakt fiskalne stabilnosti so eksplicitno določili potrebo po »prioriteti državne porabe za javno investiranje« (Waigel, 1995, str. 3).

V praksi bi Pakt stabilnosti in rasti lahko pridobil koristi iz večje prepoznave pomembnosti meril, ki bi prinesla dolgoročna izboljšanja, čeprav le – ta zahtevajo obsežno investiranje v kratkem roku. Razširitev EU z novimi članicami (10)¹³ vključuje tudi države, katerih fiskalne pozicije so drugačne od večine obstoječih članic. Kot prikazano v Sliki 7 in Sliki 8, bodo nove članice imele večje potrebe po investiranju začeni s pozicijo nižje stopnje zadolženosti in višjih primanjkljajev.

Slika 7: Dolg in primanjkljaj v državah pristopnicah, v % BDP, v letu 2002



Vir: Economic Forecasts, 2003, str. 133, 136.

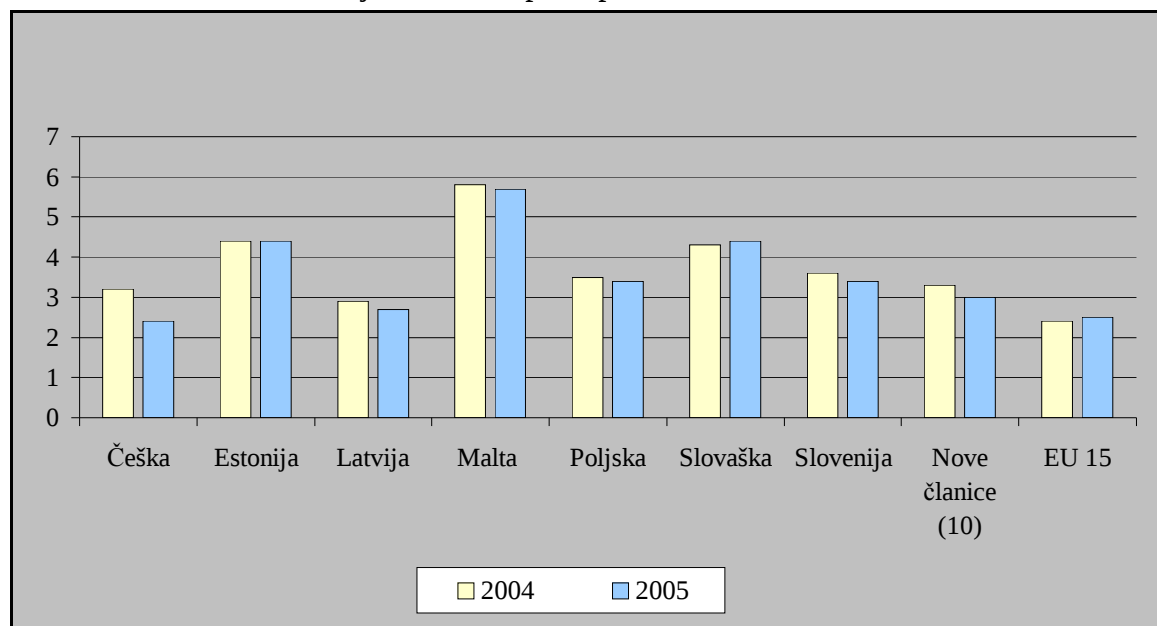
Proračunske pozicije držav pristopnic so, v povprečju, dokaj drugačne od tistih v obstoječih članicah EU (glej Slika 7). Čeprav obstajajo občutne razlike med državami, imajo, v povprečju, države pristopnice višje primanjkljaje kot obstoječe države članice in nižje stopnje zadolženosti.

Večina držav pristopnic ima tudi visoke investicijske potrebe. Slika 8 (glej Slika 8, na str. 29) kaže napovedi državnega financiranja za leto 2004 in leto 2005. V splošnem, države pristopnice načrtujejo višje ravni investiranja kot obstoječe države članice EU. Slika 8 prikazuje bruto investiranje, vendar na podlagi neto investiranja¹⁴, zato je verjetno, da je razlika precenjena, saj je verjetneje, da imajo države pristopnice manjše zaloge javnega kapitala.

¹³ Nove članice, ki so vstopile leta 2004 so: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

¹⁴ Neto investiranje je bruto investiranje zmanjšano za deprecijacijo tekoče zaloge kapitala.

Slika 8: Državno investiranje v državah pristopnicah, v % BDP, v letu 2004 in 2005



Vir: Economic Forecasts, 2003, str. 120.

LEGITIMNOST PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Legitimnost pomeni, da ima politični okvir trajajočo javno in parlamentarno podporo. Da bi bil politični okvir legitimen, mora temeljiti na stabilnem ekonomskem temelju in njegovo izvajanje mora biti dosledno skozi čas. Računovodstvo in transparentnost sta ključna pri zagotavljanju legitimnosti. Vendar se da legitimnost meriti tudi s tem ali politični okvir oblikovalcem politik omogoča demokratični mandat, v katerem ukrepajo v imenu javnosti.

Multilateralni nadzor v okviru Pakta stabilnosti in rasti bi moral povečevati njegovo legitimnost. Letne izdaje programov stabilnosti in konvergenčnih programov povečujejo transparentnost fiskalnih pozicij držav članic. Ecofinova ocenitev teh programov predstavlja element pregleda članic, kar je podprto z neprekinjenim delom na ravni EU glede fiskalnih vprašanj, kot je program dela namenjenega ocenitvi dolgoročne vzdržnosti.

V zadnjih letih se je Pakt soočil s številnimi izzivi, ki zahtevajo nadaljne ukrepe za povečevanje transparentnosti, računovodstva in legitimnosti trenutnega okvirja. Določene kritike Pakta vključujejo: pravila so brez jasne ekonomske podlage, cilji so mehansko določeni in pomanjkanje transparentnosti in doslednosti.

➤ POMANJKANJE JASNE EKONOMSKE PODLAGE

Od naštetih kritik je najbolj škodljiva obtožba pomanjkanja jasne ekonomske podlage za nekatera določila, kot na primer, da je zasnova pravil Pakta arbitrarna in rigidna. To je lahko škodljivo za doseganje ciljev določenih v Paktu, saj pomanjkanje transparentnosti povzroča, da je izvršljivost pravil težka. Pomanjkanje ekonomske utemeljenosti bi lahko povzročilo težave v razlikovanju med kršitvijo pravil države s temeljno stabilnimi politikami in financami in državami, ki le – teh nimajo. Trenutni Pakt v manjši meri obsega možnost razlikovanja med državami na osnovi njihovih individualnih ekonomskih okoliščin.

➤ **MEHANSKO DOLOČENI CILJI**

Skrb, da bi tovrstno posamično obravnavanje določene države lahko bilo razumljeno kot slabenje Pakta, je vodilo k alternativni rešitvi: vpeljavi mehansko določenih ciljev. Oktobra leta 2002 so se države članice EU (razen Francije) skupaj s Komisijo in ECB, strinjale, da morajo tiste države, ki še niso dosegle cilja »blizu ravnotežja ali v presežku«, neprekinjeno zniževati raven primanjkljaja za najmanj 0.5 odstotka BDP na leto. Mnogi verjamejo, da bi pravila Pakta lahko v večji meri upoštevala ekonomske okoliščine posamezne države, vključno z vplivi ekonomskega cikla, vzdržnosti in vloge javnega investiranja.

➤ **TRANSPARENTNOST IN DOSLEDNOST**

Transparentnost je pomembna za legitimnost in lahko podpre legitimnost s tem, da države dokumentirajo svoje dotedanje dosežke. Svet podaja svoja mnenja o programih stabilnosti in konvergenčnih programih posameznih držav članic kot tudi posamezne odločitve o obstoju presežnega primanjkljaja. Novembra 2003 je Svet glasoval proti Postopku presežnega primanjkljaja za Francijo in Nemčijo, kar je legitimnost okvirja postavilo pod vprašaj in s tem resno ogrozilo sam obstoj Pakta stabilnosti in rasti (glej podpoglavji 5.4. in 5.5.).

Ta vprašanja so povzročila obsežne obravnave in opazovanja v vseh državah članicah EU, katerih rezultat so tudi predlogi Evropske komisije o okrepitvi ekonomskega upravljanja in razjasnitvi izvajanja Pakta stabilnosti in rasti, ki so podlaga Ecofinovim konkretnim predlogom za reformo Pakta stabilnosti in rasti. Pred pregledom predlogov za reformo pa v nadaljevanju povzamam glavne kritike delovanja Pakta ter ekonomski in politični vidik problematike Pakta stabilnosti in rasti na primeru dveh največjih članic EU.

5.3. GLAVNE KRITIKE PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

➤ **Pakt stabilnosti in rasti zmanjšuje proračunsko fleksibilnost.**

S Paktom je referenčna vrednost 3 odstotkov BDP postala težka omejitev, saj je kršitev možna le v izjemnih okoliščinah in v omejenem časovnem obdobju. Večja proračunska fleksibilnost na območju skupne valute je potrebna za reagiranje na državi specifične šoke v odsotnosti nacionalne monetarne neodvisnosti. Da bi zagotovili zadosten prostor za manevriranje je potrebna hitra preusmeritev v širše uravnoteženje proračunov v strukturnem smislu. Tovrstna preusmeritev pa bi zahtevala pro – ciklične politike, ki bi lahko poslabšale ciklične pogoje. Pro – ciklično naravnane politike v prihodnosti ne morejo biti izključene, če se izkaže, da je prostor za manevriranje nezadosten za soočenje z recesijami in škodljivimi šoki.

➤ **Pakt stabilnosti in rasti deluje asimetrično.**

Pakt ne omejuje iniciativ vlad, da bi le – te povišale svoje izdatke ali znižale prihodke v uspešnih cikličnih obdobjih. V Paktu ni nikakršnih določil, ki bi preprečevala državam izvajanje pro – cikličnih povišanj izdatkov in davčnih znižanj v obdobjih močne rasti. Čeprav se višina proračuna zaradi tega ne poslabša se dejanska proračunska pozicija države pokaže v primeru padca ekonomske aktivnosti.

➤ **Pakt stabilnosti in rasti ne omejuje politično motiviranih fiskalnih politik.**

Za razliko od maastrichtske konvergence se držanje pravil Pakta politično ne izplača. Nagrade za upoštevanje zahtev maastrichtskih javnih financ in kazni v primeru neupoštevanja so bile zelo jasno določene na začetku vstopa v EMU. Izpolnjevanje konvergenčnih kriterijev je omogočilo vstop v EMU medtem, ko je neizpolnjevanje pomenilo kazen izključitve iz EMU. V Paktu je nagrada (korenček) za vstop bila že sprejeta medtem, ko je kazen izključitve bila zamenjana z grožnjo negotovih in časovno zamaknjenih sankcij. Poleg tega sam uspeh Pakta v zniževanju proračunskih primanjkljajev dejansko omogoča ponovno povečanje kapacitete vlad, da zasledujejo politično motivirane fiskalne ukrepe. Tej skušnjavi pa se države težko uprejo še posebej v volilnih letih.

➤ **Pakt stabilnosti in rasti omejuje državno investiranje.**

Ohranjanje proračunskih pozicij »blizu ravnotežja ali v presežku« pomeni, da bodo kapitalski izdatki morali biti financirani iz tekočih prejemkov. To pomeni, da ne bo več mogoče prenesti stroškov investicijskega projekta na vse generacije davkoplačevalcev, ki uživajo tudi koristi tega projekta. To lahko pomeni zmanjšanje iniciative za sprejemanje projektov, ki kažejo koristi šele v času in povzročanje občutne vrzeli med tekočimi prejemki in tekočimi izdatki.

➤ **Pakt stabilnosti in rasti ne upošteva agregatnega fiskalnega stanja.**

V Paktu je vsaka članica odgovorna za upravljanje svoje fiskalne politike. Vendar ni nujno, da agregiranje nacionalno usmerjenih fiskalnih politik rezultira v optimalno fiskalno stanje na ravni EMU. Ravno obratno, ni nujno, da je agregatno fiskalno stanje primerno za zagotavljanje primerne politične mešanice. Neprimerno fiskalno stanje se lahko pojavi brez uradnega kršenja pravil Pakta. Na primer, prehod od presežka do ravnotežja v več državah hkrati lahko vodi v preveč ekspanzivno fiskalno stanje s tem, ko države ostajajo znotraj meja Pakta. Nasprotno, možno je, da na pravilih temelječa koordinacija, ni primerna za reagiranje na obsežne skupne šoke, ki bi potrebovali koordinirano reakcijo.

➤ **Pakt stabilnosti in rasti se osredotoča na kratkoročne zaveze in ne upošteva strukturnih reform.**

Ta kritika ima več različnih vidikov. Prvič, Pakt se osredotoča skoraj samo na kratkoročne cilje za proračunski primanjkljaj. Kot tak, spodbuja kreativno računovodstvo, ki zmanjšuje transparentnost javnih računov. Drugič, Pakt ne upošteva ravni javnega dolga kakor tudi kontingentnih obveznosti javnih pokojninskih sistemov. Zato Pakt enako obravnava države z različnimi srednje in dolgoročnimi cilji in različnimi ravnmi javnega dolga. To lahko pomeni, da je Pakt preveč zahteven za države s stabilnimi fiskalnimi pozicijami. In tretjič, Pakt lahko državam prepreči izvajanje politik – kot so pokojninske reforme, katere izboljšujejo vzdržnost v srednje in dolgoročnem obdobju na račun kratkoročnega proračunskega poslabšanja.

5.4. EKONOMSKI IN POLITIČNI VIDIK PROBLEMATIKE PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Ko je Ecofin novembra 2003 glasoval proti uvedbi Postopka presežnega primanjkljaja za Nemčijo in Francijo, so bili mnogi mnjenja, da to pomeni konec Pakta stabilnosti in rasti ali vsaj njegovo razveljavitev (Collignon, 2004, str. 2). Nedvomno je ta odločitev prekršila idejo Pakta. Pakt vseeno predstavlja samo aplikacijo pravil: nasprotno od prvotne ideje avtomatičnosti sankcioniranja, Thea Waigela iz leta 1995, Pakt vsebuje določilo o glasovanju Sveta in zatorej omogoča možnost zavrnitve predloga Komisije. Komisija je zahtevala, da Nemčija zmanjša svoj strukturni primanjkljaj za 0.7 odstotka BDP in Francija svojega za 0.4 odstotka. To priporočilo je bilo zavrnjeno in posledično tudi uvedba sankcij, če ti dve državi ne bi upoštevali priporočila. Kar je še posebej presenetljivo glede dogodkov v letu 2003 je dejstvo, da je odločitev, da se Postopek presežnega primanjkljaja ne bo izvedel, nastopila tako kmalu v delovanju Pakta ter kot posledica neupoštevanja dveh največjih držav in to brez veljavnih ekonomskih razlogov. Z drugimi besedami, postopki Pakta niso bili nikoli popolnoma aplicirani.

5.4.1. EKONOMSKI VIDIK

Pakt stabilnosti in rasti je poskušal simultano reagirati na dve večji politični zahtevi: (i) zaščititi stabilizacijske politike z definiranjem agregatnega fiskalnega političnega položaja potrebnega kot dopolnilo monetarni politiki ECB in (ii) mehanizem za sankcioniranje »zastonjkarjev«, ki bi lahko destabilizirali makroekonomijo ali finančni sistem z različnimi politikami v zasledovanju ožjih nacionalnih interesov. Oba motiva sta delno notranje povezana.

Prvič, neomejena fiskalna politika lahko destabilizira monetarno politiko in povzroči inflacijo. Zato je bil potreben varnostni mehanizem za zaščito avtonomije in neodvisnosti ECB v zagotavljanju cenovne stabilnosti. Pakt je to dosegel z določitvijo, da mora vsaka država ohranjati svoj strukturni primanjkljaj v ravnotežju. Namreč s tem, ko bi vsaka država ohranjala svoj proračun v ravnotežju, bi tudi agregatno proračunsko stanje EU bilo uravnoreženo. Izračuni Komisije so pokazali, da je pod normalnimi pogoji, 3 odstotna omejitev zadostna za zagotavljanje neomejenega delovanja avtomatičnih stabilizatorjev. Vendar proračun EU dejansko ni bil nikoli uravnorežen. Z izjemo let 1999 in 2000 (ko je bil manjši) je ostal na stabilnem primanjkljaju v višini 2.3 odstotka BDP.

Uradna interpretacija Pakta je bila kritizirana z dveh strani. Prvič, državi kot sta Nemčija in Francija sta trdili, da je poslabšanje poslovne klime po letu 2001 preprečilo popolno izvajanje uravnavanja proračunskih pozicij in bi zato nihaji avtomatičnih stabilizatorjev morali dovoliti, da presežeta zahtevano 3 odstotno omejitev. Kot posledica, bi se moralo agregatno fiskalno stanje bolj fleksibilno prilagoditi poslovni klimi, kar izraža potrebo po vertikalni proračunski fleksibilnosti. Vendar je ta argument zmeden. Poslovni cikel naj bi namreč vplival na ciklično komponento primanjkljajev in ne na njihov strukturni del. Teoretično bi bilo mogoče zmanjšati strukturni primanjkljaj in hkrati povečati ciklični primanjkljaj, če je povpraševanje premajhno.

Poleg tega sta Nemčija in Francija izvedle davčne reforme, katere so povečale njuna strukturna primanjkljaja. Torej, problem je v manjši meri zaznamovan s poslovno klimo po seriji zunanjih šokov (11. september – teroristični napad na ZDA, vojna v Iraku) in v večji meri z upravljanjem domače politične usmeritve. To pomeni, da je ekonomski problem točno to kar Pakt ureja; težavnost izvajanja je politična. Druga kritika je, da čeprav je celotna uravnotežena proračunska pozicija za EU zelena, je »eno pravilo za vse« preveč restriktivno. Potrebna je horizontalna fleksibilnost. Zakaj se na primer nekaterim državam ne bi dovolilo razporediti državnega investiranja skozi obdobje več let? Še posebej, če je državni dolg v BDP nizek, bi si lahko privoščile višje primanjkljaje. Vendar v kontekstu uravnoteženih ali vsaj stabilnih proračunov za agregatno fiskalno stanje, ta argument pomeni, da bi nekatere države morale varčevati, da bi si druge lahko izposojale. Drugače bi primanjkljaj ene države povišal obrestne mere za vse. Čeprav je ideja horizontalne fleksibilnosti ekonomsko sprejemljiva, ji očitno primanjkuje politična legitimnost. Postavlja se namreč vprašanje, kdo bi določal katera država bo varčevala ter koliko in katera si bo izposojala.

Drugič, kako resen je pravzaprav »zastojarski« problem? Namreč glede na »klavzulo brez možnosti izključitve« v Maastrichtski pogodbi, bi presežen državni dolg lahko destabiliziral bančni sistem in oslabil evro. Vendar se to ni zgodilo. Razen držav (Portugalska, Nemčija in Francija), ki so prekršile pravilo glede primanjkljaja (glej Tab. 4, na str. 34), se je zadolženost v BDP od leta 1999 zmanjševala ali vsaj ostala stabilna v vseh državah članicah. Najvišji porast sta zabeležili Portugalska (z 54.3 v letu 1999 na 59.5 odstotka v letu 2003) in Francija (z 58.5 v letu 1999 na 61.7 odstotka v letu 2003). V Nemčiji se je zadolženost zmanjšala z 61.2 odstotka v letu 1999 na 59.5 odstotka v letu 2001 in se potem v letu 2003 znova povišala na 62.7 odstotka. Po drugi strani pa je stopnja zadolženosti v Italiji padla z 114.9 odstotka v letu 1999 na 106 odstotkov v letu 2003 (Public finances in EMU, 2003, str. 388, 389). Ti dogodki so imeli majhen vpliv na finančne trge. Menjalni tečaj evra se je razvijal v popolni neodvisnosti od fiskalne politike: če se je evro kdaj oslabil zaradi fiskalne politike, je to bilo leta 1999, ko je Komisija oštela Irsko zaradi izbire ekonomske politike vendar pod okriljem BEPG in ne pod okriljem Pakta. Poleg tega se je evro, odkar sta Nemčija in Francija prvi prekršili 3 odstotno omejitev, okrepil za več kot 30 odstotkov. Zato se do sedaj ne zdi, da bi pojav presežnih primanjkljajev imel negativne posledice, katere so mnogi ekonomisti pričakovali. Finančni sistem EU ostaja stabilen.

5.4.2. POLITIČNI VIDIK

Fiskalna politika je v središču procesa političnih odločitev. Z enotno valuto imajo vse odločitve glede fiskalne politike potencialni vpliv na cene, obrestne mere in menjalne tečaje, to je na javne dobrine, ki se tičejo vseh državljanov na monetarnem področju. Vendar je zmožnost nadzora teh vplivov državljanov le posredna skozi nacionalne vlade. Vlade optimizirajo politike zaradi ponovne izvolitve medtem, ko evropsko finančno stanje zahteva optimizacijo politik na celotnem območju EMU. Za to je potrebna centralizirana fiskalna funkcija – evropska vlada. To je v skladu s teorijo fiskalnega federalizma, ki je že nekaj časa nazaj izpostavil, da je najmočnejša možnost za fiskalno centralizacijo s stabilizacijskimi politikami. Argument ne vsebuje nujno

alokacijske funkcije od trenutnih nacionalnih vladnih avtoritet vendar prikazuje potrebo po močnemu zavezujočemu koordinacijskemu mehanizmu.

Kot kažejo dogodki novembra 2003, medvladna politična koordinacija ne podaja tovrstnih zavezujočih rešitev. Vlade prispejo v Bruselj z že določenimi preferencami in se pogajajo o rešitvah, ki bi minimizirale izgubo z upoštevanjem specifičnih vladnih usmeritev, ki pa niso nujno optimalne za celotno področje. Poleg tega je percepcija rešitev skoraj vedno negativna. Za državljane je namreč izguba razumljena kot izguba, minimizirana ali ne. Razlog je v tem, da državljani dojemajo svoje vlade kot zaščitnika njihovih interesov in ne skupnih evropskih interesov. To dejstvo sistematično slabi legitimnost vseh evropskih odločitev, katere bi najverjetneje omejile nacionalne politike.

Collignon (2004) je mnenja, da bi v srednjeročnem obdobju rešitev bila v delegiranju definicije želenega skupnega stanja fiskalne politike na evropsko vlado. Ta vlada bi morala upoštevati vse evropske državljane kot svoje volilno okrožje. Alokacijske funkcije javnih financ bi še vedno ostale v rokah nacionalnih vlad. Vendar bi ta evropska vlada, ki bi najverjetneje nastala iz Komisije, morala biti legitimna za omejevanje nacionalnih vlad, ker bi odražala avtoriteto evropskih državljanov. Tako bi lahko zajela obe dimenziji fiskalne politike v Evropi: stabilizacijo in funkcijo sankcioniranja. Javno sprejetje končne politične odločitve bi bilo verjetnejše, ker bi le – ta odražala skupni premislek o tem kaj je najboljše (ali najmanj slabo) s stališča evropskega skupnega interesa.

5.5. PRIMER: POSTOPEK PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA ZA FRANCijo IN NEMČIJO

Evropska komisija je 13. januarja 2004 objavila svojo odločitev, da bo na Evropskem sodišču preverila zakonski status in veljavnost določenih elementov sklepov Sveta Ecofin z dne 25. novembra 2003, v povezavi s Postopkom presežnega primanjkljaja za Francijo in Nemčijo. Od leta 2002, sta Francija in Nemčija beležili primanjkljaj nad referenčno vrednostjo 3 odstotkov BDP, kar je vodilo v Postopek presežnega primanjkljaja za obe državi (glej Tabela 4).

Tabela 4: Postopek presežnega primanjkljaja za Francijo in Nemčijo

	Leto nastanka presežnega primanjkljaja (in stopnja)	Identifikacija presežnega primanjkljaja	Rok za sprejem ukrepov	Leto odprave presežnega primanjkljaja
Francija	2002 (3.4%)	3.6.2003	3.10.2003	2005
Nemčija	2002 (3.7%)	21.1.2003	21.5.2003	2005

Vir: Economic Forecasts, 2003, str. 135.

Ecofin se je 25. novembra 2003 odločil, da ne bo sprejel predloga Komisije, da Francija in Nemčija nista sprejeli učinkovitih ukrepov za zmanjšanje svojih primanjkljajev, za uvedbo Postopka presežnega primanjkljaja v obeh državah. Ecofin je sprejel sklepe Sveta v katerih so določeni ukrepi, ki jih Francija in Nemčija morata sprejeti, da bi zmanjšali svoje primanjkljaje.

6. REFORMA PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Pakt stabilnosti in rasti je bil formiran, da bi zagotovil stabilne javne finance na območju EMU, kot predpogoj za zagotavljanje in doseganje stabilne dolgoročne ekonomske rasti. Fiskalna vzdržnost je bistvena za makroekonomsko stabilnost, za kar je potrebna fiskalna disciplina. Načelo močnega Pakta stabilnosti in rasti je osnovano na smiselni koordinaciji fiskalnih politik držav članic EU. Pakt stabilnosti in rasti predstavlja pomemben korak v ugotavljanju pomembnosti dolgoročne proračunske discipline.

Vendar izkušnje z delovanjem Pakta stabilnosti in rasti kažejo na številne težave, ki so povezane tako z izvajanjem Pakta kot tudi z razumevanjem in tolmačenjem Pakta. Čeprav je Pakt igral pomembno vlogo v povečevanju kredibilnosti vladnih zavez posameznih držav članic EU, je bila izvedba Pakta bolj usmerjena h kratkoročnim proračunskim primanjkljajem in je v veliko manjši meri upoštevala raven zadolženosti držav članic ter dolgoročne fiskalne izzive, kot so na primer izzivi povezani s problemom staranja prebivalstva.

Učinkovitost Pakta je bila resno načeta s premajhno pozornostjo namenjeno cikličnim dejavnikom, še posebej, ko so bila gospodarstva v naraščajoči fazi cikla. Delovanje Pakta je sicer omogočilo razpoložljivost podatkov o fiskalnem položaju posameznih držav članic, vendar so se začeli pojavljati med drugim tudi dvomi o ekonomski racionalnosti le – teh ter dvomi o konsistentnosti obravnavanja držav, kar bi lahko spodkopalo podporo Paktu. Izkušnje z delovanjem Pakta stabilnosti in rasti so vodile v obsežne obravnave tako v akademskih krogih kot tudi v glavnih institucijah EU. Rezultat so številni predlogi za prenovu Pakta stabilnosti in rasti, 23. marca 2005 pa so bili sprejeti Ecofinovi predlogi za njegovo reformo.

6.1. PREGLED AKADEMSKIH IDEJ ZA PRENOVO PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

- **Koordinacija fiskalnih politik:** Pisani – Ferry (2002) je mnenja, da bi se članice EMU morale dogovoriti o sklopu širših nezavezujočih političnih načel, ki bi bila glavne poteze delovanja fiskalne politike, katera bi podpirala fiskalno koordinacijo.
- **Fiskalno – monetarno izmenjavanje informacij:** da bi povečali izmenjavo informacij med ECB in nacionalnimi fiskalnimi avtoritetami, Bini Smaghi in Casini (2000) menita, da bi se predsedstvo Ecofina moralo udeleževati sestankov sveta ECB in o tem redno poročati članicam EMU.
- **Komiteji za fiskalno politiko:** Wyplosz (2002) predlaga ustanovitev novih komitejev za fiskalno politiko v vsaki državi članici. Ti bi imeli avtoriteto nad primanjkljajem v vsaki državi vendar nobene besede pri določanju obsega in sestave izdatkov ali davkov. Imeli bi

dolgoročni mandat za ohranjanje dolga na določeni ravni vendar bi v kratkem roku lahko spreminjali višino primanjkljaja za stabilizacijo gospodarstva.

- **Nove nadzorne institucije:** kar nekaj avtorjev je mnenja, da bi bile neodvisne institucije kredibilnejše v ugotavljanju ali določena diskrecijska fiskalna politika ogroža vzdržnost. Na primer, Begg et al. (2002) menijo, da bi EU morala delegirati nadzor neodvisni instituciji. Fatás et al. (2003) in von Hagen (2003) verjamejo v ustanovitev »Sveta evropske fiskalne vzdržnosti«, ki bi nadziral vzdržnost financ držav članic.
- **Omogočanje javnega investiranja:** Blanchard in Giavazzi (2003) sta mnenja, da bi investicijski izdatki morali biti izključeni iz proračunskih izračunov v sklopu Pakta stabilnosti in rasti. Trdita, da bi to povečalo transparentnost, omogočilo kvalitetno javno investiranje in preprečilo pro – ciklično omejevanje fiskalne politike v kratkem roku.
- **Pravilo »permanentnega ravnotežja«:** Buitier in Grafe (2002 in 2004) favorizirata pravilo »permanentnega ravnotežja«, kjer bi neto sedanja vrednost celotnih državnih prihodnjih prihodkov (popravljenih za prihodnjo rast in inflacijo) morala biti vsaj enaka neto sedanji vrednosti celotnih prihodnjih izdatkov, vključno s plačili vnitve dolga. Čeprav bi obe strani te enačbe težko natančno izračunali, avtorja sklepata, da koristi omogočanja proti – cikličnih politik in javnega investiranja pretehtajo vsakršne stroške izvajanja.
- **Več jasnosti glede funkcije monetarnega reagiranja:** Allsopp (2002) trdi, da je za učinkovito koordinacijo ključna primerna in transparentna funkcija reagiranja monetarne politike. Ta bi omogočila nacionalnim fiskalnim avtoritetam boljše razumevanje kako monetarna politika reagira na gospodarske fluktuacije.
- **Nakup dovoljenj za primanjkljaje:** Casella (2001) predlaga predstavitev nakupa dovoljenj za vodenje primanjkljajev. Države, ki bi želele imeti višje primanjkljaje bi morale kupiti tovrstna dovoljenja od drugih držav, preden bi to lahko storile.
- **Bolj pragmatičen Pakt stabilnosti in rasti:** Buti, Eijffinger, Franco (2002) predlagajo vrsto ukrepov, ki bi omogočili bolj pragmatično interpretacijo Pakta: prilagoditev interpretacije pravila »blizu ravnotežja ali v presežku« glede na posamezno državo članico, da bi bolje upoštevali javni dolg in vzdržnost; izboljšanje transparentnosti z razlikovanjem med dolgo trajajočimi merili in občasnimi merili; nadzor denarnih tokov in poročanje o kontingentnih obveznostih; oblikovati ukrepe (morda širšo uporabo zgodnjega opozorila) za članice, katere ne izvajajo zadostne konsolidacije v ekonomskih porastih; in oblikovanje izvajanja pravil, ki je manj strankarsko, z okrepitvijo vloge Komisije pri ocenjevanju upoštevanja pravil ter aplikaciji sankcij.

Poleg akademskih predlogov za prenovu Pakta stabilnosti in rasti so se oblikovali tudi predlogi v glavnih institucijah EU. V nadaljevanju sledi povzetek predlogov Evropske komisije, ki so tudi podlaga, marca 2005 sprejetih konkretnih Ecofinovih predlogov za reformo.

6.2. PREDLOGI EVROPSKE KOMISIJE

Evropski komisar, Pedro Solbes Mira, ki je odgovoren za ekonomske in monetarne zadeve, je januarja 2004 osnoval predloge za reformo koordinacije ekonomskih politik in nadzora znotraj EU. Komisija je identificirala tri stebre¹⁵ okoli katerih bodo njeni predlogi grajeni:

1. »Potreba po boljšem kombiniranju discipline z ekonomsko rastjo s postavitvijo fiskalne politike znotraj širšega konteksta splošnega nadzora ekonomske politike.«

Znotraj tega stebra Komisija upa, da bo našla novo ravnotežje med BEPG in Paktom stabilnosti in rasti na način, ki bo utemeljilo EMU kot monetarno unijo in ki bo približalo EU lizbonskim ciljem.

2. »Potreba po osredotočanju na vzdržnost javnih financ držav članic.«

Komisija upa, da bo združila strožjo disciplino s fleksibilnostjo v upravljanju nacionalnih proračunskih politik. Upa, da bo to dosegla z večjim poudarkom na javnem dolgu in vzdržnosti, z okrepitevijo nadzora v gospodarskem naraščanju, da bi zagotovila simetrijo skozi cikel, z omogočanjem večjega upoštevanja državi specifičnih okoliščin ne da bi pri tem ogrozila načelo enakega obravnavanja, z določitvijo načel za priporočila proračunske prilagoditvene poti ter z zagotovitvijo močnejše izvršljivosti.

3. »Potreba po izboljšanju izvajanja z razširitvijo skupnega interesa na področju ekonomske politike.«

S tem stebrom, Komisija verjame, da bi morala še naprej imeti polno in učinkovito vlogo v upravljanju ekonomskega nadzora, z uporabo vseh možnosti za snovanje javnih mnenj o ekonomskih in proračunskih politikah.

6.3. REFORMA – MAREC 2005

Evropski svet je na evropskem vrhu, 22. in 23. marca 2005 v Bruslju, potrdil poročilo Ecofina, z dne 20. marca 2005 imenovano »Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti«¹⁶ ter odobril Ecofinove ugotovitve in predloge. Poročilo posodablja ter dopolnjuje Pakt stabilnosti in rasti in vsebuje predloge za okrepitev in razjasnitev izvajanja Pakta z namenom izboljšanja koordinacije in nadzora ekonomskih politik v skladu z 99. členom Maastrichtske pogodbe in izogibanja presežnim primanjkljajem, kot je določeno s 104. členom Maastrichtske pogodbe.

Ecofin v poročilu potrjuje, da je Pakt stabilnosti in rasti, ki temelji na 99. in 104. členu Maastrichtske pogodbe, ključni del makroekonomskega okvirja EMU. Z zahtevo po koordinaciji proračunskih politik držav članic in izogibanju presežnim primanjkljajem, Pakt prispeva k doseganju makroekonomske stabilnosti v EU in igra ključno vlogo v zagotavljanju nizke inflacije in nizkih obrestnih mer, ki so nujno potrebne za zagotavljanje vzdržne ekonomske rasti in ustvarjanja delovnih mest.

¹⁵ Deroose Servaas, Langedijk Sven: Improving the Stability and Growth Pact: the Commission's three pillar approach, marec 2005.

¹⁶ Presidency conclusions, No. 7619/05. Bruselj : Council of the European Union: European Council Brussels, 22 in 23 marec 2005.

Dva nominalna sidra Pakta stabilnosti in rasti – referenčna vrednost 3 odstotkov BDP za primanjkljaj in referenčna vrednost 60 odstotkov BDP za dolg – sta dokazala svojo vrednost in sta še naprej središčna točka multilateralnega nadzora. Vendar je Ecofin junija 2004, opazil potrebo po okrepitvi in razjasnitvi izvajanja Pakta stabilnosti in rasti, da bi povečali transparentnost in nacionalno lastništvo fiskalnega okvirja EU in izboljšali izvršljivost pravil in napotkov določenih v Paktu.

Nadalje Ecofin ugotavlja, da mora biti Pakt apliciran v državah na pošten in dosleden način in razumljiv za javnost. Ecofin potrjuje, da je na pravilih temelječ sistem najboljša garancija za obveznosti, katere morajo biti izvršene ter, da morajo vse države članice biti enako obravnavane. Z okrepitvijo in razjasnitvijo Pakta je pomembno zagotoviti primerno ravnotežje med večjo stopnjo ekonomske razsodnosti in politične diskrecije v nadzoru in koordinaciji proračunskih politik in med potrebo po ohranjanju na pravilih temelječega okvirja čimbolj enostavnega, transparentnega in izvršljivega. Poleg tega bi v EU petindvajsetih držav, označene z obsežno heterogenostjo in različnostjo ter s petletnim obdobjem izkušenj v EMU, obogateni skupni okvir z močnejšim poudarkom na ekonomskih temeljih, omogočil boljše obvladovanje različnosti ekonomskih situacij v EU. Cilj je torej povečanje ekonomske podlage obstoječega okvirja in s tem okrepitev kredibilnosti ter izvršljivosti. Namen ni povečati rigidnost ali fleksibilnost trenutnih pravil temveč jih narediti učinkovitejše.

Na tej podlagi, je cilj reforme izboljšati odzivnost glede pomanjkljivosti, katere so se pokazale v dosedanjem času, z namenjanjem večjega pomena ekonomskemu razvoju in večje osredotočenosti na ohranjanje stabilnosti javnih financ. Poleg tega morajo biti instrumenti glede upravljanja EU v večji meri medsebojno povezani, da bi se zagotovila prispevek fiskalne politike k ekonomski rasti in podpora napredku v uresničevanju lisbonske strategije.

Ecofin je v pregledu Pakta stabilnosti in rasti opazil pet glavnih področij, kjer so potrebna izboljšanja:

- močnejši poudarek na ekonomski utemeljenosti proračunskih pravil, za izboljšanje kredibilnosti in lastništva;
- izboljšanje »lastništva« z oblikovalci nacionalnih politik;
- učinkovitejša uporaba obdobja rasti, ko so gospodarstva nad svojim trendom za proračunsko konsolidacijo, da bi se izognili pro – cikličnim politikam;
- večje upoštevanje priporočil Sveta v obdobjih, ko gospodarstva rastejo pod svojim trendom;
- namenjanje dovolj visoke pozornosti nadzoru proračunskih pozicij, višine zadolženosti in stabilnosti.

V ustvarjanju predlogov za reformo Pakta stabilnosti in rasti je Ecofin namenil ogromno pozornosti okrepitvi upravljanja in nacionalnemu lastništvu fiskalnega okvirja, da bi zagotovil ekonomsko utemeljenost in učinkovitost Pakta stabilnosti in rasti, tako v elementu preprečevanja kot tudi v elementu odvrčanja, kar bi ohranjalo dolgoročno stabilnost javnih financ, povečevalo rast ter se izognilo nastanku presežnega bremena na prihodnje generacije. Ecofin je v skladu s

predlogi Evropske Komisije po okrepitvi ekonomskega upravljanja in razjasnitvi izvajanja Pakta stabilnosti in rasti¹⁷, osnoval konkretne predloge za reformo.

IZBOLJŠANJE UPRAVLJANJA FISKALNEGA OKVIRJA

Ecofin poudarja pomembnost izboljševanja upravljanja in krepitve nacionalnega lastništva fiskalnega okvirja z naslednjimi predlogi:

➤ **KOOPERACIJA IN KOMUNIKACIJA**

Svet, Komisija in države članice bi morale sodelovati na konstruktiven način v procesu ekonomskega in fiskalnega nadzora, da bi zagotovile gotovost in učinkovitost pravil Pakta stabilnosti in rasti. Glede na transparentnost in računovodsko metodologijo bi morala biti namenjena pozornost polni in časovno racionalni komunikaciji med institucijami kot tudi z javnostjo. Da bi pospešili odkrito in zaupno izmenjavo pogledov, bi se morali Svet, Komisija in države članice zavezati izmenjavi predhodnih informacij o svojih namenih na vseh ravneh proračunskega nadzora in Postopka presežnega primanjkljaja.

➤ **POVEČANJE PODPORE INSTITUCIJ IN APLIKACIJA PRITISKA INSTITUCIJ**

Svet se strinja z argumentom, da je učinkovitost podpore in pritiska institucij del prenovljenega Pakta stabilnosti in rasti. Svet in Komisija bi se morali zavezati motiviranju in javnemu odkritju svojih pozicij in odločitev na vseh ravneh postopka Pakta. Podpora in pritisk v EMU mora temeljiti na horizontalni ocenitvi nacionalnega proračunskega razvoja in njegovega vpliva na EMU kot celoto. Tovrstna ocenitev mora biti izvršena vsaj enkrat na leto pred poletjem.

➤ **DOPOLNJUJOČA NACIONALNA FISKALNA PRAVILA IN INSTITUCIJE**

Svet se strinja, da bi morala biti nacionalna proračunska pravila usklajena z zavezanostjo držav članic Paktu stabilnosti in rasti. Izvajanje obstoječih nacionalnih pravil (pravila glede izdatkov,...) se lahko omeni v programih stabilnosti in konvergenčnih programih, s pazljivostjo in dokler so relevantni za spoštovanje proračunskih pravil EU, saj so države članice zavezane na evropski ravni spoštovanju slednjih in upoštevanju le – teh. Nacionalne institucije bi pri tem lahko igrale pomembnejšo vlogo v proračunskem nadzoru, da bi okrepile nacionalno lastništvo, izboljšale izvršljivost skozi javno mnenje in dopolnjevale ekonomsko in politično analizo na EU ravni.

➤ **PROGRAM STABILNOSTI ZA ZAKONODAJO**

Svet poziva države članice, da ko pripravljajo prvo posodobitev svojih programov z nastopom nove vlade, zagotovijo kontinuiteto proračunskih ciljev, sprejetih s strani Sveta, na podlagi prejšnje posodobitve programov ter – s pogledom na celotno zakonodajo – zagotovijo informacijo o sredstvih in instrumentih, s katerimi bi dosegle te cilje, določenih v proračunskih strategijah.

¹⁷ Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruselj, 3.9.2004.

➤ **VKLJUČITEV NACIONALNIH PARLAMENTOV**

Svet poziva vlade držav članic, da predstavijo svoje programe in mnenja Sveta svojim nacionalnim parlamentom. Nacionalni parlamenti lahko razmotrijo priporočila v kontekstu zgodnjega opozorila in postopkov presežnega primanjkljaja.

➤ **ZANESLJIVE MAKROEKONOMSKE NAPOVEDI**

Svet ugotavlja, da je pomembno utemeljevati proračunske projekcije na realističnih in pazljivih makroekonomskih napovedih. Ugotavlja tudi pomembnost prispevka napovedi Komisije za koordiniranje ekonomskih in fiskalnih politik. Države članice lahko bazirajo svoje programe na svojih projekcijah, vendar morajo biti odstopanja nacionalnih napovedi od napovedi Komisije podrobno obrazložena. Glede na neizogibnost napak v napovedih, mora biti v programih namenjena večja pozornost analizam občutljivosti in razvoju alternativnih scenarijev, da bi Svet in Komisija lahko obravnavale celoten spekter možnih fiskalnih izidov.

➤ **STATISTIČNO UPRAVLJANJE**

Svet se strinja, da je izvajanje fiskalnega okvirja in kredibilnosti le – tega odvisno od kvalitete, zanesljivosti in časovne racionalnosti fiskalne statistike. Le –ta ni ključna le za ocenitev državnih proračunskih pozicij temveč polna transparentnost tovrstne statistike omogoča finančnim trgov tudi boljše ocenjevanje kreditne sposobnosti različnih držav članic. Komisija in Svet se v letu 2005 soočata z izboljševanjem upravljanja evropskega statističnega sistema. Države članice in institucije EU morajo potrditi svojo zavezanost k izdelavi visoko kvalitetnih in zanesljivih proračunskih statistik ter zagotavljanju skupnega sodelovanja za doseganje tega cilja.

OKREPITEV ELEMENTA PREPREČEVANJA

Obstaja splošni dogovor, da bi morala biti obdobja rasti nad trendom uporabljena za proračunsko konsolidacijo, da bi se izognili pro – cikličnim politikam. Pretekli poraz doseganja srednjeročnega proračunskega cilja kaže na to, da je potrebna okrepitev elementa preprečevanja Pakta stabilnosti in rasti, s prenovljeno zavezanostjo držav članic, da sprejemajo nujne proračunske ukrepe, da bi dosegle ta cilj ter ga spoštovale.

➤ **DEFINICIJA SREDNJEROČNEGA PRORAČUNSKEGA CILJA**

Glede na povečano ekonomsko in proračunsko heterogenost v EU s petindvajsetimi članicami, se Svet strinja, da bi moral biti srednjeročni proračunski cilj »blizu ravnotežja ali v presežku« diferenciran za posamezne države članice, z upoštevanjem različnosti ekonomskih in proračunskih pozicij ter razvoja, kot tudi fiskalnega tveganja glede vzdržnosti javnih financ, glede na prihodnje demografske spremembe. Svet zato predlaga, da razvijanje k srednjeročnemu proračunskemu cilju, z upoštevanjem značilnosti posameznih gospodarstev vsake države članice, sledi trem napotkom. Najprej morajo članice zagotoviti varnostno mejo z upoštevanjem 3 odstotne proračunske omejitve. Poleg tega morajo zagotoviti hitro napredovanje k vzdržnosti. Z upoštevanjem tega, bodo omogočile prostor za proračunsko manevriranje, natančneje z upoštevanjem potreb po javnem investiranju.

➤ **PRILAGODITVENA POT K SREDNJEROČNEMU CILJU**

Svet je mnenja, da je skozi cikel, potreben bolj simetričen pristop k fiskalni politiki skozi povečano proračunsko disciplino v obdobjih ekonomskega izboljšanja, s ciljem izogibanja pro – cikličnim politikam in postopnega približevanja srednjeročnemu proračunskemu cilju. Razlog je v ustvarjanju potrebnega prostora za prilagoditev ekonomskemu poslabšanju in zmanjšanje državnega dolga v »zadovoljivem« tempu ter tako prispevati k dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Države članice se morajo na evropski ravni zavezati k aktivni konsolidaciji javnih financ v »dobrih časih«¹⁸. Predpostavka je, da se uporabi nepričakovane dodatne prihodke za zmanjševanje proračunskega stanja in dolga.

➤ **UPOŠTEVANJE STRUKTURNIH REFORM**

Svet se strinja, da bodo strukturne reforme upoštevane, ko se definira prilagoditvena pot k srednjeročnemu proračunskemu cilju za države, ki še niso dosegle tega cilja ter dovoljevanju začasnih odklonov od tega cilja za države, ki so že dosegle ta cilj, z jasnim razumevanjem, da se zagotovi varnostna meja za zagotavljanje tega cilja ter da se bo proračunska pozicija vrnila v predpisano stanje v obdobju, določenem v programu. Upoštevane bodo samo večje reforme, ki imajo dolgoročne in stroškovno varčne vplive, vključno z vplivom na povečevanje potencialne rasti in zatorej s potrjenim pozitivnim vplivom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Zato bo potrebno v sklopu letne posodobitve programov, predložiti s proračunskega vidika, natančno analizo stroškov in koristi teh reform.

IZBOLJŠANJE IZVAJANJA POSTOPKA PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA

Ecofin poudarja, da je namen Postopka presežnega primanjkljaja pomoč in ne kazen in s tem spodbuda za države članice, da sledijo proračunski disciplini. V primeru, da država članica vseeno ne upošteva priporočil namenjenih njej, je Svet pooblaščen, da uvede določene sankcije.

➤ **PRIPRAVA POROČILA KOMISIJE V SKLADU S ČLENOM 104(3)**

Svet in Komisija sta se odločila, da bosta ohranila referenčne vrednosti 3 in 60 odstotkov BDP, kot jedra nadzora razvoja proračunske situacije in državne zadolženosti. Komisija bo vedno pripravila poročilo na podlagi člena 104(3) Maastrichtske pogodbe. Komisija bo v svojem poročilu ugotavljala obstoj ene ali več izjem določenih s členom 104(2)(a) in (b). Svet nato predlaga revizije ali razjasnitve glede obsega teh izjem.

➤ **IZJEMNA IN ZAČASNA PREKORAČITEV PRIMANJKLJAJA ČEZ REFERENČNO VREDNOST**

Svet je mnenja, da je trenutna definicija močne gospodarske recesije (letni padec realnega BDP za vsaj 2 odstotka), podana v členu 2(2) Uredbe 1467/97, prestroga. Svet predlaga, da se paragrafa (2) in (3) člena 2 v Uredbi 1467/97, spremeni tako, da bo Svetu in Komisiji, ko ocenjujeta in se odločata o obstoju presežnega primanjkljaja, glede na paragrafa (3) in (6) člena 104 Maastrichtske pogodbe, omogočeno upoštevati kot izjemen, presežek primanjkljaja nad referenčno vrednostjo, ki je rezultat negativne stopnje rasti ali akumulirane izgube proizvoda v obdobju relativno nizke rasti glede na potencialno rast.

¹⁸ »Dobri časi« pomenijo obdobja, ko proizvod presega potencialno raven, upoštevajoč davčno elastičnost.

➤ **»VSI OSTALI RELEVANTNI DEJAVNIKI«**

Svet je mnenja, da morajo biti »vsi ostali relevantni dejavniki«, katere naj bi okvir upošteval, razjasnjeni. Komisijsko poročilo v skladu s členom 104(3) Maastrichtske pogodbe bi moralo primerno zrcaliti razvoj srednjeročne gospodarske pozicije (potencialno rast, prevladujoče ciklične pogoje, izvajanje politik v skladu z lizbonsko agendo in politik, ki pospešujejo raziskave in razvoj ter inovacije) in razvoj srednjeročne proračunske pozicije (fiskalna konsolidacija v »dobrih časih«, vzdržnost dolga, javne investicije in celotna kvaliteta javnih financ). Poleg tega mora biti dovolj pozornosti namenjene ostalim dejavnikom, ki so v mnenju namenjenemu obravnavani članici, relevantni, da bi učinkovito ocenili – v kvalitativnem smislu – presežek čez referenčno vrednost. V tem kontekstu, bo posebna pozornost namenjena proračunskemu trudu k naraščanju ali ohranjanju finančnih prispevkov na visoki ravni, za pospeševanje notranje solidarnosti in doseganju evropskih ciljev, to je poenotenju Evrope, če ima škodljiv vpliv na rast in fiskalno breme članice.

➤ **UPOŠTEVANJE SISTEMSKIH POKOJNINSKIH REFORM**

Svet se strinja, da bi moral biti presežek blizu referenčne vrednosti, ki odraža izvajanje pokojninskih reform, ki predstavljajo več-stebri sistem in vključuje mandatore, polno financiran stebel, pazljivo razmotren. Čeprav izvajanje tovrstnih reform vodi v kratkoročno poslabšanje proračunske pozicije, pa izboljšuje dolgoročno vzdržnost javnih financ. Pri ocenjevanju stanja v skladu s členom 104(12) ali je bil presežni primanjkljaj popravljen, bosta Komisija in Svet ocenjevala razvoj v Postopku presežnega primanjkljaja višino primanjkljaja z upoštevanjem tudi neto stroškov reforme javno upravljanega stebra. Neto stroški reforme bodo upoštevani za prvih pet let, ko bo članica uvedla mandatni sistem, ali pet let po letu 2004 za članice, ki so že uvedle tovrstni sistem. Poleg tega bo upoštevanje regresivno, za obdobje petih let, se bo upoštevalo 100, 80, 60, 40 in 20 odstotkov neto stroškov reforme javno upravljanega stebra.

➤ **VEČJI Poudarek NA STOPNJI DOLGA IN VZDRŽNOSTI**

V skladu z določbami Maastrichtske pogodbe, mora Komisija preučiti upoštevanje proračunske discipline, na podlagi tako primanjkljaja kot tudi kriterija dolga. Svet se strinja, se mora večji poudarek nameniti stopnji dolga in vzdržnosti in potrjuje potrebo po zmanjšanju državnega dolga pod 60 odstotkov BDP v »zadovoljivem« tempu, z upoštevanjem makroekonomskih pogojev. Višji, ko je dolg države članice, večji trud mora biti namenjen njegovemu hitremu zmanjševanju.

➤ **PODALJŠANJE ROKOV ZA SPREJEM UČINKOVITIH UKREPOV IN MERIL**

Svet je mnenja, da bi moral biti rok za sprejem odločitve v skladu s členom 104(6), ki določa obstoj presežnega primanjkljaja, podaljšan s treh na štiri mesece po roku fiskalne ugotovitve. Poleg tega je Svet mnenja, da bi časovni rok za sprejem učinkovitih ukrepov, po predlogu za popravek presežnega primanjkljaja v skladu s členom 104(7), moral biti podaljšan s štirih na šest mesecev, da bi zagotovili članici, da sestavi boljši paket meril in ukrepov za njegovo odpravo. Poleg tega bi podaljšani roki omogočili upoštevanje posodobljenih komisijskih napovedi tako, da bi sprejeti ukrepi in občutne spremembe v pogojih rasti, bili ocenjevani

skupaj. Zaradi istih razlogov, bi moral biti eno-mesečni rok, da Svet sprejme odločitev o premiku s člena 104(8) na člen 104(9), podaljšan na dva meseca in dvo-mesečni rok v skladu s členom 104(9) bi moral biti podaljšan na štiri mesece.

➤ **PRVOTNI ROK ZA POPRAVEK PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA**

Svet je mnenja, da bi, kot pravilo, rok za popravek presežnega primanjkljaja moral biti eno leto po identifikaciji le – tega in tako drugo leto po nastanku le – tega. Svet se strinja, da bi morali biti elementi, katere je potrebno upoštevati pri določanju prvotnega roka za popravek presežnega primanjkljaja, bolj specifični in bi morali vključevati celotno ocenitev vseh dejavnikov, omenjenih v poročilu v skladu s členom 104(3). Vendar se Svet strinja, da je v primeru posebnih okoliščin, prvotni rok popravka lahko postavljen leto dni kasneje, to je drugo leto po identifikaciji presežnega primanjkljaja in tako tretje leto po nastanku le – tega. Obravnava obstoja posebnih okoliščin bo upoštevala uravnoteženo celotno ocenitev dejavnikov, omenjenih v poročilu v skladu s členom 104(3). Prvotni rok bo postavljen brez predsodka glede upoštevanja sistemskih pokojninskih reform in brez predsodka glede rokov postavljenih novim in bodočim članicam.

➤ **REVIDIRANJE ROKOV ZA POPRAVEK PRIMANJKLJAJA**

Svet se strinja, da so roki za popravek presežnega primanjkljaja lahko revidirani in podaljšani v primeru nepričakovanih škodljivih ekonomskih dogodkov z občutnimi neželenimi proračunskimi vplivi, v obdobju Postopka presežnega primanjkljaja. Ponovitev priporočila v skladu s členom 104(7) ali opozorilo v skladu s členom 104(9) je možno in se lahko uporabi, če so bili sprejeti učinkoviti ukrepi glede na prvotno poročilo ali opozorilo.

Reforma določa, da predlogi glede okrepitve elementa preprečevanja, postanejo del Uredbe 1466/97. V tem delu Ecofin določa, da bi moral biti srednjeročni cilj »blizu ravnotežja ali v presežku« diferenciran za posamezne države članice, z upoštevanjem različnosti ekonomskih in proračunskih pozicij ter razvoja, kot tudi fiskalnega tveganja glede vzdržnosti javnih financ, glede na prihodnje demografske spremembe. Zato članicam predlaga, da uvedejo strukturne reforme na področjih, ki so povezana s staranjem prebivalstva. Upoštevane bodo samo večje reforme, ki imajo dolgoročne in stroškovno varčne vplive. Zato bo v sklopu letne posodobitve programov, potrebno predložiti, natančno analizo stroškov in koristi teh reform.

Reforma določa, da se v Uredbo 1467/97 vnesejo naslednji predlogi glede izboljšanja izvajanja Postopka presežnega primanjkljaja. Ti so: (i) »vsi ostali relevantni dejavniki«, (ii) podaljšanje rokov za sprejem učinkovitih ukrepov in meril; in (iii) revidiranje rokov za popravek primanjkljaja.

Sklepamo lahko, da obstajajo pomembni in vzpodbudni znaki, da se Pakt stabilnosti in rasti konstantno razvija v smeri boljše interpretacije. V zadnjih treh letih je Svet namenil večji poudarek na cikličnem prilagajanju, priznanju, da se avtomatičnim stabilizatorjem omogoči simetrično delovanje skozi cikel in da bi se morale države članice izogibati pro – cikličnim

politikam. Večji poudarek se namenja tudi dolgoročni vzdržnosti, vključno z vplivom starajočega se prebivalstva, znižanju zadolženosti v visoko zadolženih državah in nekaj več poudarka na pomembnosti kvalitete javnih izdatkov, javnega investiranja in strukturnih reform.

7. SKLEP

Pakt stabilnosti in rasti »se uvršča med enega najizrednejših idej koordinacije politik v svetovni zgodovini.«
M.J. ARTIS (2002)

Zavezanost držav članic EU k stabilnim javnim financam je določena v Maastrichtski pogodbi, ki določa temeljna multinacionalna fiskalna pravila. Operativna razjasnitev teh pravil je bila sprejeta leta 1997 s Paktom stabilnosti in rasti, ki določa postopke za koordinacijo ekonomskih politik in vsebuje elemente preprečevanja in odvrčanja, da bi zagotovil upoštevanje fiskalnih pravil.

Kritike o uporabi multinacionalnih pravil pravijo, da bi morala fiskalna disciplina v monetarni uniji, sloneti na mehanizmih finančnih trgov, ali samo-omejitve vlad članic, skupaj z reformami nacionalnih fiskalnih pravil in institucij. Vendar ne obstaja trden dokaz, da bi tržne sile preprečile članicam, da se presežno zadolžujejo. Ker tržne sile ne morejo zagotoviti zadostne fiskalne discipline, kar povzroča učinke pretakanja, jih je potrebno dopolniti in podpreti s skupno določenimi fiskalnimi pravili.

Okvir fiskalnih pravil EU omejuje nacionalne politike z uvedbo pravil in postopkov, čeprav ne obstaja eksplicitno določena koordinacija fiskalnih politik na podlagi skupnega odločanja. Zaradi tega so nekateri opazovalci mnenja, da je to poglobljena pomanjkljivost in ovira pravilnemu delovanju sistema, kjer je monetarna politika centralizirana in fiskalne politike decentralizirane. Zato je predlagana alternativna rešitev nadsupranacionalne avtoritete, kateri bi bila zaupana fiskalna sposobnost. Vendar kritiki eksplicitne fiskalne koordinacije poudarjajo, da bi država s tem izgubila možnost kreiranja nacionalnih politik glede na asimetrične šoke in strukturne probleme individualnih držav. Poleg tega bi bila eksplicitna koordinacija fiskalnih politik težko izvedljiva, ker bi potrebovala obsežno izmenjavo informacij med državami in izvršilni mehanizem ter bi lahko povzročila zmedo glede vlog različnih agentov.

V akademski literaturi o javnih financah je poznano, da bi fiskalna pravila morala med drugim biti tudi dobro definirana, transparentna, enostavna, fleksibilna, izvršljiva in dosledna. Poleg tega bi za zagotovitev upoštevanja pravil, moral biti postopek spreminjanja pravil težak in neupoštevanje drago. Sklepi glede fiskalnih pravil EU kažejo, da so le – ta relativno uspešna glede na te kriterije, katerih najmočnejša lastnost je enostavnost, fleksibilnost in doslednost in je spreminjanje teh pravil težko, ter neupoštevanje spremljajo visoke kazni. Poleg tega so le – ta

dobro definirana glede na vsebino in institucionalno pokritost. Vendar pa srednjeročni cilj ostaja nejasen in zahteva boljšo interpretacijo, da bi postal popolno operativen. Kritična točka je identifikacija poslovnega cikla, ki določa nominalni proračunski primanjkljaj ali presežek ter sprejetje primerne metodologije, da bi se izvzeli ciklični učinki iz nominalnih podatkov. Transparentnost trpi zaradi stopnje negotovosti, še posebej v primeru statističnih definicij in kreativnega računovodstva. Nazadnje se izvršljivost pravil zanaša na možnost uvedbe sankcij na suverene države.

Nekatere kritike se nanašajo tudi na izvajanje Pakta stabilnosti in rasti in sicer, da znižuje proračunsko fleksibilnost, zanemari strukturna prilagajanja in reforme z osredotočanjem na kratkoročne zaveze in ne preprečuje pro – cikličnega obnašanja v »dobrih časih«. V zadnjih nekaj letih so bile proračunske politike zaradi stabilizacijskih namenov, pogostokrat pro – ciklične, zaradi odlogov v procesu izvajanja in negotovosti glede časovne določitve vplivov. V tem kontekstu je potrebno poudariti, da se cilj doseganja in ohranjanja stabilnih proračunskih pozicij, preusmerja od kratkoročne stabilizacije k srednjeročnim ciljem, vključujoč realizirano gospodarsko rast. Poleg tega doseganje srednjeročnega cilja omogoča delovanje avtomatičnih stabilizatorjev, ki so primerno proti – ciklično orodje.

S sprejetimi predlogi za reformo Pakta stabilnosti in rasti se problemi in slabosti v zvezi z izvajanjem Pakta stabilnosti in rasti le delno rešujejo. Podaljšanje rokov za sprejem učinkovitih meril in ukrepov zagotovo pripomore k temu, da članice bolje analizirajo konkretna merila in morebitna ukrepanja glede popravila nastale neugodne situacije. Poleg tega razjasnitev »vseh ostalih dejavnikov« omogoča večjo prepoznavnost namena in ciljev pravil. Predlagana reforma tudi deloma rešuje problem upoštevanja različnosti držav na osnovi njihovi individualnih ekonomskih okoliščin z upoštevanjem strukturnih reform, ter sistemskih pokojninskih reform, kar naj bi omogočilo, da okvir Pakta stabilnosti in rasti upošteva trend staranja prebivalstva, ki je prisoten v večini držav članic EU, vključno z državami pristopnicami. V ustvarjanju predlogov za reformo Pakta stabilnosti in rasti je Ecofin namenil ogromno pozornosti okrepitvi upravljanja in nacionalnemu lastništvu fiskalnega okvirja, da bi zagotovil ekonomsko utemeljenost in učinkovitost Pakta stabilnosti in rasti, tako v elementu preprečevanja kot tudi v elementu odvrčanja, kar bi ohranjalo dolgoročno stabilnost javnih financ, povečevalo rast ter se izognilo nastanku presežnega bremena na prihodnje generacije.

Glede na povečano ekonomsko in proračunsko heterogenost v EU petindvajsetih članic, se bo šele v prihodnjih letih pokazalo, v kolikšni meri bodo različna gospodarstva uspela konvergirati v skupno stabilno in vzdržno proračunsko stanje. Vendar pa so vidni pomembni in vzpodbudni znaki, da se Pakt stabilnosti in rasti konstantno razvija v smeri boljše interpretacije. V zadnjih treh letih je bilo sprejetih več potrebnih izboljšanj. Večji poudarek se namenja cikličnemu prilagajanju, potrjuje se potreba, da se avtomatičnim stabilizatorjem omogoči simetrično delovanje skozi cikel in da bi se morale države članice izogibati pro – cikličnim politikam. Večji poudarek je namenjen tudi dolgoročni vzdržnosti, vključno z vplivom starajočega se prebivalstva, znižanju zadolženosti v visoko zadolženih državah in nekaj več poudarka na pomembnosti kvalitete javnih izdatkov, javnega investiranja in strukturnih reform.

LITERATURA

1. Annett Anthony, Decressin Jörg, Deppler Michael: Reforming the Stability and Growth Pact. International Monetary Fund: Policy Discussion Paper. 24 str.
[URL:<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdf/2005/pdp02.pdf>], februar 2005.
2. Buti Marco, Eijffinger Sylvester, Franco Daniele: Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?. 28 str.
[URL:<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/211102/franco.pdf>], 5.11.2002.
3. Buti Marco, Franco Daniele, Ongena Hedwig: Fiscal discipline and flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact. Oxford Review of Economic Policy, 14(1998), 3, str. 81 – 96.
4. Collignon Stefan: The End of the Stability and Growth Pact?. International Economics and Economic Policy, London, 1(2004), 1, 8 str.
5. Deroose Servaas, Langedijk Sven: Improving the Stability and Growth Pact: the Commission's three pillar approach. Occasional Paper No. 15. European Economy, Bruselj, marec 2005. 25 str.
6. Inman Robert P.: Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU. Working paper 5838: National Bureau of Economic Research, Cambridge, november 1996. 32 str.
7. Kopits George, Symansky Steven: Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper No. 162: International Monetary Fund, Washington, 1998. 45 str.
8. Pervanje Anton: Evropska ekonomska in monetarna unija: problemi in perspektive. Diplomsko delo. Ljubljana : [A. Pervanje], 1999. 51 str.
9. Pivk Rok: Križi in težave Pakta stabilnosti in rasti. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 6, str. 32 – 37.
10. Thygesen Niels: The Stability and Growth Pact: Any Need for Revision?.
[URL:<http://www.euro50.org/past/Thygesen.doc>], 4th quarter 2002.
11. Waigel Theo: Stability Pact for Europe. Communication to the Ecofin Council.
[URL:http://www.ecu_activities.be/1996_2/ecofin.htm], november 1995.

VIRI

1. Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures. Euro Papers, No. 45. 41 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/euro_papers/2002/eup45en.pdf], julij 2002.
2. Economic and Monetary Union: Compilation of Community legislation. European Commission. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 258 str.

3. Economic Forecasts. European Commission. 146 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee503en.pdf], Autumn 2003.
4. Economic policy – making in the European Union. European Commission – Group of Policy Advisers. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 244 str.
5. European Parliament Fact Sheets: Coordination of economic policies.
[URL:http://www.europarl.eu.int/facts/5_4_0_en.htm], 27.6.2003.
6. European Parliament Fact Sheets: Framework for fiscal policies.
[URL:http://www.europarl.eu.int/facts/5_5_0_en.htm], 27.6.2003.
7. Eurostat. [URL:<http://epp.eurostat.eu.int>].
8. Grad Anton, Škerlj Ružena, Vitorovič Nada: Veliki angleško – slovenski slovar. Ljubljana : Državna založba Slovenije, 1978. 1377 str.
9. Presidency conclusions, No. 7619/05. Bruselj : Council of the European Union: European Council Brussels. 38 str.
[URL:http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf], 23. marec 2005.
10. Public finances in EMU. European Economy, Bruselj, 2003, 3, 399 str.
11. Selected Instruments taken from the Treaties. Book no. 1, vol. 1. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 1045 str.
12. Stability and Growth Pact: implementation and key figures.
[URL:<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/125057.htm>], 17.11.2003.
13. Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Commission of the European Communities.
[URL:http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/com2004581_en.htm], 3.9.2004.
14. The Stability and Growth Pact: A Discussion Paper. London : HM Treasury, The Stationery Office, 2004. 43 str.

SLOVARČEK SLOVENSKIH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

TUJ IZRAZ

Automatic stabilisers
Broad Economic Policy Guidelines
Close to balance or in surplus
Cyclically-adjusted budget balance
Early warning
Economic and Financial Committee
Economic and Monetary Union
Economic Policy Committee
Euro group
European Central Bank
European Union
Excessive Deficit Procedure
Free – rider behaviour
Implementation Report
Output gap
Peer pressure
Peer review
Peer support
Policy mix
Spill – over effects
Stability and Convergence Programmes
Stability and Growth Pact
Underlying budget balance

SLOVENSKI PREVOD

Avtomatični stabilizatorji
Obširna navodila za ekonomsko politiko
Blizu ravnotežja ali v presežku
Ciklično prilagojeno proračunsko ravnotežje
Zgodnje opozorilo
Ekonomski in finančni komite
Ekonomska in monetarna unija
Ekonomski politični komite
Evro skupina
Evropska centralna banka
Evropska unija
Postopek presežnega primanjkljaja
Zastojkarsko obnašanje
Poročilo o izvajanju
Vrzel proizvoda
Pritisk institucij
Pregled institucij
Podpora institucij
Mešanica politik
Učinki pretakanja
Programi stabilnosti in konvergenčni programi
Pakt stabilnosti in rasti
Osnovno proračunsko ravnotežje

SEZNAM KRATIC

KRATICA

BDP
BEPG
CAB
ECB
EDP
EFC
EMU
EPC
ESA
EU
SGP
ZDA

IME KRATICE

Bruto domači proizvod
Broad Economic Policy Guidelines
Cyclically-adjusted budget balance
European Central Bank
Excessive Deficit Procedure
Economic and Financial Committee
Economic and Monetary Union
Economic Policy Committee
European System of Accounts
European Union
Stability and Growth Pact
Združene države Amerike