

ŠKODLJIVOST FISKALNEGA PRAVILA: NEPOTREBEN POSTOPEK UVEDBE IN KATASTROFALNE POSLEDICE IZVEDBE

Franjo Štiblar

34

Povzetek

Uvedba fiskalnega pravila je bila škodljiva, ker odpravlja fiskalni instrument ekonomske politike, vodi v ekonomsko in socialno škodljivo fiskalno zategovanje, sloni na napačni teoriji in zmanjšuje ekonomsko suverenost države po diktatu ordoliberalcev. Pri njegovi uveljavitvi pa je normativna ureditev preobsežna, metodologija vprašljiva, statistični podatki slabi, kar vodi v napačno empirijo. Uveljavitev fiskalnega pravila je formalno bila nepotrebna, vsebinsko pa se je izkazala kot škodljiva za Slovenije in prispevala k njenemu »izgubljenemu desetletju«.

Članek sestoji iz uvodnih razmišljanj, povzetka teorije, opisa razvoja normiranja fiskalnega pravila v EU in posebej v Sloveniji, komentarja ustavnih sprememb in zakona o fiskalnem pravilu in kritične ocene posledic njegove uveljavitve v praksi EU in Slovenije.

Ključne besede: fiskalno pravilo, fiskalna politika, zategovanje pasu, ordoliberalizem.

Abstract

Introduction of fiscal rule was damaging, because it eliminates the fiscal instrument of economic policy and leads to fiscal austerity which damages economic and social life. It is based on wrong theory and it diminishes economic sovereignty of a country all under dictate of ordoliberals. After adoption, the application of the fiscal rule created normative exuberance, methodological discretion, based on weak statistical data, all leading to the wrong empirical calculations and suboptimal growth of the Slovenian economy thus contributing to the Slovenia's »lost decade«.

This article consists of introductory thoughts, a summary of theory, description of normative framework for fiscal rule in the EU and particularly in Slovenia, comments on constitutional changes and on law of fiscal rule, and critical evaluation of its application in practice with illustration of its negative impact on the economy.

Keywords: fiscal rule, fiscal policy, austerity, ordoliberalism.

Časovnica:

Članek je bil originalno napisan junija 2015, ko je bilo fiskalno pravilo že vpisano v ustavo (leta 2013), zakon o finančnem pravilu pa je bil tik pred sprejemom. Negativne gospodarske posledice uvedbe pravila utemeljujejo, da je posodobljeni članek še vedno aktualen, saj nas Evropska komisija ponovno neopravičeno sili v pretirano fiskalno restrikcijo. Borak in Kamnarjeva sta v knjigi iz leta 2013, ki je eden od temeljev članka, prikazala, da z vidika postopka uveljavitve fiskalnega pravila niti poseg v ustavo, niti poseben zakon nista bila potrebna. Članki proti pravilu pred uvedbo (Mencinger 2012) in negativne posledice njegove uvedbe in izvedbe v zadnjih skoraj dveh letih (Bole 2016, Štiblar 2015, Mencinger 2017) pa kažejo, da je po vsebini škodljivo, saj uveljavlja deformirano restriktivno ekonomsko politiko, kar zavira večjo rast BDP Slovenije z vsemi socialnimi in političnimi posledicami za naše prebivalstvo.

35

1. Uvodni razmislek

»Dolg je greh. Njegovo odplačevanje je kesanje z odpustki«. Taka so bila stališča škotskih klasikov ekonomije Locka, Huma, Smitha, ki so bili v resnici moralni filozofi. Njihova stališča zastopa ena struja - nemški ordoliberalizem, katerega glavni praktični protagonist je finančni minister Schaüble, pravnik in ne ekonomist. Za drugo anglosaksonsko strujo (J.S. Mill) je bilo zadolževanje smiselno, če je doseženi donos izposojenih sredstev večji od obrestne mere za posojilo.

EU je po nareku Nemčije prevzela ordoliberalno filozofijo (zato ji celo nekateri Nemci že pravijo »Nemška unija«) in jo preko »izvrnjene« doktrine ekspanzivne konsolidacije (Alesina) pretvorila v zategovalno politiko (austerity) kot pot reševanja iz gospodarske krize. Napačno, kakor kažejo rezultati; osem let po začetku krize EU28 zgolj za 5% presega predkrizno raven BDP, Slovenija pa je niti ne dosega, zato zanjo resnično velja teza »izgubljenega desetletja«. Ostali ZDA, Kitajska in tudi Japonska, so predkrizno raven že dolgo in signifikantno presegli.

Res je potrebno dolg enkrat odplačati¹, vendar sta pri tem vsaj dva problema. Prvič, dolg je naredila elita 1% bogatih, odplačujejo pa množice 99% prebivalcev. Drugič, razdolževanje na mikro ravni posamezne gospodarske enote je smiselno (gospodinjstvo), vendar na makro ravni vodi do še hitrejšega padca aktivnosti in s tem ob padcu standarda do še večje relativne zadolženosti. To napoveduje Keynesov paradoks, tako kažejo empirične študije MDS o fiskalnem multiplikatorju večjem od 1 (čeprav bi jim analitiki iz ECB radi oporekali, a jim stvarni rezultati v praksi oporekajo). Da

1 V resnici nekatere države že stoletje živijo z njim, na primer UK, ZDA, Japonska.

zategovanje povzroča gospodarsko škodo v BDP in brezposelnosti kaže tudi empirična študija avtorja za 43 največjih držav sveta za obdobje 2008-2014 (GG, 2/2015).

V takšne okvire se umešča fiskalno pravilo, ki ga od srede 1990-tih EU vsiljuje Nemčija in ki je prizadelo množice v EU. Zahteva omejevanje javnih izdatkov (posebej investicij) v času krize, kar globino ciklusa pogloblja, ne odpravlja problemov. Dovoljeni popravki v pravilu so premajhni, zato je njegova uveljavitev škodljiva v ekonomskem in širše družbenem pogledu zaradi negativnih socialnih posledic brezposelnosti in povečevanja neenakosti. Predvidena prilagodljivost pravila za gospodarsko ciklično nihanje in enkratne dogodke še zdaleč ne zagotavlja proti-cikličnega značaja. Fiskalno pravilo je škodljivo.

36

*Shematična ponazoritev prispevka je naslednja:

Teorija = škodljiva	\	
Normativa = neobvladljiva	→	Skupni rezultat = škodljivost fiskalnega pravila
Empirija = napačna	/	

Doktrina ordoliberalizma – preko »zategovalne ekspanzije« vodi v zategovanje pasu (austerity). Fiskalno pravilo je ključni element te nevarne doktrine, ki je bila empirično zavržena celo od IMF. Struji neoklasičnega liberalizma in nemškega ordoliberalizma sta se povezali preko absurde ideje »ekspanzivne konsolidacije« v normativno ureditev in praktično ekonomsko politiko zategovanja pasu. V EU se je to zgodilo v 2010 po sicer uspešni enoletni keynezijanski intervenciji v času zaščite pred gospodarsko katastrofo v 2009 kot prvem letu svetovne finančne krize.

Izhodišče tega pristopa je liberalizem škotskih klasikov ekonomije iz 18. stoletja, ki se je preko Ricarda v 19. stoletju prenesel v 20. stoletje kot ordoliberalizem Freiburške šole. Nemški kancler Brüning in njegov finančni minister sta po letu 1929 reševala nemško gospodarstvo z austerity - restriktivno fiskalno in monetarno politiko, kar je pripeljalo do revolucije množic, njih pa je zatrl Hitler, ki mu je nemška kapitalaska elita dala mandat v strahu pred revolucijo. Posledice so znane.

Ekspanzija normativnih aktov ustvarja preobsežen normativni sistem, ki je neobvladljiv, zakonodajna evforija pa ne reši ključnega problema zlorabe, ki je moralno vprašanje. Razlog velike normativne ilhe je samo-skrb birokracije, ki si ustvarja delo, in težnja, da se vse regulira po ordoliberalizmu (alternativa za »odpravo« človekove neracionalnosti je popraviti človeka v možganih ali ga nadomestiti z robotom).

Empirična podlaga fiskalnemu pravilu v EU je napačna – povsem subjektivna, tako glede metode kot glede kreiranja nemerljivih konceptov (Borak in Kamnar, 2013); vse

z namenom da se za statistično podlago skrijejo nameni vladajoče elite EU ohraniti svoj položaj v družbi.

***Fiskalno pravilo in fiskalni svet**

Fiskalno pravilo pomeni nezaupanje ljudem in neposredni demokraciji, gre za njeno »ekonomsko lobotomiranje«. Spada v vrsto drugih podobnih ukrepov odvzemanja prebivalstvu vseh ključnih vzvodov (instrumentov) ekonomskih odločitev, kot so: odvzem pravice do referendumu, če ima materialne posledice (kateri pa jih dejansko nima); ustanovitev od ljudi neodvisne centralne banke (ki nekontrolirano odloča o denarnih zadevah države), ustanovitev SDH in DUTB, ki nekontrolirano prodajata premoženje državljanov, ustanovitev od ljudi neodvisnih agencij za konkurenco, ki po subjektivnih kriterijih odločajo o tem, kaj je v organiziranju gospodarstva dovoljeno. Fiskalni svet od ljudi odtujeno so-odloča o pravilnosti (namenu) trošenja davkov, ki so jih vplačali prebivalci in njihove gospodarske enote.

37

***Fiskalno pravilo in ECB monetarna politika, z bančno unijo**

Fiskalno pravilo je korak na poti v fiskalno unijo, druga je bančna unija plus odtujena ECB, ki vodi od ljudi neodvisno denarno in tečajno politiko. Obe po eni strani odvzemata prebivalcem Slovenije ključne instrumente monetarne in fiskalne politike in s tem ekonomsko suverenost, pomenita pa odrekanje ekonomskim instrumentom, s katerim bi lahko odgovarjali na nihanja, negativne šoke v gospodarstvu in vsaj omilili njihove negativne posledice za državljane. Vsaka zase povečujeta neenakost med ljudmi.

***Nezaupanje v ljudi (stud) in vladavino ljudstva (demos- kratein)**

Edward Bernays, Freudov nečak in avtor učenja manipulacije ljudi (knjigi Kristalizacija javnega mnenja 1928 in Propaganda, 1928) je sovražil demokracijo. Zglašal se je nad pravicami neukega prebivalstva, ki mu je po njegovem zato potrebno odvzeti vzvode odločanja o ključnih ekonomskih zadevah in jih predati v roke posvečene elite (intelektualne, ekonomske). Po eni strani je ordoliberalizem to naredil normativno, po drugi pa Bernays-ova manipulacija ljudem daje občutek, da odločajo, pri tem pa jih tako prepričljivo in uspešno manipulira (zmeša možgane, mnenje), da se po svojem lastnem mnenju (na videz svobodni, a v resnici zmanipulirani) odločajo sebi v škodo. Klasičen primer, povezan s fiskalnim pravilom, je doktrina »varčevanja«. a) Na makro ravni je njen nesmisel prikazan s Keynesovim paradoksom, na ravni posameznika pa s populistično trditvijo: »Ker je kriza in smo zadolženi, je potrebno varčevati.« Toda, v agregiranju s tem izostane trošenje, neprodano pa še pogloblja padec aktivnosti, povečuje brezposelnost (in fiskalni multiplikator je večji od 1). b) V posameznem; krizo dolgov je povzročila finančno-politična elita 1%, ki je ne plačuje z zategovanjem pasu, pač pa to zanjo dela raja 99% (Blyth, Austerity, 2015).

V parlamentarni demokraciji so od prebivalstva izvoljeni predstavniki izbrani prav zato, da zanj upravljajo z javnimi zadevami. To je njihov mandat; zanj odgovarjajo tistim, ki so jih izvolili. Zato ne morejo prelagati za življenje ljudi ključnih odločitev na ramena neizvoljenih avtokratov, kot so guvernerji, člani fiskalnega sveta, direktorji SDH ali DUTB, temveč morajo od javnosti izbrani člani vlade, parlamenta sami odločiti o javnih zadevah, kot so privatizacija državnega premoženja, denarna ali fiskalna politika. Ali pa naj o teh javnih zadevah odločajo ljudje neposredno na referendumu, saj gre za zadeve, ki jih neposredno zadevajo (na primer, premoženje, ki so ga ljudje skupaj ustvarili). Vsako prelaganje odgovornosti za javne zadeve s strani izvoljenih poslancev na druge nedemokratsko postavljene administratorje je neodgovorno in nesprejemljivo, če še gre za demokracijo. Raje neposredna referendumsko demokracija, kot pa odvzem možnosti odločanja ljudi o zanje res pomembnih zadevah v razmerah posredne demokracije.

***Pravniki z lahkoto urejajo ekonomsko življenje, vendar napačno**

Pravniki (nemški finančni minister Schäuble je pravnik in veliko njegovih svetovalcev tudi) z lahkoto uredijo ekonomsko življenje po svoji ali tuji želji, a daleč od stvarnosti, saj jih pri tem ne motijo dognanja ekonomske teorije (pa tudi psihologije, sociologije), ki jih ne poznajo ali priznajo, niti ne poznajo (priznajo) empiričnih ugotovitev drugih strok. Mislijo, da lahko z normativnim aparatom po lastni volji oblikujejo sistem, ki bo deloval. Ker ni tako, pride v praksi do katastrof, kakršno je brezno, v katerega je padla EU v 2008 ob nastanku svetovne finančne krize in iz katerega se z zategovanjem pasu ne more rešiti.² Ekonomisti s teoretičnim znanjem plus empiričnim poznavanjem obnašanja posameznikov, podjetij in celotnih gospodarstev se zato po vladajoči eliti zelenega oblikovanja sistema, ki je daleč od realnosti, ne morejo lotiti, za uveljavitev lastnih pogledov pa ne dobijo mandata. Ob teh heterodoksnih ekonomistih obstaja veliko ortodoksnih »mainstream« ekonomistov, ki se v imenu lastnih interesov podredijo eliti. Enako velja za nekatere medije, gospodarstvenike, politike, kot del odločevalske elite.

To ni nič novega. Podobno je bilo izkustvo v nekdanji Jugoslaviji z rešitvami »sui generis« glede samoupravnega socializma, ki je na področju ekonomije prav tako skušal praktično nedelovanje od politične elite zelenega sistema nadomestiti z normativno evforijo: »Če ne gre trg nadomestiti po naravni poti, pa bomo z milijoni samoupravnih sporazumov in dogovorov potisnili gospodarski voz in državo v pravi, zeleni smeri«. Pa ni delovalo.

² Gospodarskega bolnika v komi rešujejo z izpuščanjem krvi (fiskalnimi in monetarnimi restrikcijami), namesto s transfuzijami krvi in hrane (fiskalnimi in monetarnimi stimulacijami).

2. Teorija: Okviri pojmovanja stabilizacijske fiskalne politike

Za odpravo prevelike zadolženosti države je na razpolago vsaj devet poti (avtor, GG 5/2014, stran 20): inflacija, devalvacija, stečaj države, deflacija (austerity), finančna represija (negativna obrestna mera), globalni odpis dolga, globalno obdavčenje za plačilo dolga in prodaja državnega premoženja in rast BDP. Rast produkta, ki omogoči rast dohodkov proračuna in od tod tudi izdatkov, vključno za odplačevanje dolga, je med njimi edina realistična in zdrava pot. Zanj sta potrebna tako monetarna kot fiskalna stimulacija. Medtem ko je prva nastala z nizkimi obrestnimi merami in dodatno okrepljena s kvantitativnim rahljanjem ECB od marca 2015, pomeni fiskalna konsolidacija in z njo povezano fiskalno pravilo prav nasprotno – fiskalno restrikcijo. Kot kažejo izračuni in praksa, sta le obe stimulaciji hkrati zadosten pogoj za rast BDP.

Stabilizacijska fiskalna politika pomeni razdolževanje ali vsaj ohranjanje relativnega dolga nespremenjenega. To je mogoče doseči, če je

$$dD(t) = D(t-1) * (i - r) + PR - (p + r)/v \quad (1)$$

kjer je dD sprememba javnega dolga v BDP, i = obrestna mera nanj, r = stopnja rasti BDP, PR je delež primarnega proračunskega primanjkljaja v BDP kot razlika med tekočimi odhodki in prihodki (Mencinger, GG 12/2011). Dolg je mogoče zmanjšati tudi s pomočjo inflacijskega davka zaradi monopola države (centralne banke) pri tiskanju denarja. Gre za tretji člen formule, ki predstavlja rast denarne mase: p je stopnja inflacije, r gospodarska rast in v hitrost kroženja primarnega denarja. Ključen za zmanjšanja dolga je torej primarni presežek (negativni PR), če monetarne restrikcije ne upoštevamo, rast pa je enaka obrestni meri. Primarni presežek pa je odvisen od rasti BDP. Brez nje relativne zadolženosti ni mogoče zmanjševati. S fiskalnim paktom bodo ob nesimetričnih udarih monetarne politike sledili še nesimetrični udari fiskalne konsolidacije, celotno zategovanje pa ima negativne socialne in politične posledice.

*Fiskalna (proračunska) politika - aktivna

Fiskalna politika države deluje preko prejemkov in izdatkov proračuna ter urejanja državnih dolgov in posojil. Njene proračunske politike so alokacijska, distribucijska in tretja, aktivna: stabilizacijska, ki naj bi bila proticiklična. Po Myrdalu (1939) deluje proticiklična fiskalna politika preko proračunskega salda. Pojmovanje konvencionalnega in strukturnega primanjkljaja se je vrnilo med tekoči in kapitalski del proračuna. S tem je povezana tudi ena inačica zlatega fiskalnega pravila. V delovni inačici definirata Borak in Kamnarjeva (2013) za EU fiskalno politiko kot politiko spreminjanja neto zadolževanja ali neto posojanja sektorja država, iz katerega so izločeni vplivi cikličnih gospodarskih gibanj, enkratnih ukrepov drugih dogodkov in nekaterih reform in se nanaša na obdobje posameznega cikla. Njen cilj je zagotoviti izravnani strukturni saldo ali celo presežek. Temelji na dveh reakcijskih pravilih (samodejni in predpisani

prožnosti), dveh numeričnih pravilih (primanjkljaj in dolg), na postopkovnih pravilih za sprejemanje in usklajevanje proračunov in na pravilih za ugotavljanje odmikov in ravnanju v tem primeru.

Vendar izravnani proračun ni nevtralen (razen v izjemnih primerih) ampak deluje prociklično, saj je njegov multiplikator pri proporcionalnem obdavčenju 1 (Haavelmova pravilo), pri progresivnem, ki ga prakticirajo praktično vse države, pa celo večji od 1 (Bajt, Štiblar, 2004). Tako s težnjo po izravnavanju proračuna s fiskalnim pravilom tudi EU pogloblja amplitudo ciklov, v primeru recesijske faze cikla torej recesijo. Politika izravnalnega (kompenzacijskega) financiranja deluje po Musgravu (1959) na tri načine: z vgrajenimi prožnostjo (avtomatični stabilizatorji), formulo fleksibilnosti, ali z diskrepcijo. A učinkovita je le opustitev izravnave proračuna. Proticikličnost pomeni ustvariti presežke proračuna v času razcveta, z njimi pa pokriti primanjkljaje v času dola cikla. Aktivna proračunska politika naj namreč zagotovi obseg finalnega povpraševanja, ki je potreben za polno zaposlenost.

***Teorija zdravih financ in nezmožnosti vodenja proticiklične politike**

Nasprotni pogled na fiskalno politiko je, da je nepomembna za rast BDP, zato naj bo njena primarna skrb le izravnavanje proračuna in borba proti zadolževanju. Neoklasična teorija pravi, da naj se vsi dolgovi odplačajo (Škotski liberalci klasiki iz 18. stoletja). Ustvariti se mora prekrivajoča simetrija med dolžniki in upniki. Obstajajo tri različice doktrine o nepomembnosti fiskalne politike za gospodarsko rast (po: Borak, Kamnar, 2013). Modigliani-Millerjevo zamisel o nepomembnosti načina financiranja za vrednost podjetja (dolg ali lastni kapital) prenašajo na področje fiskalne, javnofinančne oziroma na področje denarne politike.

1/ Barrov teorem o nevtralnosti zadolževanja (1974, 1989) pravi, da je dolg nevtralen, fiskalna iluzija ne obstaja. Povečuje se varčevanje v primeru zadolžitve države v pričakovanju bodočih davkov (za razdolžitve države) in se potrošnja zmanjšuje, če država več troši. Gre za predpostavko ultraracionalnosti potrošnikov, katere posledice se (napačno) imenujejo Ricardijanska ekvivalenca.

2/ Stiglitz-ev (1983, 1988) prvi teorem nepomembnosti je Sayev zakon proračunskih primanjkljajev države. Državna fiskalna politika ne vpliva na realna gibanja in inflacijo, če ne obstaja medgeneracijska prerazdelitev. Večja ponudba dolga ob znižanju davkov vodi v povsem enako povečanje povpraševanja po dolgu. Drugi teorem nepomembnosti: državna finančna politika je nevtralna, če jo spremljajo ustrezne spremembe pavšalnih davkov in transferov za izogibanje učinkom prerazdeljevanja. Tretji teorem nepomembnosti: državna fiskalna politika ne vpliva na medgeneracijsko prerazdelitev, a vpliva na inflacijo. Salto mortale: teoreme o nepomembnosti avtor obrne v teoreme o pomembnosti, ker dejansko prihaja do medgeneracijskih ugodnosti in prerazdelitve.

3/ Wallace analizira področje alternativnih oblik finančne politike države. Pod določenimi pogoji, ob nespremenjeni fiskalni politiki, načini financiranja proračuna ne vplivajo niti na cene, niti na gospodarsko aktivnost, zato je tudi denarna politika neučinkovita.

Pogoj transversalnosti, ne-Ponzijeve igre ali ne-Ponzijevega obnašanja pri zadolževanju je: stopnja rasti javnega dolga mora biti nižja od realne obrestne mere. Stopnja rasti BDP mora biti višja od realne obrestne mere, tako da se odplačevanje glavnice dolga in pripadajočih obresti ne financira z novim zadolževanjem. Podpira predpostavko, da se dolgovi poplačajo.

41

Pri izdelavi neoklasične sinteze med klasično mikro in keynezijansko makro ekonomsko politiko Paul Samuelson (1951) govori o nepomembnosti razlikovanja med odločanjem z diskrecijo in po pravilih. Tudi pravilo je namreč odraz diskrecije, da ga narediš ali spremeniš.

Veliko gospodarsko krizo 1929-1933 je reševala aktivna fiskalna politika. Po letu 1970 pa prevladajo teoretične špekulacije, da je nemočna in zato nepotrebna, pri čemer uporaba matematičnega aparata prevladuje nad opazovanjem stvarnosti - in podpirajo neoklasično filozofijo in ideologijo (Borak, Kamnar, 2013).

3. Normativni okvir: o fiskalnem pravilu nasploh

Gre za zlato fiskalno pravilo ali popravljalni mehanizem za primer proračunskega primanjkljaja in (pre)velikega javnega dolga. Fiskalna pravila se nanašajo na prejemke, izdatke in dolgove, če uporabljamo načelo denarnega toka, oziroma na prihodke, odhodke in neto izposojanje (zadolževanje), če uporabljamo načelo poslovnega dogodka ali obračunsko načelo (Borak in Kamnar, 2013, 11).

Pogodba o EU in pogodba o delovanju EU sta bliže Keynesu, Pakt za stabilnost in rast, fiskalni pakt in federacija EU bliže ordoliberalizmu Freiburške šole. Federalna ureditev in fiskalni federalizem ne preprečita krize, le bolj prožni orodji sta za spopad s posledicami krize. Konsolidacija velja kot pogoj rasti v ekonomiki ponudbe, podprta z Alesininim konceptom ekspanzivne konsolidacije³ Sem spada uvedba fiskalnega pravila, vendar je problem, da je empiričnih ocen posledic delovanja fiskalnih pravil malo, večina izdelanih pa ne potrjujejo njegove »zdravilnosti«, saj ugotavljajo, da je fiskalni multiplikator med 0.9 in 1.5 (na primer študije IMF v 2011 in 2012).

3 Kritika tega koncepta je v: (Štiblar, GG, 2/2015).

3.1. Normativa: Razvoj normiranja fiskalnih pravil v EU⁴

Zgodovina razvoja normiranja delovanja fiskalnega sektorja EU preko fiskalnega pravila spominja na iracionalno pretiravanje v normiranju, kot posledica uveljavljanja doktrine ordoliberalizma. Ker pa ne upošteva ekonomsko teoretičnih predpostavk obnašanja gospodarskih osebkov, kljub normativnemu hotenju ne uspe: gospodarske rasti v EU leta ni bilo in je danes prešibka, pravilo pa se na razne načine krši, kar je povezano tudi z vprašanji merjenja in definicijami.

42

Fiskalna politika EU izhaja iz primarnega in sekundarnega reda EU in ene mednarodne pogodbe (Borak, Kamnar, 2013). Izhodiščno pojmovanje zlatega fiskalnega (proračunskega) pravila zahteva letni izravnani proračun ali presežek po načelu denarnega toka, z dovoljenimi odstopanji v izrednih razmerah, ki jih ni mogoče takoj financirati iz sprotnih prejemkov. Prvo mehčanje tega pravila je pomenil že prehod iz letnega izravnavanja na izravnavo v obdobju celotnega gospodarskega cikla.

***Pogodba o delovanju EU (PES)**

Po pogodbi so ekonomske politike zadeva skupnega pomena, ki se usklajuje v okviru Sveta. Gre za večstranski nadzor, pri čemer se članice izogibajo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju. To Ekonomska komisija EU nadzira s primerjavo načrtovanih in dejanskih javnofinančnih primanjkljajev in javnega dolga glede na BDP. Evropski Svet ukrepa, če sklepi proti primanjkljaju niso upoštevani.

Protokol 12 o postopku s čezmernim primanjkljajem kot priloga h pogodbam o EU dovoljuje proračunski primanjkljaj v višini 3% BDP in dolg v višini 60% BDP, kar je vključeno tudi v Maastrichtske kriterije za vstop v evrsko območje.

Izjava medvladne konference 13.12.2007 je sprejela Lizbonsko pogodbo in določila, da je ECB prepovedano neposredno kupovati obveznice držav, da so selektivne obravnave prepovedane in da EU ne jamči za članice.

Iz navedenih treh dokumentov (PES, protokola in izjave) sledijo načela, da je potrebno decentralizirane ekonomske (predvsem fiskalne) politike držav usklajevati z indikativnimi splošnimi smernicami EU, jih vpeti v okvir dveh fiskalnih pravil in uporabiti večstranski nadzor in sankcije v primeru kršitve. Šlo naj bi za načrtno vodenje proticiklične fiskalne politike, a ni dovoljeno financiranje proračuna s strani centralnih bank, ne solidarno prevzemanje odgovornosti med članicami EU. Težave pri uveljavitvi teh načel so: časovni zamiki, pridobivanje podatkov, nejasnost določb obeh zahtev, ki jih je potrebno razjasnjevati, kar pa pomeni mehčanje, spreminjanje pojmovanja zlatega pravila (Borak, Kamnar, 2013).

4 Povzeto po Borak, Kamnar, 2013.

***Dvajset let normiranja fiskalne politike v EU – uvajanja fiskalnega pravila**

V poteku normiranja fiskalnega pravila so bili sprejeti štirje pakti (Borak, Kamnar, 2013):

1/ Pakt za stabilnost in rast 1997 (Pakt I) je nastal na pobudo Nemčije. Sestavine:

- stabilnost pri sprejemanju ukrepov ekonomske politike, posebej proračunov,
- zaostajanje rasti porabe javnega sektorja za rastjo BDP, največ 3% deficit v neugodnem – torej 1% v povprečju, čez 3%, če ga kvalificirana večina sprejme.
- znižanje relativne zadolženosti (državni dolg/BDP pod 60%),
- natančnejši mehanizem sankcioniranja,
- uvedba neobrestovanega depozita 0.25% BDP, ki se spremeni v kazen, če preseganje primanjkljaja traja čez 2 leti (v krizi so vse članice primanjkljaj presegle),
- uvedba drugih sankcij,
- ustanovitev Evropskega sveta za stabilnost.

Pakt za stabilnost in rast je bil sprejet v Dublinu. Sestavljajo ga: Resolucija Evropskega Sveta o Paktu iz 1997, Uredba ES o krepitvi nadzora nad obračunom in Uredba ES o pospešitvi in razjasnitvi postopka ob čezmernem primanjkljaju, iz julija 1997.

2/ Prve spremembe in dopolnitve Pakta za stabilnost in rast so bile sprejete v letu 2005 (Pakt II). Ker sta Nemčija in Francija kot voditeljici EU kršili načela pakta, so jih zanju priročno omehčali tako, da so bili nekateri investicijski izdatki za razvoj izključeni iz javnih izdatkov. Šlo naj bi za izboljšanje ekonomskega upravljanja, krepitev preventivnih ukrepov, izboljšanje izvajanja postopkov pri čezmernem primanjkljaju. Od tod sta sprejeti Uredba o krepitvi nadzora nad proračunom in usklajevanju gospodarskih politik 27.6.2005 in Uredba o spremembi uredbe o izboljšanju postopka s čezmernim primanjkljajem, 27.6.2005.

3/ Nastanek globalne finančne krize in izrazito poslabšanje gospodarske situacije je zahtevalo v letu 2011 novi Pakt III, ki pa gre v smeri fiskalne restriktivnosti, ne stimulacije. Tako imenovani »šesterčki« predstavljajo sveženj šestih zakonodajnih predlogov iz 29.9.2010 za nadzor gospodarskih in fiskalnih politik. Njihovi cilji so strožji preventivni ukrepi s pomočjo okrepljenega Pakta za stabilnost in rast: preglednost, strožja pravila, boljše izvajanje; strožji korektivni ukrepi s pomočjo okrepljenega Pakta za stabilnost in rast. Vendar o sami gospodarski rasti ni zapisano nič, ne glede na naslov dokumenta, prav tako nič o zunanjih socialnih, ekoloških, učinkih pakta in zmanjšanju makroekonomskih in konkurenčnih neravnovesij.

Uveden je bil »evropski semester« za ex ante usklajevanje politik. Vsako leto od januarja do junija se razpravlja in sprejme odločbe o fiskalnem nadzoru, strukturnih reformah in rasti:

- januar: usmerjanje s strani komisije,
- marec: politična potrditev s strani Evropskega sveta,
- april/maj: predstavitev nacionalnih programov reform, tudi za doseganje cilja Evropa 2020,
- junij: priporočila Komisije.

44

Sveženj Pakta III sestavlja ena direktiva (iz 8.11.2011) in pet uredb (iz 16.11.2011)

- Direktiva ES o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri članic obravnava nacionalne sisteme javnega računovodstva, institucije za napovedi ekonomske, numerična fiskalna pravila, ciljne vrednosti in področja uporabe pravil, srednjeročni proračunski okvir, vključene so pod-ravni države, proračunska odgovornost.
- Uredba EU o učinkovitem nadzoru izvrševanja proračunskega nadzora v EZ vsebuje sankcije v preventivnem, korektivnem delu in ukrepe proti izkrivljanju podatkov.
- Uredba o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnovesij v EZ.
- Uredba o krepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik.
- Uredba o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij
- Uredba o pospešitvi in razjasnitvi postopka ob čezmernem primanjkljaju.

Fiskalni dogovor iz 14.5. 2012 uvede nov institucionalni sistem gospodarskega upravljanja: Evropski odbor za sistemska tveganja, Evropski instrument za finančno stabilnost, Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo in od 2013 tudi Evropski mehanizem za stabilnost. Na zasedanju Sveta EU 8.11.2011 je sprejet sklep o večji usklajenosti ekonomskih politik in večji avtomatičnosti sankcij v primeru kršitve javnofinančnih pravil. Velika Britanija in Češka republika fiskalnega dogovora nista podpisali, zato ne gre v primarno zakonodajo, ampak za novo mednarodne pogodbo o okrepljeni ekonomski uniji, ki naj bi jo do 2018 vpeljali v primarno zakonodajo. Podobna je bila namera slovenske vlade po sprejetju ukrepov za »varčevanje«, ki naj bi bili za stalnost kasneje preneseni v primarno domačo zakonodajo.

4/ Dodatno krepitev Pakta za stabilnost in rast (Pakt IV, dvojček) sta pomenili 21.5.2013 sprejeti dve uredbi, ki naj zagotovita skupne proračunske časovne okvire in spremljanje proračunskih načrtov članic.

- Uredba 21.5.2013: o okrepitvi nadzora nad članicami s problemi.
- Uredba 21.5.2013 o spremljanju osnutkov proračunov ter zmanjšanju primanjkljaja članic EZ

dopolnjuje se semester, večstranski nadzor, postopek za čezmerni primanjkljaj.

3.2 Razvoj normiranja fiskalnega pravila v Sloveniji

*Uvod

Praznina glede fiskalnih pravil je bila po ocenah Boraka in Kamnarjeve (2013) po 1990 pri nas povzročena zavestno. Pred osamosvojitvijo so fiskalna pravila bila, saj jih je določal zakon. Avtorja menita, da sprememba ustave v 2013 ni bila potrebna, saj že 8. in 153. člen ustave pravita, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu z pogodбами, ki zavezujejo Slovenijo, da ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporablja neposredno. Državni zbor pa je ratificiral Pogodbo o stabilnosti.

Mencinger (GG, 12/2011) kritizira uvedbo zatega pravila v ustavo kot nesmiselno in gospodarsko škodljivo, ker posredno in neposredno krči gospodarsko rast ter povečuje dejanski delež in breme javnega dolga. Razlog za politično soglasje in ihto za vključitev v ustavo naj bi bile enaki ukrepi drugih članic EU, vendar sta se Češka in Velika Britanija uprli in sporazuma nista podpisali.

V 2010 je bil slovenski javni dolg v višini 38.8% BDP. Kljub porastu na 81% BDP sredi 2015 je bil še vedno podpovprečen v EU, kjer je bil 92%. V 2016 sta se javni primanjkljaj in javni dolg glede na 2015 zmanjšala, kar je mogoče, ker je BDP rasel hitreje kot primanjkljaj. Javni primanjkljaj je znašal po preliminarinih izračunih na osnovi vladnih podatkov 1.66% BDP. Neto zunanji dolg je padel proti 25%. Največji porast dolga (samo v kritičnem letu 2013 za 15% BDP) je posledica saniranja bank, kjer je bila izbran bail-out (res bi v državnih bankah tudi bail-in pomenil enako državno dokapitalizacijo, a krivci za nastanek bančne luknje niso identificirani). Mencinger (2011) ugotavlja, da za breme dolga ni odločilna njegova relativna velikost glede na BDP, temveč geografsko poreklo upnikov (domači tuji), vrsta uporabljenih finančnih instrumentov, zapadlost, možnost refinanciranja, višina in vrsta obrestne mere in možnost zadolževanja privatnega sektorja (katerega dolg bi se potencialno spet lahko prenesel v javni dolg, kot se je v preteklosti).

Že od 2010 so obstajala pri nas v zakonodaji nižje hierarhije fiskalna pravila, ki omejuje zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja, 2010). V začetku 2012 je Pahorjeva vlada želela uvesti »šesterček« v domačo ureditev s predlogom sprememb zakona o javnih financah (ZJF). S predčasnim padcem vlade je predlog zanemarjen, tako da ga nova koalicija v Pogodbi za Slovenijo ne omenja. Zato pa se pojavi predlog za spremembo ustave, ki ga je sprejela Ustavna komisija 14.5.2012, potrdil pa Državni Zbor 24.5.2012.

*Sama sprememba 148. člena ustave je bila sprejeta 13.5.2013 in ta sedaj glasi:

Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije

I.

V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06) se 148. člen spremeni tako, da se glasi: »148. člen (proračun)

Vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v proračunih države.

46

Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo.

Z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, se določijo način in časovni okvir izvajanja načela iz prejšnjega odstavka, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.«

II.

Državni zbor sprejme zakon iz tretjega odstavka spremenjenega 148. člena ustave v šestih mesecih od uveljavitve tega ustavnega zakona.

Drugi odstavek in zakon iz tretjega odstavka spremenjenega 148. člena ustave se prvič uporabijo za pripravo proračunov države za leto 2015. Dolžnost postopnega prilagajanja, ki bo omogočila pripravo proračuna države za leto 2015, v skladu s spremenjenim 148. členom, nastopi z razglasitvijo tega ustavnega zakona.

Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru.

Uradni list RS, št. 47/13 z dne 31. 5. 2013

Komentar:

Če že sprejmemo dejstvo, da uvajamo fiskalno pravilo, čeprav je škodljivo, potem je naslednje vprašanje, kako ga uveljavljamo. V sprejetem ustavnem amandmaju 148. člena ustave je po mnenju Boraka in Kamnarjeve (2013) problem kategorialnih napak, saj se pojavljata pojma, najprej prejemki-izdatki (iz denarnega toka), zatem prihodki-izdatki (po obračunskem načelu oziroma ESA 95). Ni jasna povezava med besednimi zvezami »financiranje javne porabe« in »proračuni države«. ESA95 pozna dva računa

na temelju poslovnega dogodka:

- nefinančni račun (prihodki in odhodki sektorja država, neto zadolževanje - posojanje oziroma primanjkljaj/presežek),
- finančni račun: transakcije; primanjkljaj/presežek; stanja sredstev in obveznosti).

*Obstoj fiskalnega pravila v podzakonskem aktu iz 2010

Kot ugotavljata Borak in Kamnarjeva (2013) tako ustavna sprememba kot zakon o fiskalnem pravilu nista bila potrebna saj je v resnici v zakonodaji nižje ravni že uveljavljeno fiskalno pravilo, ki omejuje zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja (2010).

47

4. Slovenski zakon o fiskalnem pravilu

Kljub izravnavi proračunskih saldov preko obdobja cikla in ne nujno v enem samem letu, gre pri fiskalnem pravilu EU, ki ga uvajamo tudi v Sloveniji, v resnici za fiskalno zategovanje pasu (austerity) in odrekanje možnosti proticikličnega delovanja fiskalne politike. Dovoljena odstopanja od strukturnega fiskalnega primanjkljaja so namreč bistveno premajhna, da bi omogočala aktivno proticiklično politiko ali celo prispevala k rasti BDP v razmerah neizkoriščenih kapacitet. Dovoljen je maksimalen povprečen deficit 1% letno v obdobju celotnega cikla, hkrati pa se zahteva zmanjševanje javnega dolga na 60% BDP, kar ob nizki rasti BDP zaradi zategovalne fiskalne politike v doglednem času praktično ni dosegljivo. Fiskalni multiplikator je tudi po mnenju IMF večji od 1, čeprav v ECB želijo s študijo v 2015 ugotoviti drugače (seveda spet za posebne pogoje, da bi ohranili zategovanje). To pa pomeni, da s krčenjem javnih izdatkov in proračunskega primanjkljaja BDP pada še hitreje, tako da se tudi v relativnem smislu javni dolg/BDP ne more zmanjševati. Primarnost cilja rasti BDP, ki pa nujno potrebuje tudi fiskalno spodbudo (večji javni izdatki, večji primanjkljaj), je edina naravna pot zmanjševanja zadolženosti. Kam vodi pretiravanje razdolževanja države v skrajnosti je v preteklosti pokazala usoda romunskega diktatorja Ceaucesca. Zato bi bilo potrebno zavrniti samo fiskalno pravilo, če pa to (več) ne gre, vsaj poskrbeti, da bo čim manj škode z njegovo uveljavitvijo.

*Predlog zakona o fiskalnem pravilu iz decembra 2014 in njegovo sprejetje julija 2015

Predlog Zakona o fiskalnem pravilu je sprejela vlada RS na seji 4.12.2015, sam zakon pa je bil sprejet 15.7.2015.

I.

Vladna utemeljitev predloga zakona

V uvodnem delu daje dokument oceno stanja (točka 1), ki naj bi bila temelj za sprejem zakona. Diagnoza razlogov za slabo gospodarsko stanje v EU je povsem napačna, zato je tudi način njegovega zdravljenja, tudi s fiskalnim pravilom, povsem napačen.

Javnofinančna neravnotežja so nastala zaradi reševanja bank z javnim denarjem, torej zaradi »bail-out«. »Bail-in«, torej neposredno pokritje luknje s strani lastnikov ali posredno kaznovanje krivcev za nastanek, se ni zgodilo, v primeru slovenskih državnih bank pa tako pomenita bail-out in bail-in enako. Pri tem je bila pri nas subjektivno ocenjena bančna luknja slabimi krediti precejšena vsaj za 1.5 milijarde € in s tem nastali proračunski primanjkljaj prevelik. Reševanje bank je požrlo proračunska sredstva za socialo. Trpela je večina 99%, med njimi vsi prejemniki socialne pomoči iz javnih sredstev (ki so se v izdatkih države morali umakniti reševanju bank), kakor tudi imetniki podrejenih obveznic bank, ki so jim jih pretvorili v lastniške deleže in odtujili.

48

V nasprotju s trditvijo v uvodu utemeljitve se EU in Slovenija sama reševanja gospodarske krize nista lotili na pravi način, sicer ne bi kot edino področje v svetu bila EU pet let v krizi oziroma recesiji. Edini cilj je od Nemčije vsiljeno fiskalno zategovanje. To pa nima ničesar skupnega z rastjo, kakor napoveduje Pakt o stabilnosti in rasti EU, ampak je povzročilo padec aktivnosti. Oboje hkrati, stabilnost in rast, je mogoče le v političnem leporečju, strokovno pa ne. Predlagana fiskalna pravila ne vodijo v okrevanje, ampak potiskajo nazaj v krizo. Politično soglasje o krepitvi fiskalnega pravila je le zaostritev napačne ekonomske politike, ki je v obdobju 2009-2013 povzročala gospodarsko in socialno krizo v EU, posledice pa je mogoče čutiti še danes.

Problem je tako sam nastanek, sprejetje fiskalnega pravila, kot arbitrarnost v njegovi izvedbi, v kateri je veliko metodoloških slabosti in statističnih napak (Borak, Kamnar, 2013). Zakonska načela srednjeročne uravnoteženosti, previdnosti in neodvisnega nadzora (točka 2.2) so kritično vprašljiva. Prvo pomeni odrekanje samostojni fiskalni politiki kot instrumentu proticikličnosti in rasti. Drugo pomeni zaviranje javnih izdatkov v škodo socialno trpečih, tretje pomeni odvzem materialnega instrumenta za resnično demokracijo.

»Normativna ekspanzivnost« (reguliranje vsega fiskalnega področja povsod in ves čas), četudi v neskončnost, ne reši problema neželenega obnašanja tudi na fiskalnem področju, saj se z »inovacijami« vedno znova najdejo luknje v zakonodaji, ki se zlorabijo v korist doseganja individualnih dobičkov. Pravi odgovor je uveljavitev moralnosti obnašanja in njeno spodbujanje namesto normativne prisile. Njena meritev je seveda vprašanje zase, a kar je pomembno ostaja pomembno, četudi se ne da meriti (po Einsteinu).

Rešitev s fiskalnim svetom (točka 2.3), kdor koli ga imenuje, sestavljenega iz »neodvisnih strokovnjakov« ki jih kot takih ni, ali je to vodstvo UMAR-ja (predlog SDS), ki je še manj neodvisno, kaže na nerazumevanje javnega in vloge države. Kakor pri privatizaciji, vodenju DUTB oziroma SDH (avtor GG 4/2015), je tudi politika proračuna samo v tehničnem smislu finančno ali makroekonomsko vprašanje, vsebinsko

ključne pa so širše celovite družbene posledice predlaganih proračunskih rešitev. Zanje so naši finančniki s kapitalskih trgov ali makroekonomisti neoklasične šole, ki naj bi vodili fiskalni svet, povsem slepi in gluhi. Čuta za **družbeno, ne zgolj ekonomsko optimalnost** pač niso razvili, niti jim ga niso v sodobni šoli vgradili. Nasprotno, z izobrazbo so jim ga odstranili, kolikor so ga prirojeno še imeli. Vsebinske odločitve tako ostanejo na premieri, ki mora v iskanju kompromisa upoštevati vsa ministrstva vlade (ne le ekonomsko-finančnih interesov). V večjih zadevah pa so rešitve rezultat parlamentarnega odločanja s kvalificirano večino vseh poslancev ali, še bolje, naj upoštevajo neposredni demokratični izidi ljudskega referenduma. Nedemokratičnost priprave zakona izkazuje ugotovitev, da javnost pri pripravi predloga ni sodelovala (politična elita pa je).

Švica je bila v utemeljitvi izbrana kot primerjava za Slovenijo. Vendar ne more biti za Slovenijo primer uspešnosti uveljavitve fiskalnega pravila iz drugih pravnih sistemov (točka 5), ker si je v resnici Švica ves čas pomagala s svojim »prostostrelskim« (»free rider«) statusom davčne oaze in bančne tajnosti. V času po 2005 je izjemen priliv špekulativnega in ilegalnega kapitala Švici zelo povečal tudi prihodke države, kar je bila resničen vir izravnave proračuna, ne pa fiskalna pravila. To počne še danes. Pri tolikšnih proračunskih dohodkih na račun tujih držav in državljanov jim pač ne more biti težko izravnave proračuna. Ukinitev statusa davčne oaze bi v trenutku Švico postavilo v naš položaj, a to se ne bo zgodilo. Interes tistih, ki imajo tam skrit denar in so hkrati politični odločevalci v svetu je prevelik, da bi spreminjali status quo.

Pri presoji posledic (točka 6 utemeljitve zakona) je napačna ugotovitev, da za gospodarstvo (6.3) ni posledic. Posledice zategovanja pasu in odrekanja fiskalnemu proticikličnemu in razvojnemu instrumentu so bile negativna rast in bodo take tudi, če se ukrepi zategovanja neskončno nadaljujejo. Spet, kot je rekel Einstein: »Napačni ukrepi povzročajo napačne rezultate, tudi če se jih še tolikokrat ponovi, ponavljanje pa je v tem primeru znak neinteligence«.

II.

Besedilo členov zakona

V uvodnem splošnem poglavju o terminoloških slabostih fiskalne zakonodaje nasploh veliko pove kritika Boraka in Kamnarjeve (2013) in napačnost uporabljene metodologije EU.

V drugem poglavju o izvajanju srednjeročne uravnoteženosti zakon povsem ignorira zunanje učinke (eksternalije) predlaganih fiskalnih rešitev na socialnem, ekološkem in etičnem področju, celo pojem gospodarske rasti je zanj nepoznan (člen 3). Ob nižanju javnih izdatkov bo pri neizkoriščenih kapacitetah tudi na srednji rok gospodarska rast prenizka, kar pa bo prineslo manj prejemkov proračuna in ob primarnem cilju uravnoteženja proračuna krčenje vseh vrst družbenih izdatkov za kakovost življenja.

Hkrati ne bo finančnih virov za javne investicije, kar pomeni, da ne bodo izpolnjeni pogoji za dolgoročno potencialno rast BDP. Previdnost (člen 4) hrani le pesimizem, le-ta pa z vplivom na zmanjšano potrošnjo prebivalstva in znižanje privatnih investicij zmanjšuje velikost BDP kot ključni, a zelo zanemarjeni psihološki negativni makroekonomski učinek.

Tretje poglavje o fiskalnem svetu nosi že omenjene slabosti nedemokratičnosti same njegove vloge in vprašanja njegovih volitev ter problematičnosti sestave, kjer »eksperti« zamenjujejo politike in narod. (členi 7-11).

50

Četrto poglavje o odpravljanju odstopanj in izjemnih okoliščinah (členi 11-13) vsebuje kompliciran korekcijski mehanizem, ki omogoča povsem arbitrarno odločanje o izjemnih okoliščinah. Borak in Kamnarjeva (2013) jasno pokažeta na metodološke slabosti predvidenega mehanizma in napake v pridobivanju statističnih podatkov. To daje ocenam, ki jim sledijo ukrepi, povsem arbitrarni značaj. Sofisticirana metodologija je zgolj zaklon, za katerega se skrijejo resnični komandni interesi Bruselske birokracije in predvsem EU odločevalske elite. Odločajo o usodi posamezne države, ki jim je preko normativnega mehanizma podrejena. Peto poglavje ima prehodne in končne določbe.

5. Empirični vidik uveljavitve fiskalnega pravila

*Metodologija

Celotna metodologija uveljavitve fiskalnega pravila v članicah EU sloni na predpisanih merilih in uveljavitvi popravljalnega mehanizma v primeru čezmernega primanjkljaja. Merila, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju fiskalnega pravila v posamezni članici, so:

- skladnost s Paktom stabilnosti, simetrično izravnavanje saldov tekom enega cikla,
- omejevanje strukturnega neto zadolževanja do 0.5%-1% BDP primanjkljaja,
- maksimalni primanjkljaj manj kot 3% BDP, izravnani proračun = 0.5% BDP (strukturni primanjkljaj), dolg manj kot 60% BDP,
- srednjeročni proračunski cilj $SPC = \text{saldo (dolg 60\%)} * x + \text{stroški staranja} + y * \text{dodatek znižanja dolga}$, definicija pomembnega odstopanja od srednjeročnega cilja:
- odstopanje strukturnega od ciljnega primanjkljaja najmanj 0.5% BDP v enem letu ali najmanj 0.25% BDP v dveh zaporednih letih,
- stopnje rasti odhodkov (brez diskrecijsko določenih prihodkov) presega rast določeno s SRC in vpliva na primanjkljaj vsaj 0.5% BDP v enem letu ali kumulativno v dveh letih;
- izogibanje enkratnim ukrepom = zagotavljanje enakosti ciklične in strukturne sestavine proračunskega primanjkljaja;
- popravljalni mehanizem odpravljanja preteklih odstopanj; prožnost – za vnaprej znana in dovoljena odstopanja; razkrivanje in makro ekonomskih in proračunskih napovedi;

- razporeditev omejitev med pod-ravnmi sektorja država in skrb za povezavo med javnofinančnimi izdatki po denarnem toku in po načelu poslovnega dogodka (ESA 95);
- uvedba fiskalnega sveta ter normiranje sankcioniranja kršitev.

Popravljalni mehanizem v primeru čezmernega primanjkljaja ali javnega dolga sloni na sedmih skupnih načelih, ki zadevajo pravni status, skladnost z okvirom EU, začetek uporabe, naravo popravljanja, uporabo operativnih instrumentov, odstopne klavzule in opredeljujejo vlogo neodvisnih nadzornih institucij.

Kritika metodologije in izračunov v nadaljevanju sloni na več osnovah: knjigi Boraka in Kamnarjeve (2013), dveh člankih Mencingerja (GG 12/2011 in 2/2012) in Simulaciji fiskalnega pravila (ministrstvo za finance, pomlad 2015), na koncu pa na praktičnem dokazu nesmiselnosti uporabljene metodologije za Slovenijo (Bole, GG 4/2016) in izračunu proizvodne vrzeli za 2016 in kasnejša leta (Mencinger, mimeografirano, 2017).

51

*Terminologija

Terminologija EU iz fiskalne teorije proračuna ustvarja probleme (Borak, Kamnar, 2013, 82).

Strukturni saldo = dejanski saldo – ciklični vplivi – enkratni vplivi
 = ciklično prilagojeni saldo - enkratni vplivi

dejanski saldo - strukturni saldo → delovanje avtomatičnih stabilizatorjev.

Strukturni saldo → strukturno neto posojanje ali zadolževanje → fiskalna konsolidacija
 → preurejanje sistemskih in ad hoc stabilizatorjev in strukturne reforme.

Fiskalna vzdržljivost = gibanje dolga, ki ne bo terjalo prilagajanje prihodkov in/ali odhodkov, torej ne bo zahtevalo fiskalne konsolidacije.

*Izračunavanje cikličnih vplivov na proračunski saldo – ex ante

Najprej ni jasno, od kod prav številke 3% in 60% za zlato pravilo, kar se po sedanjí metodologiji ohranja le pri 0% inflaciji. O oceni enkratnih vplivov ni nič povedanega: njihova velikost je rezultat poljubne ocene. Ciklični vplivi pa niso statistično ugotovljeni, temveč izračunani z visoko stopnjo arbitrarnosti. Ciklično prilagojeni saldo je tudi po mnenju Boraka in Kamnarjeve računska fikcija, sestavljena iz dveh fikcij: opredelitve pojma odzivnosti (občutljivosti) med proračunskim saldonom in BDP in opredelitve proizvodne vrzeli kot razlike med dejanskim in potencialnim produktom (Borak, Kamnar, 2013, 84). Pri teh ocenah so uporabljeni tudi do 10 let zastareli podatki. Potencialni proizvod in proizvodna vrzel imata ključno vlogo pri oceni cikličnih gibanj, a sta statistično nemerljivi spremenljivki. Razlika med dejanskim in potencialnim BDP je posledica kratkoročnih in dolgoročnih vplivov.

a) Za oceno potencialnega BDP uporablja Evropska komisija metodo proizvodne funkcije. Ocení se potencialna zaposlenost, bruto investicije in kapital.

$$\bullet \text{ proizvodna funkcija} = Y_{\text{potencialni}} = L^{0.65} * K^{0.35} * A^t \quad (2)$$

To je Cobb-Douglasova funkcija homogenosti prve stopnje s koeficienti 0.65 za delo L, 0.35 za kapital K in trendno vrednostjo Solowega ostanka A za neopredmeteni tehnični napredek TN kot tretjo neodvisno spremenljivko. Pri tem so v Evropski Komisiji pri izračunu kapitala in dela ocenili potencialno zaposlenost in bruto investicije (kapital) s posebnima funkcijama optimalne zaposlenosti in investicij.

b) Mencinger je, nasprotno, trendno vrednost (kot nadomestek za potencialni produkt) izračunal kar kot linearni trend in v ciklusu odstopanja dejanskega napovedanega od njega (GG, 3/2012, mimeografirano 2017). Zanimivo je za 2012 in 2013 ugotovil, da bi imela Slovenija napovedani dejanski BDP manjši od trendnega in bi zato lahko večala primanjkljaj za odpravo razlike, Nemčija pa obratno in bi morala za približevanje trendu zmanjševati primanjkljaj.

Izračun strukturnega proračunskega primanjkljaja temelji na izračunu potencialnega BDP in proizvodne vrzeli⁵ ter kazalcev odzivnosti salda na proizvodno vrzel. To je ciklični saldo, dodajo se še enkratni dogodki.

$$\bullet \text{ proizvodna vrzel: } PV = BDP_{\text{dejanski}} - BDP_{\text{potencialni}} \quad (3)$$

V okviru cikla je dejanski BDP večji od potencialnega v času razcveta (booma), manjši v času dola (krize). Kot ugotavljata Borak in Kamnarjeva (2013), pri tem niso upoštevane specifičnosti posameznih držav, ampak za vse države enaki koeficienti, kar ni prav. Vrzel določa potrebno velikost proračunskega salda G-D (primanjkljaja) za njeno odpravo:

$$\text{Saldo (G-D)} = e * PV \quad (4),$$

kjer je e parameter elastičnosti salda proračuna na vrzel. Prvenstveno gre za vplive na izdatke proračuna. Velikost primanjkljaja G-D potem povratno vpliva na doseženo velikost BDP.

Odpraviti se želi strukturni primanjkljaj, da bi javni dolg več ne rasel ali bi se potencialno zmanjšal.

⁵ Izraz »proizvodna vrzel« je tipična nevtralna besedna konstrukcija, ki skriva dejansko značaj koncepta. Gre mnogo jasneje izraženo za »deflacijski razmik, če je potencialni produkt večji od dejanskega oziroma inflacijski razmik, če je obratno. Prva situacija za narodno gospodarstvo slaba.

$$G = D * g \quad (5)$$

Odhodki G = prihodki D krat koeficient g (ki je BDP potencialni/BDP dejanski) je švicarska formula prilagajanja proračunskega salda. EK EU pa zahteva odpravo strukturnega primanjkljaja postopno po 0.5% BDP letno.

Simulacija fiskalnega pravila (Ministrstvo za finance pomlad 2015) je pokazala, da je formula EK EU, ki je zastopana v zakonu o fiskalnem pravilu, bolj proticiklična, kot švicarska. V naslednjih letih doseže izravnavanje strukturnega salda proračuna do 2019, medtem ko bi švicarska formula to dosegla takoj v 2015, vendar z izjemnim padcem javnih odhodkov G in njegovim negativnim učinkom na skupno finalno trošenje in s tem na BDP.

53

c) Simulacija je pokazala (Ministrstvo za finance, 2015, stran 4), da je bil primanjkljaj Slovenije v letih 2009 – 2014 bistveno večji, kot bi ga dovoljevala EK EU (vladna) formula, če bi bila uporabljena, in še večji, kot bi ga dovoljevala švicarska formula. To pomeni, da je bil zaradi dejanskega odstopanja od fiskalnega pravila padec BDP v resnici bistveno manjši, kakor bi bil ob upoštevanju formule. Ker je znašal padec BDP tudi do -6.9% letno v 2009, je vprašanje kakšen bi šele bil ob omejitvi primanjkljaja s formulami, vsekakor socialno in politično nevzdržen. To pove, da so takšne formule za kritične trenutke (črni labod) nekoristne. Čeprav EK EU formula (preimenovana v vladno formulo) dovoljuje večje ciklične prilagoditve salda, kot švicarska, obe ukinjata ekonomsko-politični značaj fiskalne politike. Ko se bo pojavil naslednji krizni šok, bosta odpovedali. Tu je analogija z neuspehom Baselskega standarda II za bančni sistem, ki je bil sprejet pred krizo, potem pa njegovo izpolnjevanje ni zaščitilo bank pred kolapsom, tako da je prišlo do velike dokapitalizacije.

***Zanesljivost ocen in napovedi**

V resnici bi bila razprava o povezavi fiskalnih pravil z ekonometričnimi metodami še bolj potrebna od razprave o smiselnosti fiskalnih pravil (Borak, Kamnar, 2013, stran 93), ki je vsekakor tudi na mestu. Pri izvedbi postopka izračuna, tudi če se ne upošteva izjemne enkratne dogodke, je mnogo poljubno določenih predpostavk in pogojev, teoretičnih in metodoloških. Kritično je vprašanje zanesljivosti napovedi gibanja spremenljivk, na katerih temelji fiskalna politika. Gre za namreč za samo-ocene, nič ni znanega o njihovi zanesljivosti. Tako se proizvodna vrzel kot nevidna virtualna spremenljivka ocenjuje na osnovi za vse države enakih parametrov dela, kapitala in factorske produktivnosti v Cobb Douglasovi funkciji. Funkcija je že sama konstrukt, bolj zaradi lahkote izračunavanja, kot zaradi odražanja stvarnosti. Vprašljive so, na primer, tudi ocene pri vložku dela, pri strukturnem primanjkljaju o njegovi elastičnosti z BDP.

Toliko lažje v razmerah tolikega števila spremenljivk kalibriranje ustvari »primerne« cifle v korist vnaprejšnjih teženj in političnih interesov odločevalcev. Statistična

podlaga je pri izračunu strukturnega salda kot ključnega elementa fiskalnega pravila le »znanstveno-empirično« pokritje za izvedbo že vnaprej politično opredeljenih namer odločevalcev v Bruslju (in Frankfurtu). Gre za tipični primer zlorabe statistike za »utemeljitev« pravilnosti napačne fiskalne politike, ki uveljavlja škodljivo fiskalno pravilo.

Izračuni potrjujejo napačnost uporabljene metodologije Evropske komisije.

Bole (GG 4/2016) je dokazal na primeru Slovenije vso napačnost po zgornji metodologiji napravljenih izračunov EK EU in na osnovi teh izračunov postavljenih zahtev za zmanjšanje javnih izdatkov. Ugotavlja, da so bile ocene potencialnega produkta in nanj vezane produktne vrzeli oziroma strukturnega deficita napačne iz treh razlogov: zaradi revizije podatkov o gospodarski aktivnosti, zgrešenih napovedi in zaradi napačne metodologije ocenjevanja. Konkretno Evropska komisija niti v času največje ekspanzije v letu 2007 za Slovenijo ni zaznala pregrevanja (dejanski produkt je bil večji od potencialnega), hkrati pa je ugotavlja pregrevanje v 2016, ko je produkt rasel samo po 2.5%. Vsi makroekonomski indikatorji so v 2007 izkazovali pregrevanje, v 2016 pa nikakor ne, saj so v 2016 cene celo padale, krediti so se krčili, v tekoči plačilni bilanci je bil znaten presežek, nezaposlenost pa je bila nad ravni, ki bi pospeševala stroške dela, medtem ko storitveni sektor še ni izšel iz krizne stagnacije. V 2007 je bilo travno obratno! Narobe svet v izračunih bruseljskih analitikov.

Mencinger (2017) je izračunaval proizvodno vrzel Slovenije za 2016 in jo napovedoval za naslednja leta. Po metodi, opisani v predhodnem članku iz 2012, ugotavlja, da je bil v 2016 deflacijski razmik (negativna proizvodna vrzel po terminologiji administracije) 5% BDP, v naslednjih letih pa bi se postopno zmanjševal proti 4% BDP. Torej slovensko gospodarstvo v 2016 ni bilo pregreto ampak »ohlajeno« in bo tako tudi naslednja leta. Sklep je, da od Evropske komisije predlagano močnejše zategovanje javnih izdatkov Slovenije v 2017 in naslednjih letih ni potrebno, ker ni pregrevanja. Še več, v resnici zategovanja javnofinančnega pasu v razmerah neizkoriščenih kapacitet sploh ni treba. Večji javni izdatki bodo povečali BDP še v večji meri in tako omogočili tudi zmanjšanje proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. »Gospodinjska logika« stiskanja pač v vodenju makroekonomske politike ne velja in dela škodo, kadar se uveljavlja.

6. Zaključek

Sprememba ustave in zakon o fiskalnem pravilu sta bila sprejeta, njune posledice pa čutimo danes. Z ex-post preizkusom je to dokazano, da je bil v Sloveniji v 2016 deflacijski in ne inflacijski razmik. Zato zmanjševanje proračunskega deficita, ki znaša po prvih ocenah v 2016 okrog 1.66% BDP niti potrebno, saj je BDP porasel za 2.5% in se je javni dolg zmanjšal. Z zmernim zmanjševanjem deficita po zahtevanih 0.5 odstotne točke BDP (pravilo za deflacijsko vrzel) letno bi že v 2019 izravnali proračun. EK EU pa zahteva še močnejše zategovanje 0.8 odstotne točke BDP letno (ker napačno

ocenjujejo, da smo v inflacijski vrzeli), kar naj bi nas pripeljalo do izravnave proračuna (»Schwartzte Null«) že v 2018, v ciljnem 2020 pa bi proračunski presežek znašal kar 1.6% BDP. Močnejše zategovanje pomeni večje zaviranje rasti BDP in večja socialna odrekovanja, ki škodijo Sloveniji. Ob fiskalnem multiplikatorju nad 1 zahteva po krčenju javnih izdatkov že sama po sebi nesmiselna, saj večji javni izdatki hitreje večajo BDP in ne povzročajo inflacije, če je BDP pod potencialnim. Zahteva po zaostritvi zategovanja fiskalnega pasu je posledica napačnih izračunov EK EU o stanju v ciklusu in potencialnem produktu Slovenije, ki ne bi smela biti poskusna platforma za teoretično larpurlartistično izživiljanje »bruseljskih strokovnjakov«.

Literatura in viri

- Barro R.J.: *Are Government Bonds Net Wealth*, *Journal of Political Economy*, Vol.82, No 6,
- Barro R.J.: *The Ricardian Approach to Budget Deficits*, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No 2, Spring 1989
- Blyth M.: *Austerity*, Princeton UP, 2015
- Bole V.: »Potencial« potencialnega produkta, GG, 4/2016, Ljubljana, 6-24
- Borak N., Kamnar H.: *Fiskalna pravila*, ZES, Ljubljana, 2013
- Bratanič J.: *Ste proračunski zmagovalci ali poraženec*, *Svet kapitala*, Ljubljana, 3.3.2017, 2-3
- Haavelmo T.: *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, *Econometrica*, Vol.13, No.4, 1945,
- Keynes J.M.: *Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja*, Ljubljana: *Studia humanitatis*, 2006
- Mencinger J.: *Ustave in javni dolg*, GG 12/2011, EIPF, Ljubljana
- Mencinger J.: *Kako bi delovalo slovensko »zlato pravilo«*, GG 3/2012, EIPF, Ljubljana
- Mencinger J.: *Analiza evropskega fiskalnega okvira za Slovenijo, projektno poročilo*, EIPF, Ljubljana, januar 2017
- Mencinger J.: *Poslušnost, neznanje ali oboje*, *Pravna praksa*, Ljubljana, februar 2017
- Musgrave R.A.: *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw.Hill, 1959
- Myrdal G.: *Fiscal Policy in the Business Cycle*, *The American Economic Review*, Vol. 29, No. 1, Supplement, 183-193
- *Predlog Zakona o fiskalnem pravilu*, vlada RS, december 2014
- Samuelson P.A.: *Principles and rules in modern fiscal theory: a neoclassical reformation*, v J.H.Williams, L.H. Dupriez: *Money, Trade and Economic Growth*, New York, Macmillan, 1951
- *Simulacija fiskalnega pravila* (Ministrstvo za finance RS, pomlad 2015)
- Stiglitz J.E.: *On the Relevance or Irrelevance of Public Financial Policy*, v R.Dornbush, M.H.Simonsen eds: *Inflation, debt and Indexation*, The MIT Press, 1983, 183-222
- Stiglitz J.E.: *On the Relevance or Irrelevance of Public Financial Policy*, v K.J.Arrow, M.J.Boskin eds.: *The Economics of Public Debt*, Macmillan 1988.
- Štiblar F.: *Škodljivost zategovanja pasu*, GG 2/2015, EIPF, Ljubljana
- Štiblar F.: *Optimistična platforma za ekonomsko politiko nove vlade*, GG 5/2014, EIPF,
- Štiblar F.: *Škodljivost fiskalnega pravila*, mimeograf, EIPF, junij 2015
- Štiblar F.: *Bolje ex ante preventiva kot ex post curativa*, GG, 2/2016, EIPF, Ljubljana
- *Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja*, Vlada RS, 2010
- *Ustava republike Slovenije*, novela 148 člena, 13.5.2013
- Wallace N.: *A Modigliani-Miller Theorem for Open-Market Operations*, *The American Economic Review*, Vol.71, No. 3, 267-274
- *Zakon o fiskalnem pravilu*, UL RS, 55/2015