

Reforma pakta stabilnosti in rasti

Povzetek

V prispevku so predstavljeni razlogi za reformo Pakta stabilnosti in rasti leta 2005 in kritična analiza predlaganih sprememb. Osnovna razloga za reformo sta bila neučinkovito delovanje prvotnega pakta iz leta 1997 ter večja raznovrstnost držav članic EU po širitvi maja 2004. Reforma pakta se je osredotočila na povečanje

ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil in proticiklično delovanje fiskalnih politik, znatno večjo težo je dala tudi dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Analiza kakovosti fiskalnih pravil v EU po Kopits-Symanskijevih merilih pokaže, da je reforma prinesla pozitivne spremembe pri konsistentnosti, preglednosti, ustreznosti in

prožnosti pri razlagi fiskalnih pravil, čeprav slednje na račun njihove enostavnosti. Analiza hkrati kaže, da pri skoraj vseh merilih obstaja možnost izboljšanja. Glavni problem ostaja izvedljivost sankcij, vedno bolj problematična pa je tudi naraščajoča kompleksnost pravil.

Summary

The paper presents the reasons that led to the Stability and Growth Pact reform in 2005 and a critical analysis of the proposed changes. The two main reasons for the reform were the ineffectiveness of the original Pact adopted in 1997 and the greater diversity of EU member states after the enlargement in May 2004. The reform focused on enhancing the

economic rationale for fiscal rules and on the counter-cyclical operation of fiscal policies; it also placed much more emphasis on the long-term sustainability of public finances. An analysis of the quality of the EU's fiscal rules against the Kopits-Symanski criteria shows that the reform brought positive changes to the consistency, transparency, adequacy and

flexibility of the EU's fiscal rules, albeit at the expense of their simplicity. The analysis also shows that there is still room for improvement in almost all of the criteria. The enforceability of sanctions remains the main problem, followed by the increasing complexity of rules.

Uvod

Pakt stabilnosti in rasti je nastal leta 1997. Oblikovan je bil v procesu priprav na začetek delovanja ekonomske in monetarne unije (EMU) kot mehanizem usklajevanja fiskalnih politik držav članic, njegov temeljni namen pa je bil zagotoviti makroekonomsko stabilnost, ki je ključnega pomena za učinkovito delovanje denarne unije. Kljub nesporni utemeljenosti uvedbe tesnejšega usklajevanja fiskalnih politik v Evropski uniji (EU) pa se je že v prvih letih delovanja EMU pokazalo, da postavljena pravila v okviru Pakta stabilnosti in rasti niso ustrezno oblikovana in učinkovita pri zagotavljanju potrebne fiskalne stabilnosti. Poslabšanje fiskalnih položajev v nekaterih državah članicah in nespoštovanje pravil sta privedli do vse številnejših kritik, sprva v

akademijskih krogih, nato tudi v evropskih institucijah in samih državah članicah, ki so opozarjale, da je za učinkovito usklajevanje fiskalnih politik v EU nujna reforma Pakta stabilnosti in rasti. Po dveh sporočilih Evropske komisije (EK) o nujnosti izboljšanja in krepitve usklajevanja fiskalnih politik v EU v letih 2002 in 2004 je Svet EU v začetku leta 2005 pripravil poročilo Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti, ki je podlaga za politični dogovor o reformi Pakta stabilnosti in rasti, sprejeti na zasedanju Evropskega sveta marca 2005. Novi Pakt stabilnosti in rasti je zakonsko podlago dobil s sprejetjem dveh uredb Sveta EU (št. 1055/2005 in št. 1056/2005), ki sta začeli veljati julija 2005, njuna določila pa so prinesla številne pozitivne

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

spremembe v preventivnem delu in korektivnem delu pakta.

V naslednjem poglavju sta na kratko predstavljena oblikovanje Pakta stabilnosti in rasti iz leta 1997 in ekonomska utemeljitev potrebe po fiskalnih pravilih v denarni uniji. Tretje poglavje kritično analizira ustreznost in učinkovitost fiskalnih pravil, ki jih je postavil prvotni Pakt stabilnosti in rasti. Kritična analiza v tretjem poglavju, ki opozarja na slabosti pri delovanju pravil Pakta, je tudi iztočnica za četrto poglavje, v katerem so podrobno predstavljene spremembe, ki jih je prinesla reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005. Temu v petem poglavju sledi ocena kakovosti fiskalnih pravil in njihovih sprememb na podlagi Kopits-Symanskijskih meril, v zaključnem poglavju pa so za konec predstavljene še možnosti za nekatere dodatne izboljšave pravil Pakta stabilnosti in rasti.

1. Nastanek Pakta stabilnosti in rasti

Pakt stabilnosti in rasti je mehanizem usklajevanja fiskalnih politik v Evropski uniji, ki je nastal pred začetkom delovanja EMU, ko se je zaradi oblikovanja skupnega valutnega območja povečala potreba po usklajenem delovanju makro-ekonomskih politik. Oblikovanje EMU je dejansko pomenilo novo prelomnico pri oblikovanju sistema usklajevanja ekonomskih politik v EU, saj sta uvedba skupne valute in prenos pristojnosti za vodenje denarne politike na skupno nadnacionalno institucijo – Evropsko centralno banko (ECB) – neizogibno pomenila večje neposredne in posredne učinke prelivanja ekonomskih politik, to pa je okrepilo potrebo po njihovi tesnejšem usklajevanju.

Po različnih ocenah so učinki prelivanja na cenovno stabilnost največji pri ukrepih fiskalne politike (Breuss, Weber, 1999, str. 9; Eijffinger, De Haan, 2000, str. 81–82; De Grauwe, 2003, str. 212). Ker so fiskalne politike v EMU skladno z načelom subsidiarnosti ostale v pristojnosti nacionalnih oblasti, morajo potrebno fiskalno disciplino zagotoviti z medsebojnim usklajevanjem in uvedbo fiskalnih pravil. V denarni uniji, kjer imajo države članice skupen cilj zagotavljanja cenovne stabilnosti, morajo k njegovemu uresničevanju prispevati vse in ne le posamezne,

kar pomeni, da ne sme biti zastojkarstva. To v EMU pomeni, da morajo biti v tistem delu, kjer za cenovno stabilnost ne more skrbeti samo ECB, skupna pravila delovanja drugih ekonomskih politik z velikimi učinki prelivanja stroga. Delovanje finančnih trgov v denarni uniji namreč ni popolno in ne disciplinira države pri zadolževanju v zadostni meri, zato bi se v odsotnosti fiskalnih pravil javni dolg članic lahko močno povečal. Fiskalne težave samo ene članice EMU bi zaradi integriranosti finančnih trgov občutili finančni sektorji vseh drugih članic EMU, kar bi lahko destabiliziralo celotno evrsko območje. Če bi prišlo do destabilizacije evrskega območja, pa bi se ECB lahko odločila, da prekrši pravilo prepovedi vzajemnega financiranja (no bail-out clause) in monetizira dolg, kar bi šlo na račun cenovne stabilnosti. Tudi če se ECB ne bi odzvala, finančni trgi pa bi se z zamikom odzvali s povišanjem obrestnih mer, bi to zaradi učinkov prelivanja vodilo k povečanju stroškov servisiranja dolga za vse države, kar spet pomeni destabilizacijo razmer. Dodatno te argumente podpira tudi analiza, ki izhaja iz teorije optimalnega valutnega območja. Gre za to, da bi lahko v odsotnosti fiskalnih pravil sistematična uporaba fiskalne politike za blažitev gospodarskih šokov, kar je sicer njena naloga v optimalnem valutnem območju, ogrozila vzdržnost javnih financ in s tem poslabšala kakovost zagotavljanja cenovne stabilnosti (De Grauwe, 2003, str. 205–209).

Usklajevanje fiskalnih politik v EU se je formalno začelo s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1991, ki je postavila formalnopravni okvir za oblikovanje EMU. Zaradi nujnosti fiskalne discipline članic prihodnjega evrskega območja za zagotavljanje cenovne in makroekonomske stabilnosti so bila v pogodbi kot pogoj za vstop v denarno unijo oblikovana maastrichtska konvergenčna merila in uvedeno spremljanje gibanja proračunskega stanja in višine javnega dolga s strani EK za zagotavljanje boljše usklajenosti fiskalnih politik (člen 104 Pogodbe o EU). S tem naj bi se omejili ekspanzivnost fiskalnih politik držav članic in njihovi negativni učinki prelivanja, ki bi lahko ogrozili zagotavljanje cenovne stabilnosti kot skupnega cilja ekonomskih politik držav članic denarne unije. Meje fiskalnih konvergenčnih meril so bile določene povsem arbitrarno in enako za vse članice,¹ kar je bilo ocenjeno kot ustrezno in edino sprejemljivo s političnoekonomskega vidika,

¹ De Grauwe navaja, da je bila raven javnega dolga 60 % BDP postavljena zato, ker je bila to povprečna raven javnega dolga v EU med pripravo Maastrichtske pogodbe, povezava s triodstotnim javnofinančnim primanjkljajem glede na BDP pa izhaja iz enačbe, ki določa višino primanjkljaja, potrebno za stabiliziranje ravni javnega dolga v primerjavi z BDP: $d = g \cdot b$, kjer je d javnofinančni primanjkljaj glede na BDP, g je nominalna stopnja rasti bruto domačega proizvoda, b pa raven javnega dolga v primerjavi z BDP. Za stabiliziranje javnega dolga na ravni 60 % BDP je po tej formuli ob 5-odstotni nominalni rasti BDP najvišji dovoljeni javnofinančni primanjkljaj 3 % BDP (De Grauwe, 2003, str. 134).

čeprav so se države članice med seboj močno razlikovale po doseženih stopnjah gospodarske rasti in relativni višini javnega dolga. Leta 1993 je Svet EU sprejel Uredbo o postopku presežnega primanjkljaja št. 3605/93 kot prilogo k Maastrichtski pogodbi in z njo postavila okvirna pravila glede poročanja držav članic o dejanskih in načrtovanih javnofinančnih primanjkljajih ter ravneh javnega dolga.

Temelji za okrepljeno usklajevanje fiskalnih politik v EU so bili dejansko postavljeni šele v obdobju pospešenih priprav na uvedbo evra, in sicer junija 1997, ko je bil na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu sprejet Pakt o stabilnosti in rasti. Njegov namen je bil razširiti in dodatno pojasniti postopek presežnega primanjkljaja, predvidenega v 104. členu Pogodbe o EU, ter odpraviti nejasnosti pri načinu poročanja in morebitnih sankcijah ob neizpolnjevanju postavljenih pravil. Pakt stabilnosti in rasti so sestavljale Resolucija o Paktu stabilnosti in rasti, Uredba Sveta EU št. 1466/97 o okrepljenem nadzoru nad proračunskim stanjem in nadzoru ter koordinaciji ekonomskih politik² in Uredba Sveta EU št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s presežnim primanjkljajem³. Resolucija je bila sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu junija 1997⁴ in je uvedla pojem čim bolj uravnoteženega javnofinančnega položaja ali javnofinančnega presežka kot srednjeročnega cilja fiskalnih politik držav članic EU. Od njih zahteva sprejetje ustreznih ukrepov za doseganje cilja, zavezuje pa tudi EK in Svet EU k ukrepanju ob morebitnem kršenju določil pakta. Prva uredba je opredelila način in vsebino poročanja držav članic EU Svetu EU in EK, in sicer letne programe stabilnosti za države članice EMU in konvergenčne programe za druge države članice EU, ki še ne izpolnjujejo pogojev za vstop v EMU. Druga uredba je natančneje pojasnila določila glede zgornje meje višine primanjkljaja in postopka ocenjevanja stanja javnih financ države ter izdaje morebitnih priporočil oziroma uvedbe sankcij ob kršitvi pravil. Resolucija nima moči zakona, vendar pomeni okvir in politično zavezo držav članic, EK in Sveta EU za spoštovanje določil pakta, ki so natančneje opredeljena v obeh uredbah, ki pa imata moč zakona. Čeprav je bila uvedba fiskalnih pravil

v okviru Pakta stabilnosti in rasti neposredno povezana z oblikovanjem EMU, so njegova določila veljala za vse države EU, saj naj bi v perspektivi vse postale članice EMU.⁵

Določila Pakta stabilnosti in rasti v grobem lahko razdelimo na dva sklopa: prvi je preventivni sistem, ki vključuje prepoznavanje nevarnosti presežnega primanjkljaja na podlagi programov stabilnosti oziroma konvergenčnih programov in sprejemanje ukrepov za preprečitev njegovega nastanka, drugi pa je korektivni del in zajema ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja, vključno s sankcijami za države kršilke. Vsebinski pomen Pakta stabilnosti in rasti je bil predvsem v opredelitvi javnofinančnega ravnotežja oziroma presežka kot srednjeročnega cilja fiskalne politike in v natančni opredelitvi postopka spremljanja in ocenjevanja javnofinančnega stanja držav članic ter postopka uvedbe sankcij. Vse to naj bi zagotovilo zadovoljivo fiskalno disciplino v denarni uniji in tako omogočilo uresničevanje cilja zagotavljanja cenovne in makroekonomske stabilnosti.

2. Kritike Pakta stabilnosti in rasti do reforme leta 2005

Praktično vse študije o učinkovitosti prvotnega Pakta stabilnosti in rasti, ki malokrat dvomijo o tem, da so pravila za vzdrževanje fiskalne discipline potrebna, pod vprašaj postavljajo togost uniformnih meja 3 % BDP za javnofinančni primanjkljaj in 60 % BDP za javni dolg za vse države v vsakršnih gospodarskih razmerah (De Grauwe, 2003, str. 218; Jacquet, Pisani Ferry, 2001, str. 7; Coeure, Pisani Ferry, 2002, str. 5–6; Von Hagen, Mundschenk, 2001, str. 18; Sapir et al., 2003, str. 55; Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 9; Onorante, 2003, str. 23). S političnoekonomskega vidika so uniformna in preprosta pravila sicer najustreznejša in se zato arbitrarnosti pri postavljanju omejitev ni mogoče izogniti (Eijffinger, De Haan, 2000, str. 86), vendar so zaradi različnih gospodarskih razmer v posameznih državah omejitve, postavljene v Maastrichtski pogodbi, neustrezne. Ugotovitve različnih študij o ustreznosti postavljenih omejitev v okviru prvotnega Pakta

² Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies (The Council of EU, Uredba št. 1466/97 /EC).

³ Council Regulation on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure (The Council of EU, Uredba št. 1467/97 /EC).

⁴ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997).

⁵ Pri tem imata Združeno kraljestvo in Danska poseben položaj, saj sta v postopku pogajanj pred podpisom Maastrichtske pogodbe dosegla, da se sama odločita, ali želita uvesti evro po izpolnitvi konvergenčnih meril (t. i. »opt-out« pravica, ki pomeni, da jima ni treba uvesti evra, tudi če izpolnjujeta zahtevana konvergenčna merila). Za vse druge države članice EU velja, da morajo uvesti evro, če izpolnjujejo konvergenčna merila.

stabilnosti lahko strnemo v kritiko, da so premalo upoštevale ciklični gospodarski položaj posameznih držav, dejansko raven javnega dolga in potencialno gospodarsko rast pri oceni v okviru postopka presežnega primanjkljaja.

Kritika meje javnofinančnega primanjkljaja na ravni 3 % BDP je, da vodi k procikličnemu delovanju fiskalnih politik, med konjunkturo zaradi premalo spodbud, med recesijo pa zaradi premajhnega manevrskega prostora v okviru omejitev. Če je javnofinančni primanjkljaj na ravni ali blizu 3 % BDP, med recesijo nista več mogoči delovanje avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev in dodatno povečanje primanjkljaja, to pa ob upoštevanju pravil pomeni prociklično delovanje fiskalne politike. Prav tako v tem primeru ni spodbude za proticiklične ukrepe fiskalne politike med konjunkturo (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 9). Ali kot sta ocenila Eijffinger in De Haan (2000, str. 95), Pakt stabilnosti in rasti je bil »samo palica brez korenčka«.

Kritiki (Sapir et al., 2003, str. 140; Mortensen, 2004, str. 18) so tudi opozarjali, da relativna višina javnega dolga glede na BDP sploh ni vključena v postopek presežnega primanjkljaja v okviru Pakta stabilnosti in rasti, čeprav je nevarnost čezmerne rasti javnega dolga v denarni uniji poglavitni razlog za uvedbo strogih fiskalnih pravil. Prav tako je na kritiko naletelo premajhno upoštevanje dejanske ravni javnega dolga in potencialne gospodarske rasti posameznih držav pri postavljanju vzdržne meje javnofinančnega primanjkljaja (Mortensen, 2004, str. 19). Na podlagi enačbe $d = g \cdot b$ (glej opombo ¹) je izhajala najvišja dovoljena meja javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP iz predpostavke 5-odstotne nominalne rasti BDP (oziroma 3-odstotne realne rasti BDP ob 2-odstotni inflaciji, kar je cilj ECB) in ohranjanja ravni javnega dolga pri 60 % BDP, kar naj bi bila vzdržna raven javnega dolga. V državah, ki dosegajo nižje stopnje gospodarske rasti, je ob predpostavki ravni javnega dolga pri 60 % BDP ustrezno nižja tudi višina vzdržnega javnofinančnega primanjkljaja. Hkrati iz omenjene enačbe izhaja, da je v državah z ravno javnega dolga pod 60 % BDP ob predpostavki 5-odstotne nominalne rasti BDP še vzdržen tudi javnofinančni primanjkljaj, ki presega 3 % BDP. To zlasti velja za države, ki so v EU vstopile 1. maja 2004 in so imele leta 2005 povprečno raven javnega dolga 37,5 % BDP.⁶ Meja javnofinančnega primanjkljaja pri 3 % BDP in tudi določilo doseganja strukturnega javnofinančnega ravnotežja ali presežka pa tudi omejujeta proračunske investicijske izdatke, ki so zlasti v manj razvitih državah članicah nujni za

posodobitev infrastrukture, saj omejitvi pomenita, da se morajo javnofinančni investicijski izdatki financirati iz tekočih prihodkov in da se stroški investicijskih projektov ne razdelijo na več generacij davkoplačevalcev, kar je pri takih projektih edino ekonomsko smiselno (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 10).

3. Reforma Pakta stabilnosti in rasti

3.1. Reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005

Reforma Pakta stabilnosti in rasti je bila formalno uvedena leta 2005. Temelji na poročilu Sveta EU z naslovom Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti (Council Report to the European Council »Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact«), ki ga je Evropski svet formalno sprejel marca 2005 in mu s tem dal potrebno politično težo. Zakonsko podlago pa je reforma Pakta stabilnosti in rasti dobila s sprejetjem (i) Uredbe Sveta EU št. 1055/2005, ki je dopolnila Uredbo št. 1466/97 o okrepljenem nadzoru nad proračunskim stanjem in nadzoru ter koordinaciji ekonomskih politik (preventivni del) in (ii) Uredbe št. 1056/2005, ki je dopolnila Uredbo št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s presežnim primanjkljajem (korektivni del). Uredbi sta začeli veljati julija 2005.

3.1.1. Spremembe v preventivnem in korektivnem delu Pakta stabilnosti in rasti

3.1.1.1. Spremembe v preventivnem delu

Z Uredbo št. 1055/2005 so bile uvedene te spremembe v preventivnem oziroma opozorilnem delu Pakta stabilnosti in rasti:

- Uvedba diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev za države članice evrskega območja oziroma ERM II, pri katerih se upoštevajo ekonomske posebnosti posameznih držav, in uvedba razpona za srednjeročne javnofinančne cilje za države evrskega območja in ERM II med 0 in 1 % BDP. Pri tem je srednjeročni javnofinančni cilj opredeljen kot strukturni primanjkljaj oziroma saldo primanjkljaja države, pri čemer niso upoštevani vplivi konjunkturalne in enkratnih ter začasnih ukrepov.
- V okviru poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju znaša minimalno letno znižanje strukturnega primanjkljaja 0,5 % BDP.
- V t. i. dobrih časih, ko dejanska gospodarska rast presega potencialno, morajo biti prizade-

⁶ Raven 60 % BDP sta presegala le Ciper in Malta (Eurostat, New Cronos).

vanja za zmanjšanje strukturnega primanjkljaja večja in zmanjšanje zato večje od 0,5 % BDP letno.

- d) Pri opredelitvi poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju je ob preverljivih pozitivnih učinkih pomembnejših strukturnih reform na dolgoročno vzdržnost javnih financ mogoče odstopanje od minimalnega letnega prilagajanja 0,5 % BDP, vendar tako, da strukturni primanjkljaj ne preseže najnižje omejitve, ki zagotavlja spoštovanje varnostne meje in preprečuje prekoračitev referenčne vrednosti za primanjkljaj države v višini 3 % BDP ob običajnih gospodarskih nihanjih.
- e) Med strukturnimi reformami ima pri opredelitvi in oceni poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju posebno vlogo pokojninska reforma, ki uvaja večštebrni pokojninski sistem in vključuje tudi obvezni, v celoti naložbeni pokojninski steber, saj ta reforma med izvedbo povzroča kratkoročno poslabšanje javnofinančnega položaja.
- f) Vsebina programov stabilnosti in konvergenčnih programov se poglobi s podrobno kvantitativno oceno posledic sprejetih ukrepov za proračun; ta ocena mora upoštevati podrobno analizo stroškov in koristi uvedbe glavnih strukturnih reform, ki imajo neposreden dolgoročen pozitiven učinek na položaj javnih financ in gospodarsko rast. Novi pravilnik ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov predpisuje tudi bistveno podrobnejše prikaze javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Poleg tega kot neobvezno, vendar zaželeno vsebino predlaga tudi projekcije javnofinančnih izdatkov po funkcionalni klasifikaciji (COFOG).
- g) Ob morebitnem poslabšanju javnofinančnega položaja neke države ima EK po novem možnost neposrednega zgodnjega svetovanja (early policy advice), tudi ko referenčna meja 3 % BDP še ni presežena. Te možnosti EK prej ni imela.

Podrobnejša pojasnila glede uvedbe diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja

Poglavitna sprememba v preventivnem delu je uvedba diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja proti temu cilju. Cilj te spremembe je bil: (i) ob upoštevanju specifičnosti po-

sameznega gospodarstva zagotoviti varnostno mejo, ki omogoča spoštovanje referenčne meje 3 % BDP, (ii) omogočiti hitrejši in vzdržen gospodarski razvoj, (iii) ob upoštevanju prvih dveh ciljev zagotoviti dovolj maneverskega prostora za izvajanje strukturnih reform in financiranje javnih investicij.

Svet EU je v svojem sporočilu marca 2005 poudaril, da je potrebno nadaljnje delo pri operacionalizaciji uvedbe diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev. Njihova uvedba je bila tako predvidena v dveh fazah: v prvi, prehodni fazi se diferencirani srednjeročni javnofinančni cilji določijo ob upoštevanju višine javnega dolga in potencialne gospodarske rasti v posamezni državi, v drugi fazi pa bi se na podlagi enotne metodologije pri njihovi določitvi upoštevale tudi implicitne proračunske obveznosti s poudarkom na izdatkih, povezanih s staranjem.

Prvi korak določitve diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev: v programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2005 so vse države prvič morale predstaviti tudi svoje srednjeročne javnofinančne cilje skladno z dogovorjeno metodologijo njihovega izračuna, ki upošteva višino dolga države, potencialno gospodarsko rast in varnostno mejo (glej tabelo 1). Pri javnem dolgu se je upoštevala višina dolga sektorja države v letu 2004. Potencialna rast BDP za izračun srednjeročnega javnofinančnega cilja je bila ocenjena na osnovi projekcij Delovne skupine za staranje, ki deluje v okviru Odbora za ekonomsko politiko (Pravilnik ravnanja, 2005, str. 4), pri čemer so se upoštevale skupne in dogovorjene predpostavke. Vendar pa v sporočilu Sveta EU, ki je bilo podlaga za reformo Pakta stabilnosti in rasti, ni bilo jasno razloženo, kolikšna je teža višine dolga in potencialne gospodarske rasti pri postavljanju specifičnih srednjeročnih javnofinančnih ciljev, kar je bila tudi poglavitna kritika držav članic. Glede izračuna varnostne meje je bila metodologija, nasprotno, natančno določena. Tako mora izračun varnostne meje, ki omogoča spoštovanje referenčne vrednosti 3 % BDP, v skladu z novim pravilnikom ravnanja upoštevati volatilitnost bruto domačega proizvoda v preteklih letih in občutljivost proračuna na te spremembe.⁷ Skladno s tem zastavljeni srednjeročni javnofinančni cilj nikakor ne sme biti nižji od t. i. najnižje referenčne omejitve (minimal benchmark), tudi če pri dovoljenih odmikih pride do odstopanja na poti prilagoditve.⁸ Pri tem pa novi Pakt stabilnosti in rasti jasno poudarja, da mora biti srednjeročni

⁷ Metodologija EK za izračun občutljivosti temelji na enotni metodologiji OECD, rezultati so objavljeni v publikaciji Public Finance in EMU 2006.

⁸ Metodologija izračuna varnostne meje in najnižje referenčne omejitve je bila dogovorjena v Delovni skupini za proizvodno vrzel pri Odboru za ekonomsko politiko, pri čemer je bila upoštevana metoda izračuna potencialne rasti z metodo proizvodne funkcije.

Tabela 1: Podatki, ki jih morajo države članice upoštevati v prvem koraku pri določitvi srednjeročnega javnofinančnega cilja

	Najnižja referenčna meja (minimal bechmark), % BDP*	Dolg države (2004), % BDP	Potencialna gospodarska rast (2005-2050), v %**
Danska	-0,5	42,8	1,6
Švedska	-0,6	51,2	2,2
Luksemburg	-0,8	7,5	3,1
Nizozemska	-1,0	55,7	1,7
Finska	-1,1	45,1	1,7
Belgija	-1,1	95,5	1,7
Portugalska	-1,1	61,9	1,5
Španija	-1,2	48,9	1,5
Grčija	-1,3	110,5	1,4
Irska	-1,3	29,9	2,8
Francija	-1,4	65,6	1,8
Združeno kraljestvo	-1,4	41,6	1,9
Italija	-1,5	105,8	1,3
Avstrija	-1,5	64,2	1,5
Češka	-1,6	37,4	1,9
Poljska	-1,6	43,6	2,4
Nemčija	-1,8	66,0	1,4
Malta	-1,8	75,9	2,4
Litva	-1,8	19,6	2,7
Ciper	-1,9	72,1	2,9
Slovenija	-1,9	29,5	2,0
Estonija	-2,0	4,9	2,6
Madžarska	-2,0	57,3	2,0
Latvija	-2,1	14,3	2,8
Slovaška	-2,2	43,6	2,3

Vir: Public Finance in EMU 2006

Opombe: * Ocene najnižjih referenčnih meja za države članice, ki jih je jeseni 2005 pripravila EK na podlagi dogovorjene metodologije.

** Ocene potencialne gospodarske rasti temeljijo na ocenah Generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG ECFIN) in Delovne skupine za staranje, pripravljene pa so bile v okviru dolgoročnih makroekonomskih projekcij (osnovni scenarij).

javnofinančni cilj bolj ambiciozen od najnižje referenčne omejitve, ki pomeni le najvišjo zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja, pri kateri referenčna vrednost 3 % BDP ni ogrožena (Public Finance in EMU 2006, str. 84).

Drugi korak določitve diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev: v drugem koraku, ki še ni končan, se bodo diferencirani srednjeročni javnofinančni primanjkljaji za vsako državo izračunali ob upoštevanju implicitnih proračunskih obveznosti, kar je bistvenega pomena za srednjeročno in dolgoročno zagotavljanje vzdržnih javnih financ. Osnovna razlika glede na pristop v prvem koraku je ta, da se pri drugem koraku upoštevajo tudi obveznosti, ki bodo šele nastale

zaradi izdatkov, povezanih s staranjem, pri prvem koraku pa se na podlagi višine javnega dolga upoštevajo samo tiste obveznosti, ki so že nastale. Z drugimi besedami, pri prvem koraku je metodologija določitve srednjeročnih javnofinančnih ciljev osredotočena na pretekla gibanja, pri drugem koraku pa se bo bolj naslanjala na prihodnja proračunska gibanja. Koncept implicitnih proračunskih obveznosti v Paktu stabilnosti in rasti zajema prikrte obveznosti, ki nimajo nujno zakonske ali pogodbene podlage, temveč lahko nastopijo tudi bolj kot posledica pričakovanj na podlagi pritiska interesnih skupin. Najtipičnejši primer so izdatki, povezani s staranjem prebivalstva, zlasti pokojnine. Metodologijo za oceno implicitnih obveznosti bo na prošnjo Sveta EU

do konca leta 2006 pripravila EK, pri čemer bo upoštevala tudi sintetične kazalnike dolgoročne vzdržnosti javnih financ, med katerimi je za ta namen najpomembnejši kazalnik S2 zahtevani primarno saldo (required primary balance). Ta kazalnik meri stalno izboljšanje strukturnega primarnega proračunskega salda (ob nespremenjenih ukrepih ekonomskih politik), ki je potrebno za izpolnjevanje medčasovne javnofinančne proračunske omejitve, to je skladnost diskontirane vrednosti prihodnjih javnofinančnih prihodkov z diskontirano vrednostjo prihodnjih javnofinančnih odhodkov, upoštevajoč stanje javnega dolga glede na BDP.⁹

Pri oceni srednjeročnega javnofinančnega cilja ob upoštevanju implicitnih obveznosti pa bo posebno pozornost treba posvetiti vrsti dejavnikov, ki jih sami sintetični kazalniki, ki so kvantitativni, ne morejo v celoti zajeti. Zato mora biti kvantitativna ocena vzdržnosti javnih financ in določitev srednjeročnega javnofinančnega cilja na podlagi kazalnikov vzdržnosti dopolnjena s kvalitativno oceno, ki bo upoštevala tudi »mehkejš« dejavnike, kot sta zanesljivost projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, in celotni scenarij prihodnjih gospodarskih gibanj na podlagi predvidenih ukrepov ekonomskih politik, zlasti tistih, ki uvajajo strukturne reforme s pozitivnimi učinki na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

3.1.1.2. Spremembe v korektivnem delu

Uredba št. 1056/2005 je prinesla več prožnosti pri uvajanju in izvajanju postopka presežnega primanjkljaja, spremembe so bile naslednje:

- Ohlapnejša razlaga resnega poslabšanja gospodarskih razmer: z reformo Pakta stabilnosti in rasti se kot resno poslabšanje gospodarskih razmer upošteva vsako realno upadanje BDP oziroma tudi večletna počasnejša gospodarska rast od potencialne, ki se kaže v »akumulirani izgubi proizvoda«.¹⁰
- Natančna opredelitev vloge »drugih relevantnih dejavnikov« v postopku presežnega primanjkljaja: do reforme Pakta stabilnosti in rasti vloga »drugih relevantnih dejavnikov« v postopku presežnega primanjkljaja ni bila natančno opredeljena, z reformo pa so dobili pomembno vlogo pri oceni javnofinančnega položaja in prilagoditvene poti. Pri postopku presežnega

primanjkljaja mora poročilo EK po novem upoštevati vse pomembne dejavnike, navedene v členu 104(3) Pogodbe o EU. To pomeni, da mora poročilo ustrezno izražati razvoj srednjeročnega gospodarskega stanja (zlasti potencialno gospodarsko rast, obstoječe konjunktne pogoje, izvajanje politik v okviru lizbonske agende in politik v podporo raziskovanju in razvoju ter inovativnosti) ter srednjeročni razvoj javnofinančnega stanja (zlasti prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, ko so gospodarske razmere dobre, vzdržnost javnega dolga, javne naložbe in splošno kakovost javnih financ). Nadalje mora EK v poročilu ustrezno upoštevati katere koli druge dejavnike, na katere država članica opozori EK in Svet EU in so po njenem mnenju pomembni za izčrpno kvalitativno oceno preseganja referenčne vrednosti. Pri tem se (i) posebej pretehtajo prizadevanja javnofinančne politike, da se povečajo prispevki k spodbujanju mednarodne solidarnosti in da se dosežejo cilji evropskih politik, (ii) oceni, ali se ti prispevki ohranjajo na visoki ravni in ali ima to škodljiv učinek na rast in proračunsko breme države članice.

- »Drugi relevantni dejavniki« se v korektivnem delu Pakta stabilnosti in rasti oziroma v postopku presežnega primanjkljaja kot izjemna okoliščina upoštevajo le, če je primanjkljaj države blizu referenčni vrednosti (jo le malenkostno presega) in je referenčna vrednost presežena začasno. Če Svet EU na podlagi člena 104(6) Pogodbe o EU odloči, da v državi članici obstaja presežni primanjkljaj, EK in Svet EU upoštevata »druge relevantne dejavnike« v vseh stopnjah postopka presežnega primanjkljaja, vključno z določitvijo roka za njegovo odpravo, vendar nikoli pri odločitvi Sveta EU o morebitni razveljavitvi postopka presežnega primanjkljaja, kar je sicer mogoče po členu 104(12) Pogodbe o EU.
- V vseh ocenah javnofinančnega stanja v okviru postopka presežnega primanjkljaja EK in Svet EU ustrezno upoštevata izvajanje pokojninske reforme, ki uvaja večstebni sistem, ki vključuje tudi obvezni, v celoti naložbeni pokojninski steber. Če primanjkljaj države preseže referenčno vrednost, vendar ji ostane blizu in je hkrati posledica uvedbe omenjene pokojninske reforme, EK in Svet EU v oceni eksplicitno upoštevata neto stroške uvedbe

⁹ $S_2 = rD_{t0} - PB_{t0} - r \sum_{t=t0+1}^{\infty} \frac{APB_t}{(1+r)^{t-t0}}$; r = razlika med nominalno obrestno mero in nominalno stopnjo rasti BDP; D = dolg širše države glede na BDP; PB = strukturni primarni proračunski saldo.

¹⁰ V prvotnem Paktu stabilnosti in rasti (Uredba št. 1467/97) pa je bil presežni primanjkljaj zaradi izrednih okoliščin dovoljen ob resnem poslabšanju gospodarskih razmer: (i) če je bil posledica realnega zmanjšanja BDP za več kot 2 %; (ii) če je bil posledica nenadnih šokov zunaj območja nadzora ekonomskih politik prizadete države članice in glede na pretekla gibanja izjemnih okoliščin, ki povzročijo realno zmanjšanje BDP med 0,75 % in 2 %.

pokojsinske reforme na linearno degresivni osnovi za prehodno obdobje petih let¹¹ skladno z določili novega Pravilnika ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov.

- e) Ne glede na ohlapnejše razlage in dovoljene začasna in majhna preseganja referenčne meje 3 % BDP mora EK v skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU vedno pripraviti poročilo, ko primanjkljaj države preseže referenčno mejo.
- f) Postopkovni roki za odločitve Sveta EU v postopku presežnega primanjkljaja se podaljšajo, s čimer se zadevni državi članici omogoči, da svoje ukrepanje bolje uskladi z nacionalnim proračunskim postopkom in da pripravi bolj usklajen sveženj ukrepov. Rok za odločitev Sveta EU o obstoju presežnega primanjkljaja v skladu s členom 104(6) Pogodbe o EU je praviloma štiri mesece (prej dva meseca) po datumih poročanja (marec in september). S tem bo omogočeno ustrezno obravnavanje primerov, ko EK (Eurostat) ne potrdi proračunskih statističnih podatkov dovolj hitro po obveznih datumih poročanja.
- g) Za odpravo presežnega primanjkljaja sta po novi uredbi mogoča daljše obdobje in ponovitve korakov v samem postopku, pri čemer se upoštevajo dejanske gospodarske razmere. Če so bili na podlagi priporočila po členu 104(7) Pogodbe o EU sprejeti učinkoviti ukrepi in po sprejetju priporočila nastopijo nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z večjimi negativnimi posledicami za javne finance, lahko Svet EU na priporočilo EK odloči, da sprejme revidirano priporočilo po členu 104(7).

Predvsem lahko revidirano priporočilo ob upoštevanju pomembnih dejavnikov (glej točko b)) za eno leto podaljša rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja. Svet EU pri tem oceni, ali glede na gospodarske napovedi iz njegovega priporočila obstajajo nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z večjimi negativnimi posledicami za javne finance.

4. Ocena kakovosti fiskalnih pravil v okviru Pakta stabilnosti in rasti s Kopits-Symanskijskimi merili

Za oceno kakovosti fiskalnih pravil se pogosto uporablja osem Kopits-Symanskijskih meril, ki kot idealna opredeljujejo fiskalna pravila, ki so dobro opredeljena, pregledna, enostavna, prožna, ustrezna glede na končni cilj, izvedljiva, konsistentna in podprta s strukturnimi reformami. Vsebine posameznih meril se medsebojno prekrivajo, zato so isti dejavniki lahko upoštevani pri ocenah več meril.

V nadaljevanju je prikazana ocena kakovosti fiskalnih pravil Pakta stabilnosti in rasti (glej tabelo 2), ki so jo na podlagi Kopits-Symanskijskih meril naredili Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 4), dopolnjena z lastno oceno sprememb, ki jih je prinesla reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005.

Dobro opredeljena pravila natančno opredeljujejo spremenljivke, na katere se pravilo nanaša, so institucionalno opredeljena in vsebujejo izjeme ter sankcije ob morebitnem kršenju pravil. Določila

Tabela 2: Kakovost fiskalnih pravil v EMU po Kopits-Symanskijskih merilih

Merila	Fiskalna pravila v EU	
	Pogodba o EU (postopek presežnega primanjkljaja) ter Pakt stabilnosti in rasti	Reforma Pakta stabilnosti in rasti 2005
1. Dobro opredeljena	++	++ (-)
2. Pregledna	+	++ (+)
3. Enostavna	+++	+ (-)
4. Prožna	+	+++ (+)
5. Ustrezna glede na končni cilj	++	++ (+)
6. Izvedljiva	+	+
7. Konsistentna	++	++ (+)
8. Podprta s strukturnimi reformami	+	++ (+)

Vir: Buti, Eijffinger in Franco, 2003, str. 4, lastna ocena

Opomba: +++ zelo dobro, ++ dobro, + zadovoljivo; (+) izboljšanje glede na predhodno stanje, (-) poslabšanje glede na predhodno stanje.

¹¹ Neto stroški pokojninske reforme na linearno degresivni osnovi konkretno pomenijo, da se v prvem letu po uvedbi reforme upošteva 100 % neto stroškov reform, v drugem letu 80 %, v tretjem letu 60 %, v četrtem letu 40 % in v petem letu 20 %.

postopka presežnega primanjkljaja v Pogodbi o EU zelo natančno opredeljujejo izbrane spremenljivke (javnofinančni primanjkljaj in javni dolg) in institucije (širša država), natančno so opredeljene tudi izjeme, v katerih se postopek presežnega primanjkljaja ne sproži. Reforma Pakta stabilnosti in rasti je prinesla izboljšanje opredelitve določila o približevanju javnofinančnemu ravnotežju ali presežku, ki je bil prvotno nejasno oziroma premalo natančno določen, ter dodatna pojasnila in poenotenje metodologije glede samega izračuna strukturnih primanjkljajev. Hkrati pa je z uvedbo številnih izjem in diferenciranih izračunov vnesla možnost različnega razlaganja fiskalnih pravil (razen referenčne meje 3 % BDP, ki ostaja nespremenjena in dobro opredeljena). Reforma Pakta stabilnosti in rasti je z uvedbo diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev v postopek presežnega primanjkljaja posredno umestila tudi javni dolg, kar je pozitivna sprememba, vendar pa kršitev referenčne vrednosti glede višine javnega dolga pri tem še vedno ostaja zanemarljiva.

Merilo preglednosti fiskalnih pravil upošteva uporabo dogovorjene metodologije, preglednost napovedi javnofinančnih agregatov in način poročanja. Z reformo Pakta stabilnosti in rasti se je ocena za to merilo izboljšala skladno s spremembami in dodatnimi pojasnili v novem Pravilniku ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov. K večji preglednosti samega postopka presežnega primanjkljaja prispeva tudi možnost za podaljšanje časa za odpravo presežnega primanjkljaja ter to, da se v vmesnem obdobju, ko postopek presežnega primanjkljaja že poteka, pri oceni javnofinančnega stanja države upoštevajo dejanske gospodarske razmere in novi podatki o stanju javnih financ. Toda nekaj slabosti na tem področju še ostaja. Metodologija računovodskega prikaza javnih financ in nacionalnih računov v EU temelji na Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov (ESR 95), ki podrobno opredeljuje obračun posameznih kategorij. Ta sistem pa še vedno pušča nekaj nejasnosti glede opredelitve enot širše države (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 4). Poleg tega obračunski princip, ki je z ekonomskega vidika ustrežnejši, a hkrati implicitno vsebuje več elementov ocenjevanja, zmanjšuje preglednost (Buti, 2006, str. 16). Dodatno se pri poročanju pojavlja problem moralnega hazarda, zlasti v državah, ki so blizu zgornji meji dovoljenega primanjkljaja.¹² Način izpolnjevanja pogojev Pakta stabilnosti in rasti je namreč prepuščen državam samim, ki med drugim, da bi

se izognile kritiki in uvedbi postopka presežnega primanjkljaja, uporabljajo različne metode kreativnega računovodstva.

Fiskalna pravila v EU so v osnovi *enostavna* (javnofinančni primanjkljaj 3 % BDP, javni dolg 60 % BDP), vendar se je v praksi ta enostavnost z reformo Pakta stabilnosti in rasti, zlasti z uvedbo diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in povezanimi novimi metodologijami izračunov ter zaradi uvedbe vrste »mehkih« fiskalnih pravil (katerih kršitve niso sankcionirane), zmanjšala. S tem pa so v osnovi zelo toga določila Pakta stabilnosti in rasti postala *prožnejša*, s čimer se odpravljajo nekatere ključne pomanjkljivosti prvotnega Pakta stabilnosti in rasti. Toda na drugi strani zmanjšanje enostavnosti fiskalnih pravil povečuje zapletenost postopka nadzora nad javnimi financami, kar se v neki točki lahko pokaže v zmanjšanju njegove učinkovitosti.

Ustreznost fiskalnih pravil v EU glede na končni cilj, to je zagotavljanje javnofinančne stabilnosti, ki omogoča tudi cenovno stabilnost, se je z reformo Pakta stabilnosti in rasti izboljšala, vendar je še vedno nezadostna. Vidik dolgoročne vzdržnosti javnih financ v postopku presežnega primanjkljaja postaja pomembnejši, vendar pa kršitev pravila glede višine javnega dolga v postopek še vedno ni eksplicitno vključena. Sedanja fiskalna pravila tudi še vedno ne zagotavljajo nujno preprečevanja prociklične fiskalne politike med konjunkturo. Glede na to, da večina novih določil reformiranega pakta spada med mehka pravila, je njihovo upoštevanje podvrženo le presoji in priporočilom v oceni programov stabilnosti in konvergenčnih programov, ne pa tudi sankcijam, vse dokler ni presežena meja javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP.

Izvedljivost fiskalnih pravil je dejansko največja težava Pakta stabilnosti in rasti, kar je najnazorneje pokazala odločitev Sveta EU o neuvedbi sankcij za kršilke določil novembra 2003. Čeprav časovnica postopka presežnega primanjkljaja formalno predvideva natančen potek aktivnosti od izdaje zgodnjega opozorila do uvedbe sankcij za države kršilke pakta, je že javna objava opozorila, še bolj pa uvedba sankcij predmet pogajanj in merjenja moči v Svetu EU. Pri tem se kot problematična poudarja konfliktna situacija, ko finančni ministri držav članic, ki so odgovorni za zagotavljanje javnofinančne stabilnosti v svojih državah, hkrati odločajo tudi o uvedbi sankcij za države kršilke. Pri odločanju tako nedvomno prihaja do tega, da se posamezni finančni ministri

¹²To dokazuje tudi primer Grčije, ki si je s prirejanjem podatkov o javnofinančnem stanju po letu 2000 zagotovila vstop v EMU.

raje ne odločijo za takojšnjo uvedbo sankcij, saj pričakujejo enak odziv v primeru, ko bi njihove države kršile pravila Pakta stabilnosti in rasti (guverner švedske centralne banke Lars Heikensten je na konferenci ob peti obletnici EMU septembra 2004 v Bruslju to opisal kot »prevlado tovariške zaščite nad tovariškim pritiskom«). Fiskalna pravila, ki so formalno postavljena kot striktna, se za zdaj tako izvajajo v mehki obliki skozi bolj ali manj stroga priporočila in javno izpostavljanje držav kršilk, vendar brez dejanske uvedbe sankcij.

Konsistentnost fiskalnih pravil se ocenjuje z vidika notranje konsistentnosti fiskalnih pravil in konsistentnosti z drugimi ekonomskimi politikami. Pri notranji konsistentnosti sta bila v prvotnem Paktu stabilnosti in rasti problematična obrazložitev in izvajanje pravil, ki so se v preveliki meri osredotočala na doseganje kratkoročnih ciljev in zanemarjala dolgoročni vidik vzdržnosti javnih financ, ki je glavni razlog za uvedbo pravil. Reforma Pakta stabilnosti in rasti je tu prinesla pozitivne spremembe. Konsistentnost fiskalnih pravil z denarno politiko in njenim ciljem zagotavljanja cenovne stabilnosti je bila formalno zagotovljena že s prvotnim paktom, saj je bil to glavni razlog za uvedbo fiskalnih pravil (vendar pa to še ne pomeni nujno, da je usklajevanje teh politik v EMU tudi dejansko učinkovito). Novi Pakt stabilnosti in rasti pa je izboljšal tudi konsistentnost fiskalnih pravil v EU z drugimi ekonomskimi politikami, zlasti glede spodbujanja gospodarske rasti in zaposlovanja. Ob doslednem upoštevanju in izvajanju predlaganih sprememb, zlasti drugega koraka pri opredelitvi diferenciranih srednjeročnih primanjkljajev, bo namreč prišlo do manjše osredotočenosti na kratkoročno izpolnjevanje fiskalnih pravil, kar sicer lahko zavre izvajanje strukturnih reform, ki bi kratkoročno povečale javnofinančni primanjkljaj.

Pri zadnjem merilu *podprtosti fiskalnih pravil s strukturnimi reformami* gre na eni strani za ožje strukturne reforme na javnofinančnem področju, ki bi omogočile večjo kakovost javnih financ, predvsem za davčne reforme in prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov. Na drugi strani pa se pri tem merilu upoštevajo tudi širše pojmovane strukturne reforme, ki so ključne za spodbujanje konkurenčnosti in gospodarske rasti. Oboje je skladno s Pogodbo o EU v pristojnosti nacionalnih oblasti in v fiskalna pravila EMU ne more biti zajeto drugače kot v obliki priporočil. Glede na to, da so bila Kopits-Symanskijska merila prvotno oblikovana za oceno *nacionalnih* fiskalnih pravil, je do neke mere razumljivo, da je ocena zadnjega merila za fiskalna pravila v EU nizka. Hkrati pa je z novim paktom na tem področju prišlo tudi do izboljšanja, saj je pri interpretaciji fiskalnih pravil

v EU prinesel večji poudarek na upoštevanju strukturnih reform s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Ocena kakovosti fiskalnih pravil v EMU po Kopits-Symanskijskih merilih kaže, da pri skoraj vseh merilih obstaja možnost izboljšanja, glavni pomanjkljivosti sedanjega sistema pa sta vse večja kompleksnost in slaba izvedljivost. Pozitivne spremembe je reforma Pakta stabilnosti in rasti prinesla pri merilih konsistentnosti, preglednosti, ustreznosti in prožnosti pri razlagi fiskalnih pravil, čeprav zadnje na račun njihove enostavnosti. Pri merilu podprtosti s strukturnimi reformami je prišlo do precejšnjega izboljšanja, vendar je tu za učinkovito delovanje novih določil ključnega pomena zavezanost nosilcev ekonomskih politik na nacionalni ravni, saj Pakt stabilnosti in rasti na tem področju ne more biti bolj zavezujoč, ne da bi pri tem posegel v pristojnost nacionalnih oblasti.

5. Možnosti za dodatno izboljšanje Pakta stabilnosti in rasti ter večjo učinkovitost usklajevanja fiskalnih politik v EU

Kot je pokazala analiza v prejšnjem poglavju, je reforma Pakta stabilnosti in rasti je prinesla pozitivne spremembe pri širše pojmovanem usklajevanju fiskalnih politik v EU, še vedno pa ni odpravila vseh njenih pomanjkljivosti, zlasti dveh: (i) ohranjanja zgornje dovoljene meje javnofinančnega primanjkljaja na ravni 3 % BDP za države z relativno nizkim in države z relativno visokim javnim dolgom; (ii) posrednega poseganja EK v oceno ukrepov ekonomskih politik (pri oceni poti prilagajanja v ocenah programov stabilnosti in konvergenčnih programov), ki so v izključni pristojnosti nacionalnih oblasti. Največja pomanjkljivost z vidika izvedljivosti reformiranih pravil pa je njihov domet pri dejanski uveljavitvi predlaganih sprememb, ki naj bi še vedno temeljil na tovariškem pritisku in javnem opozarjanju. Zato je tudi vprašanje, ali bo tako spremenjen Pakt stabilnosti in rasti prisilil države k upoštevanju priporočil EK, če bi bilo to v nasprotju z drugimi cilji njihovih ekonomskih politik, hkrati pa še ne bi bilo kršeno številčno pravilo javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP, kar pomeni, da proti državam še ne bi bile uvedene sankcije. Predlogi za izboljšanje pravil v nadaljevanju temeljijo na ugotovitvah številnih ekonomskih študij Pakta stabilnosti in rasti in se dotikajo področij fiskalnih pravil, kakor jih opredeljujejo Kopits-Symanskijska merila, hkrati pa skušajo čim bolj upoštevati tudi političnoekonomske razmere v EU in realne možnosti za nadaljnje spremembe fiskalnih pravil.

Ob upoštevanju Kopits-Symanskijevih meril je dodatno izboljšanje potrebno in mogoče zlasti na področju ustreznosti glede na končni cilj, konsistentnosti, preglednosti in izvedljivosti. Predlogi pomenijo poglobljanje oziroma neke vrste nadgradnjo reformiranega Pakta stabilnosti in rasti, prav tako je čim bolj upoštevana tudi konfliktnost nekaterih rešitev,¹³ kar pogosto narekuje iskanje kompromisov, da pakt ne bi zašel v slepo ulico.

Za izboljšanje skladnosti fiskalnih pravil s končnim ciljem in konsistentnosti bi reforma Pakta stabilnosti in rasti morala prispevati tudi k zmanjšanju procikličnosti fiskalne politike oziroma zagotavljanju večje simetričnosti delovanja fiskalnih ukrepov skozi gospodarski cikel. Sapirjevo poročilo v zvezi s tem predlaga oblikovanje »skladov za hude čase«¹⁴ (Sapir et al., 2003, str. 139), ki naj bi uravnotežili potrebo po striktnosti pravil in prožnosti. Toda iz predloga za oblikovanje skladov ni razvidno, kako naj bi bilo zagotovljeno delovanje avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev med konjunkturo, kar naj bi zagotavljalo sredstva za polnjenje skladov. Pri tem je ključno oblikovanje spodbud kot nasprotnega pola sankcijam, ki pa bi jih morali dosledno izvajati. Težava pri oblikovanju »skladov za hude čase« pa so tudi omejitve, ki jih postavlja sistem evropskih računov ESR 95, saj se črpanje sredstev iz takega sklada po veljavnem sistemu uvršča med finančne transakcije¹⁵ in ne javnofinančne prihodke (Balassone, Franco, Zotteri, 2003, str. 9). Kombinacija že sprejetega predloga diferenciranih zgornjih meja javnofinančnih primanjkljajev in oblikovanja »skladov za hude čase« (z oblikovanjem ustreznega sistema spodbud in določenimi metodološkimi spremembami v ESR 95) bi tako lahko ob nadaljnjem izboljšanju kakovosti in poenotenju metodologij ter javnofinančnih statistik odpravila nekatere pomanjkljivosti sedanjih fiskalnih pravil. S tem bi bila dosežena tudi večja usklajenost med zahtevo po kratkoročni fleksibilnosti javnih financ oziroma njihovi odzivnosti na ciklična gospodarska gibanja na eni strani in njihovo dolgoročno vzdržnostjo na drugi strani.

Za izboljšanje merila **preglednosti fiskalnih pravil** so ključni: dosledno upoštevanje dogovorjenih računovodskih standardov in obrazcev za

poročanje EK, nadaljnji razvoj metodologije izračuna proizvodne vrzeli, strukturnega javnofinančnega primanjkljaja in pregleden prikaz zunajbilančnih postavk, ki vplivajo na povečevanje javnega dolga. Leta 2003 sta Couere in Pisani Ferry za povečanje preglednosti fiskalnih pravil predlagala oblikovanje pravil na podoben način, kot je bil za bančni nadzor oblikovan sistem Basel II. Ta pravila bi med drugim zajemala: (i) redno objavo podrobnih javnofinančnih bilanc, vključno z zunajbilančnimi postavkami, kar implicitno predvideva nadgradnjo standardov ESR 95; (ii) oceno vzdržnosti javnofinančnega položaja na podlagi metodologije, ki bi jo razvila EK; (iii) obvezno objavo dolgoročno vzdržne ciljne višine javnega dolga, ki bi jo ocenila EK (Coeure, Pisani Ferry, 2003, str. 11). Predlagano drugo pravilo je že zajeto v reformi Pakta stabilnosti in rasti, kar je vplivalo na izboljšanje preglednosti fiskalnih pravil v EU. Čeprav se s povečanim obsegom javnofinančne statistike, ki jo morajo države EU redno sporočati EK, močno povečuje tudi obseg administrativnega dela, je tako pregleden prikaz javnofinančnega položaja edini način za učinkovito izvajanje spremenjenih fiskalnih pravil v smeri večje prožnosti in upoštevanja ekonomske logike. Dosledna uresničitev vseh omenjenih predlogov pa bi nedvomno prispevala k še večji preglednosti fiskalnih pravil. Pri tem bi bilo pomembno, da oceno javnofinančnega položaja opravi neodvisni organ na nacionalni ravni, ki bi vzpostavil sistemsko sodelovanje z EK. Tak je bil tudi predlog Sapirjevega poročila, ki predlaga nacionalni neodvisni fiskalni odbor za revizijo (Sapir et al., 2003, str. 143), podobno kot tudi Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 11) ter Wyplosz (2002, str. 10), ki predlagajo ustanovitev neodvisnega odbora za fiskalno politiko. Taka rešitev je ustrezna tudi z vidika delitve pristojnosti na nacionalno in nadnacionalno raven v danih evropskih politično-ekonomskih razmerah, saj bi centralizacija nadzora nad fiskalnimi politikami lahko naletela na odpor držav članic.

Pri **izboljšanju izvedljivosti fiskalnih pravil** gre predvsem za institucionalni problem. Nadzor nad izpolnjevanjem fiskalnih pravil je zdaj še razdeljen med EK, ki pripravi oceno javnofinančnega položaja,

¹³ Že zaradi vsebine posameznih meril učinkovitosti pravil je nemogoče pričakovati, da bi bile izboljšave optimalne v Paretovem smislu. Večjo prožnost in konsistentnost pravil je tako mogoče doseči le na račun zmanjšanja enostavnosti (Coeure, Pisani-Ferry, 2003, str. 8).

¹⁴ Osnovna logika teh skladov je, da se med konjunkturo, ko je proizvodna vrzel pozitivna in se zaradi tega oblikuje strukturni javnofinančni presežek, del teh sredstev naloži v sklad in se nato porabi v obdobju negativne proizvodne vrzeli oziroma strukturnega javnofinančnega primanjkljaja. Za uresničitev te zamisli pa je v začetni fazi nujen izravnani strukturni javnofinančni saldo.

¹⁵ Po ESR 1995 so finančne transakcije vzajemno delovanje med institucionalnimi enotami ali med institucionalnimi enotami in tujino na podlagi medsebojnega sporazuma, ki zajemajo hkraten nastanek ali likvidacijo finančnega sredstva in nasprotno obveznosti, spremembo lastništva finančnega sredstva ali prevzem obveznosti (ESA95 Manual on Government Deficit and Debt, 2003, str. 3).

in Svetom EU, ki na podlagi priporočila EK odloča o zgodnjih opozorilih in uvedbi sankcij. Svet EU, sestavljen iz nacionalnih finančnih ministrov, pa je pri odločanju pristranski in je glede uvedbe sankcij nagnjen k sklepanju političnih kompromisov – tem bolj, večja ko je država kršilka. Za povečanje nepristranskega izvajanja sankcij, predvidenih v Paktu stabilnosti in rasti, je zato potrebna sprememba delitve pristojnosti za izvajanje fiskalnih pravil. Buti, Eijffinger in Franco so v svoji analizi iz leta 2003 predlagali jasnejšo razmejitev vlog EK in Sveta EU pri izvajanju Pakta stabilnosti in rasti, ki jo delno povzema tudi Sapirjevo poročilo (Sapir et al., 2003, str. 142). Njihov predlog delitve pristojnosti za sprejemanje posameznih odločitev, ki bi odpravil nekatere probleme izvedljivosti fiskalnih pravil, je naslednji (Buti, Eijffinger in Franco 2003, str. 27):

- *odločitev o tehničnem izpolnjevanju pravil*; ta naj bi bila v pristojnosti EK, ki bi tudi ugotovila obstoj presežnega primanjkljaja in izdajala zgodnja opozorila (zdaj v pristojnosti Sveta EU); prav tako bi opredelila obstoj izjemnih okoliščin, ne da bi za to zahtevala potrditev Sveta EU. Pogodba o ustavi za Evropo predvideva spremembo, po kateri EK predloži zgodnje opozorilo državi članici (člen III-184(5)), še vedno pa ne prenaša pristojnosti za ugotovitev presežnega primanjkljaja s Sveta EU na EK;
- *politična odločitev o konkretnih ukrepih za preprečitev ali zmanjšanje presežnega primanjkljaja*; za to bi bil lahko še naprej pristojen Svet EU;
- *odločitev o uvedbi sankcij, ki je tehnične in politične narave in je hkrati v sedanjem sistemu največja ovira za izvajanje fiskalnih pravil*; prenos pristojnosti za uvedbo sankcij izključno na EK je v sedanjih političnoekonomskih razmerah neizvedljiv; druga najboljša rešitev naj bi bila zato formalnopravna sprememba priporočila EK za uvedbo sankcij v predlog EK za uvedbo sankcij. Razlika naj bi bila ta, da lahko Svet EU pri predlogu sprejme drugačno rešitev le s soglasjem, pri priporočilu pa že s kvalificirano večino.

Spremenjena delitev pristojnosti za izdajanje zgodnjih opozoril in pri sprožitvi postopka presežnega primanjkljaja bi zaradi jasnejše razmejitve prispevala k izboljšanju izvedljivosti fiskalnih pravil v EU, saj bi okrepljena vloga EK pri ugotavljanju presežnega primanjkljaja in izdajanju zgodnjih opozoril pomenila manjšo pristranskost pri sprejemanju odločitev v primerjavi z veljavnim sistemom. Glede uvedbe sankcij pa bi bilo treba sprejeti jasno določilo, da Svet EU lahko sprejme odločitev, ki spreminja predlog EK glede uvedbe sankcij, le s soglasjem.

Literatura

Afonso, A., Strauch, R. (2004). *Fiscal Policy Events and Interest Rate Swap Spreads: Evidence from the EU. Working Paper 303. Frankfurt: European Central Bank.*

Artis, M.J. (2002). *Reflections on the Optimal Currency Area (OCA) Criteria in the Light of EMU. Dunaj: Oesterreichische Nationalbank.*

Balassone, F., Franco D., Zotteri, S. (2003). *Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU Context. Working Paper 196/2003. Pavia: Societa Italiana di Economia Pubblica.*

Bednaš, M. (2005). *Problemi koordinacije makroekonomskih politik v Evropski uniji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.*

Breuss, F., Weber, A. (1999). *Economic Policy Coordination in the EMU – How Much Scope Will There Be within the Framework of the Stability and Growth Pact? WIFO Working Paper 113. Dunaj: Austrian Institute of Economic Research (Wifo).*

Buti, M. (2006). *Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective. Economic Paper 241. Bruselj: European Commission.*

Buti, M., Eijffinger, S., Franco, D. (2003). *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? Economic Paper 180. Bruselj: European Commission.*

Couere, B., Pisani Ferry, J. (2003). *Fiscal Policy and Economic Governance in the Eurozone: Where Do We Stand? London: HM Treasury.*

De Grauwe, P. (2003). *Economics of Monetary Union. Oxford: Oxford University Press Inc.*

Eijffinger, S. C. W., De Haan, J. (1999). *European Monetary and Fiscal Policy. Oxford: Oxford University Press Inc.*

Jacquet, P., Pisani Ferry, J. (2001). *Economic Policy Coordination in the Eurozone: What Has Been Achieved? What Should Be Done? Paris: French Conseil d'Analyse Economique.*

Mortensen, J. (2004). *The Stability and Growth Pact: Why, How, How Not? Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), Seminar: The Stability and Growth Pact.*

Sapir et al. (2003). *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Bruselj.*

Von Hagen, J. (2003). *Fiscal Discipline and Growth in Euroland – Experiences with the Stability and Growth Pact. ZEI Working Paper B03-06. Bonn: Center for European Integration Studies (ZEI), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.*

Von Hagen, J., Mundschenk, S. (2001). *The Functioning of Economic Policy Coordination*. ZEI Working Paper B01-08. Bonn: Center for European Integration Studies (ZEI), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.

Wyplosz, C. (2002): *Fiscal Policy: Rules or Institutions?* Bruselj: Meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission.

Wyplosz, C. (1999). *Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions*. Forum Economique Franco-Allemand - Economic Policy Coordination- 4th meeting. Document de travail 99-04, 27-46. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.

Viri

The 2004 Update of the 2003-05 Broad Economic Policy Guidelines. Bruselj, European Commission, 2004.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Bruselj: European Commission, 2004.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council On the Need and the Means to Upgrade the Quality of Budgetary Statistics. Bruselj: European Commission, 2002.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On Strengthening the Economic Policy Co-ordination within the Euro Area, Bruselj: European Commission, 2001.

Consolidated Version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Communities, C325, 2002). Pridobljeno 10.9.2004 na: http://europa.eu.int/futurum/constitution/part3/title3/chapter2/section1/index_en.htm

Council Decision 99/8/EC Adopting the Statutes of the Economic and Financial Committee. Pridobljeno 28. 8. 2006 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_005/l_00519990109en00710073.pdf

Council Decision 98/743/EC on the Detailed Provision Concerning the Composition of the Economic and Financial Committee. Pridobljeno 28. 8. 2006 na: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_358/l_35819981231en01090110.pdf#search=%2298%2F743%2FEC%22

Council Regulation (EC) No 1055/2005 of June 27 2005 amending Regulation No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00010004.pdf

Council Regulation (EC) No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies.

Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=1466

Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00010004.pdf

Council Regulation (EC) No 1467/97 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=1467

Council Report to the European Council entitled »Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact«. Pridobljeno 10.5.2006 na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_005/l_00519990109en00710073.pdf

European Convention: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Submitted to the President of the European Council, Rome. Pridobljeno 18.7.2003 na: http://europa.eu.int/futurum/constitution/part3/title3/chapter2/section1/index_en.htm

ESA95 Manual on Government Deficit and Debt. Bruselj: Eurostat, 2003.

European Economy No. 3, 2006; Public Finance in EMU - 2006. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2006.

European Economy No. 3, 2005; Public Finance in EMU - 2005. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2005.

European Economy No. 3, 2002; Public Finance in EMU - 2002. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2002.

Eurostat New Cronos: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/>

Onorante Luca: Interaction of Fiscal Policies in the Euro Area: How Much Pressure on the ECB? Pridobljeno 10.5.2004 na: <http://www.iue.it/Personal/Researchers/Onorante/onorantepaper.pdf>

Organisation and Functioning of Economic and Monetary Union. Pridobljeno 27.8.2003 na: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25018.htm>

Pisani Ferry Jean: Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals. Predstavljeno sestanku GEA 16.4.2002.

Pogodba o EU, prečiščeno besedilo. Pridobljeno 25.2.2004. na: http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/17-sl.pdf

Pogodba o ustavi za Evropo. Bruselj: Konferenca predstavnikov vlad in članic, 29.10.2004 (CIG 87/2/04).

Resolution of the European Council on Economic Policy Co-ordination. Pridobljeno 27.8.2003. na: <http://www.europa.eu.int/scadpus/leg/en/lvb/125002.htm>

Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997). Pridobljeno 27.8.2003. na: <http://www.europa.eu.int/scadpus/leg/en/lvb/125021.htm>

Ključne besede: javne finance, javnofinančni primanjkljaj, javni dolg, EU, EMU

Key words: public finances, general government deficit, public debt, EU, EMU