

KAKO IZ PASTI JAVNOFINANČNEGA PRIMANJKLJAJA? (O PROGRAMU STABILNOSTI)

Jože Mencinger

6

»Program stabilnosti« predvideva konsolidacijo javnih financ z varčevanjem, torej z zmanjševanjem javnofinančnih odhodkov brez posegov v javnofinančne prihodke. Ob tem računa na gospodarsko rast v EU, ki je negotova, na še bolj negotovo rast v Sloveniji in na velike neto prilive iz blagajne EU.

Zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja na 1.6 odstotka BDP v letu 2013 le z zmanjšanjem odhodkov je vprašljivo, zaveza za odpravljanje diskrecijskih ukrepov že v letu 2010 in 2011 in vnaprejšnja odpoved posegov v prihodke (DDV in trošarine) pa je vsaj prezgodna. »Varčevanje« lahko krizo, ki je kriza presežne ponudbe, še poglobi, saj še zmanjša domače povpraševanje, ne zagotavlja pa povečanja tujega, ki ostaja ključno. Vračanje na pred krizno prehitavanje EU ni verjetno; Slovenija se je v »hazarderskem« razdobju (2005-2008) »vrnila« med tranzicijske države, katerih rast je slonela na tujem varčevanju.

1. Uvod

Ob množici takšnih in drugačnih strategij ostaja nejasno, ali gre za strategije »izhoda iz krize« ali za strategije »izhoda iz proti-kriznih ukrepov« (Štiblar, 2010). Večina vladnih in drugih dokumentov¹ kaže, da imajo njihovi snovalci v mislih »izhod iz krize« in ne »izhoda iz proti-kriznih ukrepov«. Podobno nejasni so proti-krizni dokumenti v drugih državah². Da bi bila zmeda še večja, se s proti-kriznimi ukrepi mešajo raznovrstne »strukturne« reforme (z »izračuni« tja do leta 2060), »posodobitve« (krčenja doslej veljavnih socialnih pravic) posameznih delov socialnega sistema (zdravstveni, šolski, pokojninski) in trga dela, leporečja iz časov prevlade ekonomike ponudbe (o tehnološkem prodoru, konkurenčnosti,

¹ V to skupino sodi tudi dokument vlade »Slovenska izhodna strategija 2010-2013« ter dokument SDS »Boj proti krizi je boj za nova delovna mesta«.

² Da gre za »izhod iz proti-kriznih ukrepov« morda še najbolj kaže sprejem »fiskalnega pravila« v Nemčiji, ki za razdobje po letu 2016 !!! uveljavlja pravilo, da strukturni primanjkljaj na zvezni ravni ne sme preseči 0.35 % BDP, in da morajo imeti dežele po letu 2020!!! izravnane proračune. Že tolikšna časovna oddaljenost uveljavitve pravil kaže le na negotovost in zmedo, ki jo je prinesla kriza. V večini drugih držav sprejeti dokumenti prej ko ne sodijo v prvo skupino. Izjema so najbrž Evropski komisiji poslani fiskalni dokumenti, katerih napovedanih fiskalnih prilagajanj Paktu stabilnosti, najbrž ne gre jemati preveč zares.

socialno in okoljsko odgovorni na znanju temelječi družbi) ter neslanosti o tem, kako kriza ustvarja priložnosti in kako bomo iz nje izšli kot zmagovalci.

Zdajšnja svetovna in slovenska kriza je kriza presežne ponudbe, ki ima korenine v desetletja trajajočem ustvarjanju presežnih kapacitet; presežni ponudbi je agregatno povpraševanje v zadnjih nekaj letih sledilo z zadolževanjem, »finančnim poglobljanjem« in napihovanjem raznovrstnih premoženjskih balonov. Kriza nima nič opraviti s specifično velikostjo dodane vrednosti na prebivalca ali s prožnostjo trga dela; nič manjša kot v Sloveniji ni v tehnološko najbolj razvitih, odprtih in donedavna občudovanih gospodarstvih (Irski, Danski ali Finski)³. Gibanja makroekonomskih agregatov držav EU potrjuje, da je globina krize v posameznem gospodarstvu poleg njegove »globalne finančne poglobljenosti« določena z odprtostjo; bolj je odprto, večje je krčenje produkcije, bolj prožen trg dela ima, višja je brezposelnost. Morda drži, da bo kriza v odprtih in »prožnih« gospodarstvih krajša, a zaenkrat je stanje boljše v velikih, bolj zaprtih in samozadostnih gospodarstvih, ki z velikim deležem javnega sektorja v BDP in z velikimi socialnimi transferji lahko ustvarjajo dovolj domačega povpraševanja in dovolj dela, in da se je brezposelnost najmanj povečala v gospodarstvih z močno reguliranim trgom dela. Varčevanje s krčenjem socialnih pravic, »odvečnimi« učitelji, vzgojiteljicami in državnimi uradniki, ki bi prenehali »ustvarjati delo«, lahko krizo le poglobi, saj še zmanjša domače povpraševanje, ne zagotavlja pa povečanja tujega. Vsaj zaenkrat se zdi, da je za razlago stanja in iskanje poti iz krize uporabna le »ekonomika depresije« (P. Krugman, 2009), ki zahteva takojšnjo sprostitev kreditiranja in spodbuditev agregatnega povpraševanja. Vendar je sprostitev kreditiranja mogoča le z neposrednim (delna nacionalizacija z dokapitalizacijo) ali posrednim (z zadolžitvijo države in njenimi depoziti) vstopom države v bančni sistem. Spodbuditev agregatnega povpraševanja je prav tako mogoče doseči le s povečanjem javne porabe in/ali s subvencioniranjem privatne. Neizbežna posledica takšne sprostitve kreditiranja brez povečanja privatnega varčevanja in ustvarjanje povpraševanja je povečano javnofinančno neravnotežje in rast javnega dolga.

3 EU je obsedenost sodobnih družb z gospodarsko rastjo leta 2000 strnila v Lizbonsko strategijo; po njej naj bi Evropa do leta 2010 postala na znanju temelječa družba sposobna konkurirati globalizacijskim izzivom. Ko je po nekaj letih dejansko dogajanje le pripeljalo do prve streznitve, je leta 2005 sprejela nov dokument: "Partnerstvo za rast in delovna mesta - nov začetek lizbonske strategije" oziroma "prenovljeno" Lizbonsko strategijo, ki pa je bila že takrat enako utopična kot »stara« (Mencinger, 2005). Spet je šlo le za leporečja, ki so hitro postala neizogibna sestavina politične retorike, z gospodarsko realnostjo pa niso imeli veliko opraviti. Njen »znanstveni« temelj je bila produkcijska funkcija; največ pozornosti je namenjala skupni faktorski produktivnosti, malo manj kapitalu in delu. Pri kapitalu naj bi bil največji problem plitkost finančnega sistema, kar (drugače povedano) pomeni, da gredo prihranki na poti od varčevalcev k investitorjem skozi premalo predalov finančnega sistema, pri delu pa premajhna prilagodljivost trga delovne sile, kar (drugače povedano) pomeni, da delavci v EU nočejo delati za 200 evrov mesečno. Vse skupaj je impliciralo, da se bomo v EU ukvarjali z informacijskimi storitvami ter finančnimi holdingi, proizvodnjo srajc, čevljev in stolov pa prepustili »kitajcem«. Če bi Lizbonsko strategijo vzeli zares, bi mogli trditi, da je pripeljala v gospodarsko krizo; nedvomno pa je z njo Evropska komisija neprestano širila utopijo.

2. Program stabilnosti

Razprav o tem, kdaj, kako in zakaj je Slovenija zašla v krizo, in o tem, kako iz nje, je veliko (glej na primer Bole, 2009). Izogniti se ji zaradi vpetosti v EU in v svetovno gospodarstvo ni mogla, zapuščina »hazarderskega« razdobja (2005-2008) pa je še zmanjšala možnosti za omilitev učinkov krize. V samo treh letih od 2005 do 2008 je Slovenija zakockala vsa narodnogospodarska ravnotežja; primanjkljaj na tekočem računu je daleč presegel vse dotedanje, ob visoki gospodarski rasti je v 2008 ustvarila dejanski 1.8 odstotni proračunski primanjkljaj, razmerje med krediti in depoziti se je v treh letih dvignilo od 1 na 1.6, bruto zunanja zadolženost je presegla BDP, neto zunanja zadolženost je narasla od 0 na 10 milijard evrov. Protikrizni ukrepi države so sicer precej podobni ukrepom drugod, če odmislimo zapletanje z istočasnimi politično popularnimi a narodno-gospodarsko škodljivimi »protitajkunskimi« ukrepi.

Z vprašanjem, kako odpraviti posledice samodejnih učinkov krčenja BDP (zmanjšanja javnofinančnih prihodkov) in proti-kriznih ukrepov na javnofinančno stabilnost, se ukvarja **»Program stabilnosti«** (januar 2010), ki se nedvomno uvršča v skupino dokumentov »izhoda iz proti-kriznih ukrepov«. Bolj kot domači javnosti, ki ji je namenjena predvsem **»Slovenska izhodna strategija 2010-2013«**, je namenjen Evropski komisiji; pokazal naj bi ji, kako bo Slovenija konsolidirala javne finance in se vrnila v objem pravil Pakta stabilnosti⁴. Gre za precej standardiziran, sicer solidno napisan dokument, ki mu je po analitični plati težko prav veliko očitati⁵. To pa ne pomeni, da je v Programu predvidena finančna konsolidacija s ciljem znižanja javnofinančnega primanjkljaja v letu 2013 na samo 1.6 odstotka BDP (krepko pod raven zahtevano s PSP) tudi realistična.

Konsolidacijo naj bi dosegli brez povišanja davkov in povečanja javnih prihodkov, torej z zmanjšanjem odhodkov: (1) z umikom fiskalnih spodbud in opuščanjem ukrepov za pomoč finančnemu sektorju, (2) z zmanjšanjem in racionalizacijo odhodkov, (3) s strukturnimi ukrepi in (4) z boljšim črpanjem sredstev iz EU. Program se zanaša na gospodarsko rast, ki (že zato, ker je BDP v imenovalcu »konsolidacije«) posredno določa tudi ciljne vrednosti: deleže javnofinančnih prihodkov in odhodkov ter javnofinančnega salda v BDP. Cilji (prihodki, odhodki in saldo) Programa ter predvidena gibanja makroekonomskih agregatov, ki naj bi jih omogočila, so prikazana v Tabeli 1.

4 Da je tolikšna »prizadevnost« Slovenije nepotrebna, kažejo predvideni proračunski primanjkljaji evropskih držav zbrani v Tabeli 3.

5 Povsem nepotrebna je vključitev »potencialne« rasti in produkcijske funkcije, še bolj pa razprava o problemih javnih financ v leto 2060.

Tabela 1

S Programom predvidena fiskalna konsolidacija in gibanja agregatov v obdobju 2010 – 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Javno finančni prihodki (% BDP)	42,4	40,3*	43,2	42,9	42,7	42,5
Javnofinančni odhodki	44,2	46,0*	48,9	47,1	45,9	44,2
Javno finančni primanjkljaj	-1,8	-5,7*	-5,7	-4,2	-3,1	-1,6
Realni BDP	3,5	-7,3	0,9	2,5	3,7	3,5
Zasebna potrošnja	2,0	-2,0	0,0	1,0	2,3	2,5
Javna potrošnja	6,2	3,2	-1,5	0,0	2,4	2,5
Investicije	7,7	-21,0	-2,0	3,0	7,0	4,0
Izvoz	2,9	-17,9	4,1	6,8	7,5	7,5
Uvoz	2,9	-19,8	1,8	4,9	7,2	6,8
Rast zaposlenosti	2,8	-2,4	-1,6	-0,9	0,7	0,7
Stopnja brezposelnosti	4,4	5,7	6,7	7,3	7,2	6,8

Vir: »Program stabilnosti«, MF RS, Eurostat. * ocene

9

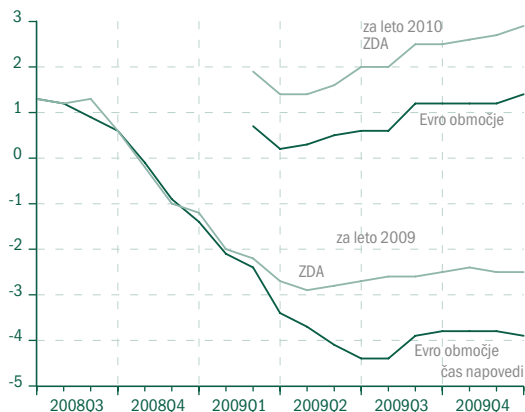
3. »Napovedi« gospodarske aktivnosti

Povsem razumljivo je, da napovedi gospodarskih gibanj v Programu lahko izhajajo le iz napovedi gospodarskih gibanj v EU; po njih naj bi bila rast BDP v EU letos 0.2 odstotna, v letu 2011 pa 1.6 odstotna. Kako negotovo je oboje, kažejo »napovedi« gospodarske rasti EU15 in ZDA na Sliki 1. Gre za povprečne napovedi 15 uglednih svetovnih bank in institutov, ki jih mesečno objavlja londonski The Economist (Economist Pool of Forecaters). Ti so na primer julija 2008 za leto 2009 »napovedovali« 1.3 odstotno gospodarsko rast v evro območju in ZDA; še v januarju 2009, ko je bilo svetovno gospodarstvo že globoko v krizi, so bile njihove »napovedi« gospodarske rasti za leto 2009 pozitivne, šele sredi leta so se približale dejanskemu 4 odstotnemu krčenju BDP na področju evra in 2.5 odstotnemu v ZDA. »Napovedi« istih institucij za 2010 gredo v drugo smer, iz meseca v mesec so bolj optimistične⁶, a zato le malo bolj zanesljive⁷. Zadnje napovedi v januarju za letošnje leto so 3 odstotna gospodarska rast v ZDA in 1.2 odstotna v evro območju.

6 Optimističnost »napovedi« se povečuje z oddaljenostjo, tako naj bi bilo leto 2011 mnogo boljše kot 2010, slovenski srednjeročni scenarij za razdobje 2012-2014 je s povprečno 3.6 odstotno rastjo BDP, 7.5 odstotno rastjo izvoza in 6.9 odstotno rastjo uvoza mnogo boljši od napovedi do 2012.

7 Nekoliko večja zanesljivost napovedi zdaj je razumljiva; kriza se je začela s prelomom dotedanjih gibanj in vzpostavitve novih ravni, zdaj gre le za nadaljevanje. Si pri ugibanju lahko pomagamo z zgodovino? Carmen Reinhart in Kenneth Rogoff (2009) sta za 18 kriz v preteklosti ugotovila, da je BDP v povprečju upadal dve leti in se zmanjšal za desetino, brezposelnost, ki se je povečevala več kot štiri leta in se dvignila za 7 indeksnih točk, javni dolg pa za 86 odstotkov. Precej daljša so povprečna razdobja zniževanje cen na nepremičninskem trgu in na trgu vrednostnih papirjev: prve naj bi se zmanjševale šest let in padle za 35 odstotkov, indeksi na borzah pa tri leta; znižali naj bi se za 55 odstotkov. Razlogov za trditve, da bo zdajšnja kriza krajša ali plitvejša, ni, saj so bile krize, ki sta jih analizirala omejene na posamezne države ali skupine držav, padci zdaj pa so že v začetni fazi presegli padce v prejšnjih krizah. Nič tudi ne kaže, da je strinjanje o tem, kako iz krize, kaj večje kot je bilo v preteklosti, ali da je sposobnost obvladovanja kriz kaj večja. Če za razdobje začetka krize uporabimo zadnje četrletje 2008 in omenjena zgodovinska povprečja, bi dno v produkciji veljalo iskati konec 2010, najvišjo stopnjo brezposelnosti konec 2012, borzni indeksi bi se začeli popravljati sredi 2011, cene nepremičnin pa šele v letu 2014. A tudi tu gre le ta ugibanja. Kakorkoli, o krizi in njenem trajanju bomo malo več vedeli šele, ko bo mimo.

Slika 1
»Napovedi« gibanja BDP v letu 2009 in 2011



Kaj lahko rečemo o globini in trajanju krize v Sloveniji? Ne veliko. Zaenkrat s precejšnjo verjetnostjo lahko trdimo le, da bo določena z globino in trajanjem krize v razvitem delu EU⁸.

Slika 2 razkriva veliko odvisnost nihanja BDP Slovenije od nihanja BDP v razvitem delu EU. Kljub trdnosti te povezave pred in med krizo ostaja vrnitev na gospodarsko rast, ki bi bila višja od rasti v EU15 in ki bi zagotavljala nadaljevanje konvergence, povsem negotova. Kar nekaj razlogov je za trditev, da se bo po krizi elastičnost (rast) slovenskega BDP na (rast) BDP v EU zmanjšala. Slovenija je po letu 2004 prevzela značilnosti razvojnega modela drugih novih članic EU; to je vzdrževanje gospodarske rasti z zunanjim neravnotežjem oziroma s tujim varčevanjem, kar se kaže kot velik primanjkljaj na tekočem računu, ki presega sočasno povečanje BDP in ki ga vse bolj pogloblja primanjkljaj na računu dohodkov (plačila obresti, odliv dobičkov)⁹. Tudi zadolženost bank (gospodarstva in prebivalstva) v tujini, ki je nastala v razdobju 2005-2008, ni mnogo manjša kot v drugih novih članicah¹⁰. Do nadomestitve velikih depozitov države v bankah z depoziti gospodinjstev in gospodarstva, ki bi omogočali normalno kreditiranje gospodarstva, pa je

8 Preprosta enačba, ki kaže odvisnost rasti BDP v Sloveniji od rasti v EU15 (po četrtilletjih v razdobju 2001-2009, pove da je enodstotna sprememba BDP v EU15 »povzročila« 1.30 odstotno kratkoročno spremembo BDP v Sloveniji in da je bil dolgoročni učinek enodstotne spremembe v EU15 približno 2 odstotna sprememba v Sloveniji.

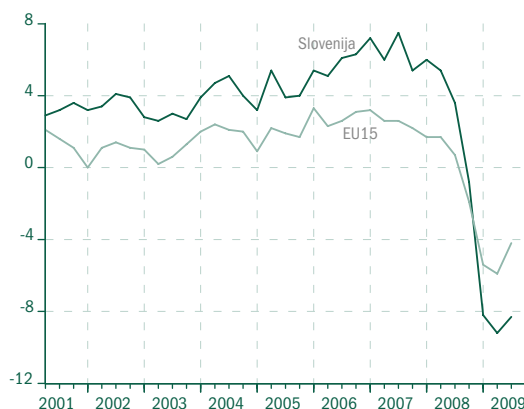
9 Lanskoletni mnogo manjši primanjkljaji kot v preteklih nekaj letih te odvisnosti ne spreminjajo; bolj ali manj izravnana bilanco imamo ob velikem krčenju BDP.

10 Dodajmo še gospodarsko razsulo s katastrofalnimi neravnotežji, ki jih je zapustila prejšnja vlada, a bi jih verjetno tudi zdajšnja, če bi bila takrat na oblasti. Neravnotežja, ki so nastala v »hazarderskih« letih s poganjanjem investicij v razdobju konjunktore in z zadolževanjem bank, podjetij in posameznikov za kupovanje dejanskega in virtualnega bogastva - malovrednih vrednostnih papirjev doma in na tujem, so močno skrčila že sicer majhne možnosti gospodarske politike. Dodatno breme je zdajšnji vladi prinesel še »najbolj uspešen« projekt prejšnje - odpravljanje »plačnih nesorazmerij« v javnem sektorju; ta je prejšnji »kaos« spremenil v še večji kaos.

dolga pot- Preden se bo razmerje med krediti in depoziti vrnilo na stanje pred letom 2005, torej pred razdobjem »kreditne zasvojenosti« bo minilo kar nekaj let. Model rasti, ki temelji na tujem varčevanju in tujih neposrednih naložbah (prodajah premoženja), pa dolgoročno ni vzdržan. Tudi pozitivni učinki morebitnega okrevanja v razvitem delu EU, ki bo v večji meri kot pred krizo ustvarjeno s povpraševanjem po domačih produktih v posameznih velikih članicah razvitega dela EU, bodo verjetno šibkejši kot pred krizo. Celo ob okrevanju v EU zato ne gre izključiti nadaljevanja stagnacije ali zaostajanja novih članic, tudi Slovenije, za rastjo razvitega dela EU. Kakorkoli, napovedi o gospodarski rasti v EU in še posebej v novih članicah je mogoče uvrstiti med »ugibanja«. Kar je gotovo, je le, da »strukturni ukrepi« in »posodobitve« socialnega sistema gospodarske rasti ne bodo povečale, lahko pa jo znižajo.

11

Slika 2
Stopnje rasti BDP Slovenije in EU



4. Javnofinančni primanjkljaj in javni dolg

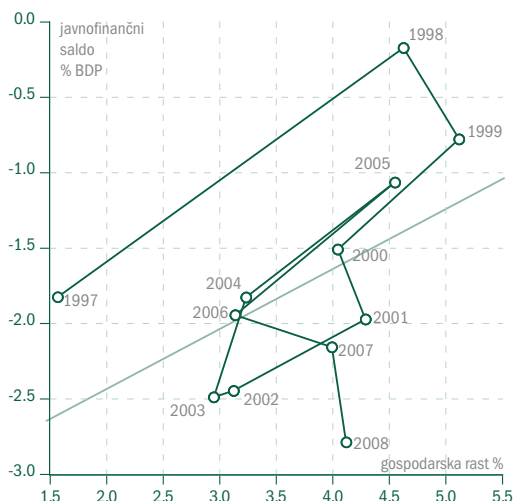
Med sodobne ekonomske »samoumevnosti« sodi prepričanje, da je za cenovno stabilnost (ki je trenutno še irelevantna)¹¹ in višjo gospodarsko rast nujno zmanjšati delež javnega sektorja v BDP in odpraviti javnofinančne primanjkljaje. V področju evra naj bi to zagotavljal **Pakt stabilnosti** iz leta 1997. Proračunski primanjkljaji članic EU so se po letu 1997 res močno

¹¹ Celo v IMF se pojavljajo dvomi v škodljivost inflacije, ki bi bila večja od 2 odstotkov (Blanchard, O at all. IMF, 2010)

skrčili, primanjkljaj do leta 2001 v nobeni članici EU ni presegel 3 odstotka BDP¹²; tudi javni dolg se je, deloma tudi s prodajami državnega premoženja, v tem razdobju zmanjševal. A takoj, ko je rast oslabela, to je še pred krizo, so določila Pakta postala moteča. Kriza je stvari dokončno spremenila¹³, saj so veliki javnofinančni primanjkljaji neizogibna posledica krčenja gospodarske aktivnosti. Velikost «normalnega» deleža javnega sektorja posamezne države (prihodkov in odhodkov) je sicer dolgoročno določena z zgodovinsko ekonomsko, politično in socialno ureditvijo, na kratek rok pa se spreminja predvsem v odvisnosti od gospodarske rasti, kar se najprej pokaže v razliki med prihodki in odhodki. torej v primanjkljaju.. Povezanost med gospodarsko rastjo in javnofinančnim primanjkljajem za EU je za razdobje 1997-2008 prikazana na Sliki 3. Na vodoravni osi so povprečne stopnje gospodarske rasti, na navpični pa povprečni javnofinančni saldi¹⁴.

12

Slika 3
Gospodarska rast in javnofinančni saldo v EU (letna povprečja)



- 12 Vsaj navidez je Pakt deloval, oziroma ni bil škodljiv, saj so bile v razdobju visoke gospodarske rasti njegove omejitve slej ko prej irelevantne. Moteč je postal, ko je gospodarska rast po letu 2001 začela pešati, proračunski primanjkljaji pa naraščati; leta 2003 je primanjkljaj v dveh največjih gospodarstvih (Francija, Nemčija) uradno presegel «magično» 3 odstotno mejo, do leta 2005 se jima je pridružila več kot polovica večjih starih in novih članic EU. Namesto, da bi EK uporabila določila o sankcijah (da jih proti velikim članicam ne bo, je bilo gotovo že ob sprejemanju Pakta) ali Pakt razveljavila, je začela iskati nove definicije javnofinančnega primanjkljaja, s katerimi bi primanjkljaj prilagodila «magični» 3 odstotni meji.
- 13 Na njenem začetku se je Evropska komisija sicer še sklicevala na Lizbonsko strategijo in Pakt stabilnosti, čeprav je bilo že dolgo očitno, da z njima ni mogoče ničesar rešiti.
- 14 Povezanost med gospodarsko rastjo in javnofinančnim primanjkljajem v članicah EU, ki jo ugotavljamo s panelno regresijo s podatki o gospodarski rasti in proračunskih primanjkljajih 25 držav članic EU (brez Malte in Luksemburga) v razdobju 1997-2008 kaže naslednja regresijska premica
- $$\text{Saldo} = -2.99 - 0.34 \cdot \text{BDP} \quad R^2 = 0.66$$
- $$(13.5) \quad (-6.58) \quad DW = 1.04$$
- Po njej bi bil «normalen» proračunski primanjkljaj držav EU v razdobju od 1997 do 2008 ob stagnaciji gospodarske aktivnosti približno 3 odstoten, vsak odstotek gospodarske rasti naj bi ga zmanjšal za 0.34 odstotne točke; približno 3 odstotna gospodarska rast je bila potrebna za uravnotežen proračun. Z enačbo je mogoče oceniti, kolikšen bi bil «normalen» javnofinančni primanjkljaj v letu 2009 (kakršen bi izhajal iz povezanosti rasti in primanjkljaja v razdobju 1997-2008), če bi v vseh gospodarstvih EU veljala splošna »evropska« povezanost med rastjo in primanjkljajem.

»Normalen« javnofinančni primanjkljaj, ki bi izhajal iz »evropske« povezanosti med rastjo in saldnom bi tako v Sloveniji lani dosegel 5.54 odstotkov BDP; približno tolikšen je tudi bil. Ni odveč dodati, da je Slovenija (upoštevaje razvitost, odprtost in strukturo trgovinske menjave) tako po padcu BDP, velikosti javnofinančnega primanjkljaja pa tudi deležu javnega sektorja v BDP povsem normalna »regija« EU.

Ocene učinkov dogajanj, ki so vplivala na javnofinančne prihodke in odhodke v letu 2009, so v Tabeli 2. Po njih je k ocenjenemu 4.9 odstotnemu primanjkljaju zmanjšanje prihodkov prispevalo 2.6 odstotni točki, povečanje odhodkov pa 2.3 odstotni točki. Edini ukrep, ki je za 1 odstotno točko BDP povečal davčne prihodke, je bil dvig trošarin, ki je nevtraliziral slabo polovico izpada prihodkov zaradi delovanja avtomatičnih stabilizatorjev. Kar 2 odstotni točki (40 odstotkov) primanjkljaja je mogoče pripisati zgrešenim fiskalnim reformam iz prejšnjih let, ki so le zmanjšale javne prihodke in povečale neenakost v družbi, prav nič pa niso prispevale k gospodarski učinkovitosti in rasti, kar je bil temeljni argument za zniževanje progresivnosti dohodnin, davka na dohodek pravnih oseb in uvedbo cedularne obdavčitve dohodkov iz kapitala.

13

Tabela 2

Fiskalni učinki ukrepov v 2008 in 2009

	prihodki	odhodki	skupaj	prihodki	Odhodki	skupaj
	mil. €			% BDP		
učinki ukrepov v 2008, razna znižanje davkov in uvedbe subvencij (vrtci, malice)	-468	-248	-716	-1.3	-0.7	-2.0
proti-krizni ukrepi (znižanje davka na dobiček in razne subvencije za zaposlovanje)	-68	-577	-645	-0.2	-1.6	-1.8
stabilizacija javnih financ (dvig trošarin)	+345		+345	+1.0		+1.0
delovanje avtomatičnih stabilizatorjev (zmanjšanja davčnih prihodkov zaradi krčenja davčnih osnov)	-772		-772	-2.1		-2.1
Skupaj	-963	-825	-1788	-2.6	-2.3	-4.9

Vir: Peter Kunzel: »Fiscal policy response to crisis: Case of Slovenia« v Bančni Vestnik, november 2009, 27-33; Podoben izračun učinkov ukrepov in avtomatičnega stabilizatorja na prihodke in odhodke v Programu se precej razlikuje od gornjih ocen.

Najnovejši podatki o javnofinančnih prihodkih kažejo, da bi se lahko negativni učinki delovanja avtomatičnih stabilizatorjev okrepili (tudi zaradi časovnega zaostajanja prihodkov za transakcijami) in da je mogoče računati na še večji padec javnofinančnih prihodkov¹⁵. Razpredanja o učinkovitosti pri pobiranju prihodkov, ki naj bi jo dosegli z institucionalnimi spremembami (davčne izvršbe, nadzor, moderna računalniška orodja in prostovoljno plačevanje davkov) niso škodljiva, njihovi učinki na davčne prihodke pa so lahko le marginalni.

14

Zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja z zmanjšanjem odhodkov (tudi plač, zaposlenosti in materialnih izdatkov) v javnem sektorju je razumljivo, manj razumljivi so argumenti (odprava plačnih nesorazmerij), povsem iluzorna pa so pričakovanja, da bo »varčevanje« spodbudilo gospodarsko aktivnost. Opuščeni oziroma upokojeni bodo samo prenehali »ustvarjati delo« in prešli na finansiranje iz drugih javnih blagajn, ki jih bo prav tako treba napajati z davki. Gospodarska aktivnost se brez povečanja povpraševanja, tujega ali domačega, ne more povečati; mnogih produktov in storitev, ne glede na ceno, sploh ni mogoče prodati, ker jih nihče ne rabi¹⁶. Kljub odvisnosti od tujega povpraševanja in šibkosti keynezianske politike v majhnem gospodarstvu, izhod ne bi smel povsem prezreti možnosti povečanja povpraševanja. Toda investicije države, ki bi mogle vsaj marginalno spodbuditi gospodarsko aktivnost, naj bi se celo zmanjševale, posebno še, ker je malone trikratno povečanje sredstev EU s 0.74 % BDP v letu 2008 na 2.00 % v letošnjem letu malo verjetno.

Zaveza za odpravljanje diskrecijskih ukrepov že v letu 2010 in 2011 in odpoved posegov v prihodke (DDV in trošarine) **je nepremišljena in prehitra**¹⁷. V Nemčiji so uveljavitev »fiskalnega pravila«, po katerem strukturni primanjkljaj na zvezni ravni ne sme preseči 0.35 % BDP, odložili do leta **2017**, uveljavitev pravila, da morajo imeti dežele izravnan proračun, pa celo do leta **2021**. Prelaganje vse teže konsolidacije na odhodkovno stran je še bolj nerealistično, ker naj bi se zaradi hitrega povečanja zadolžitve javnofinančnega sektorja doslej zanemarljiv delež obresti povečal na 2.1 odstotka BDP. To bi zahtevalo izredno velik primarni presežek, ki ga brez večjih prihodkov ne bo mogoče ustvariti. Kot možnost za finansiranje proračunskega primanjkljaja se omenja še prodaja državnega premoženja, tokrat bolj iz nuje kot iz »religiozne« prepričanosti v absolutno koristnost tujih prevzemov.

15 Kljub negotovosti povezani s timingom vplačil trošarin, je mogoče z veliko verjetnostjo trditi, da bodo nominalni javnofinančni prihodki brez povečanja davčnih stopenj pri DDV in trošarin v letu 2010 nižji kot so bili v letu 2009. Januarski javnofinančni prihodki 1076 milijonov evrov so bili za 74 milijonov evrov (6.4 odstotke) manjši kot leto prej. Zmanjšanja direktnih davkov (dohodnina, davek na dohodek pravnih oseb) je skladno s pričakovanji, izredno veliko zmanjšanje trošarin pa je morda v večji meri posledica naključno sezonskih vplivov (zaradi sobote 31. januarja se vplačila dela trošarin prenaša v februar).

16 Postali so podobni Balzerowiczevim »pure socialist production goods« iz razdobja transformacijske depresije.

17 Z zadolževanjem države za sprostitev kreditnega krča se je privatna zadolženost v tujini le spremenila v javno zadolženost v tujini, ni pa povečala kreditiranja gospodarstva, ki ob pomanjkanju povpraševanja potrebuje predvsem reprogramiranje dolgov in ne kreditov za širjenje proizvodnje, ki je ni mogoče prodati.

Kako (pre)optimistični so cilji Programa in kako irelevantne so omejitve (3 odstotni primanjkljaj in 60 odstotni javni dolg) kažejo »napovedi« proračunskih primanjkljajev in javnega dolga v desetih evropskih državah in ZDA v Tabeli 3. Čeprav naj bi bili primanjkljaji v letu 2011 nižji kot v letu 2010 kar v sedmih od enajstih držav, pa so napovedana znižanja relativno skromna, javni dolg pa naj bi se zaradi servisiranja dolga povsod povečal¹⁸.

Tabela 3

Javnofinančni saldo in javni dolg v letu 2010 in 2011

	primanjkljaj/BDP		javni dolg/BDP	
	2010	2011	2010	2011
Avstrija	-5.5	-5.8	78	82
Nemčija	-5.3	-4.6	82	85
Grčija	-9.8	-10.0	123	130
Francija	-8.6	-8.0	92	99
Irska	-12.2	-11.6	81	93
Italija	-5.4	-5.1	127	130
Nizozemska	-5.9	-5.3	77	82
Portugalska	-7.6	-7.8	91	97
Španija	-8.5	-7.7	68	74
Velika Britanija	-13.3	-12.5	83	94
ZDA	-10.7	-9.4	92	100

15

Vir: S. Cecchetti : The Future of Public Debt, Prospects and Implications, PP prezentacija

5. Pravlјice o strukturnih reformah in kaj bo leta 2060.

Predvidene strukturne reforme, ki naj bi istočasno povečale produktivnost, delovno aktivnost in infrastrukturo so za konsolidacijo javnih financ prej ko ne povsem irelevantne, če že ne škodljive. Del teh reform (posodobitev terciarnega izobraževanja, spodbujanje vlaganj v raziskave in razvoj ter razvoj in uporaba informacijsko komunikacijske tehnologije) z gospodarsko stvarnostjo nima veliko skupnega. Celo če bi delovale tako, kot naj bi, bi se to zgodilo z nekajletno zamudo. Pri drugem delu strukturnih reform (zmanjševanje davčnega bremena za zaposlene z nižjimi dohodki) gre dejansko za povsem razumljivo reševanje socialnih problemov ali za prerazdelitev odhodkov med javnimi blagajnami, saj vsako zmanjšanje davčnega bremena nekdo plača. Povsem »šolski« so tudi izračuni prispevkov proizvodnih faktorjev k 2.2 odstotni potencialni rasti do leta 2013¹⁹.

18 Brez inflacijskega davka in »seignoraga« je povečanje (zmanjšanje) dolga (dD) določeno z dolgom (D), obrestno mero (i), gospodarsko rastjo (r) ter velikostjo primarnega primanjkljaja ali presežka (PR): $dD = D \cdot (i - r) + PR$.

19 Pred tem izračunana potencialna rast za razdobje 2005-2013 je bila 3.7 odstotna. Nedvomno je le, da tudi zdajšnja potencialna gospodarska z realnostjo ne bo imela veliko opraviti, oziroma, je ne bo mogoče pojasniti s produktijsko enačbo in še posebej ne z njenim nepojasnenim delom – skupno faktorsko produktivnostjo.

Zadnji del Programa se ukvarja z letom 2060, takratno starostno strukturo prebivalstva in vzdržnostjo javnih financ, ki jo ogrožajo upokojenci²⁰. Kaj ima to opraviti z ukrepi za zdajšnjo konsolidacijo javnih financ, ostaja nejasno. Dosti h konsolidaciji javnih financ tudi ne bodo prispevali »K ciljem usmerjen proračun«, Fiskalni svet, Agencija za javno naročanje ali Agencija za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije (vsaj tako, kot je zamišljena).

Reference:

16

Blanchard, O, Dell'Aricio, G in Mauro, P (2010): »Rethinking Macroeconomic Policy« IMF Staff Position Note, February 12, 2010;

Bole, V (2009): »Kje dopolniti ekonomsko politiko za težje čase« Gospodarska gibanja, 411, februar 2009, 6-13;

Krugman, P.(2009): »Vrnitev ekonomike depresije in kriza leta 2008«, Ekonomska fakulteta 2009;

Kunzel, P.(2009): »Fiscal policy response to crisis: Case of Slovenia«, Bančni Vestnik, November 2009, Vol 58, No. 11, 27-33;

Mencinger, J (2005): »Leporečja lizbonske strategije in Slovenija«. Gospodarska gibanja, 367, februar 2005, 23-39;

Reinhart, C.M. in Rogoff, K.S. (2009) The Aftermath of Financial Crisis«, NBER Working Paper 14656;

Štiblar F. (2010): »Strategija izhoda iz krize ali iz proti-kriznih ukrepov«, Gospodarska gibanja, 421, januar 2010, 6-16;

20 Kako nesmiselne so takšne projekcije, dovolj zgovorno kaže podatek, da se bo po njih delež pokojnin za invalide z zdajšnjega 1.5 odstotka BDP v letu 2060 zmanjšal na 1.2 odstotka, delež državnih pokojnin pa se bo podvojil (z 0.1 na 0.2 odstotka BDP)