

JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ IN DOLG V KRIZI

Jože Mencinger

6

Na račun gospodarske politike zdajšnje vlade je največkrat slišati obtožbe o prevelikem proračunskem primanjkljaju in povečevanju javnega dolga. Običajno jih spremljajo še hvalnice visoki gospodarski rasti in proračunskemu »presežku« v razdobju prejšnje vlade, pri čemer pa se povsem spregledujejo makro gospodarska neravnotežja, ki so nastala v istem razdobju¹. Pravzaprav precej podobno ravna Evropska komisija, ki zdajšnjo krizo še zdaj obravnava, kot da bi šlo za nepredvidljiv potres, dejansko pa je zanjo sokriva².

Razprav o tem, kdaj, kako in zakaj je Slovenija zašla v krizo, in o tem, kako iz nje, ne manjka (glej na primer Štiblar, 2008; Bole, 2009, 2010; Mencinger, 2010). Izogniti se ji zaradi vpetosti v EU in v svetovno gospodarstvo ni mogla, zapuščina »hazarderskega« razdobja (2005-2008) pa je močno zmanjšala možnosti za omilitev njenih socialnih posledic³. Tu nas zanimajo le morebitne razlike med makro fiskalnimi učinki krize v Sloveniji in drugih članicah EU, ki naj bi razkrile napake fiskalne politike; ustrezni podatki so zbrani v Tabeli 1.

1 Ob tem pa je najbrž korektno dodati, da bi tudi zdajšnja vlada, podobno kot je prejšnja, podlegla splošni svetovni evforiji ustvarjanja bogastva s finančnimi »produkti« in ne bi zaustavljala zadolževanja podjetij in bohotenja finančnega sektorja.

2 V novi strategiji **Evropa 2020** Komisija ugotavlja, da je gospodarska kriza izničila nedavni »napredek« EU; ob 4 odstotnem zmanjšanju BDP, je industrijska proizvodnja nazadovala na raven devetdesetih, brezposelnost se je dvignila na 23 milijonov ali na 10 odstotkov aktivnega prebivalstva, povprečni javnofinančni primanjkljaj pa dvignila na 7 in javni dolg na 80 odstotkov BDP; v dveh letih je bilo izničenih dvajset let fiskalne konsolidacije. V spremljajočem dokumentu »Delovni dokument služb komisije – Ocena lizbonske strategije« Komisija zdaj sicer priznava (kar je bilo očitno že ob njenem sprejetju), da je prvotna strategija, po kateri naj bi EU do leta 2010 postalo najbolj dinamično in konkurenčno na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sčasoma prerasla v pretirano zapleteno strukturo s številnimi cilji in ukrepi ter nejasno razmejitevjo obveznosti in nalog. To naj bi zahtevalo »prenovo« v letu 2005; ta pa naj bi po mnenju Komisije imela »pomemben učinek na rast in delovna mesta, ki pa ga ni preprosto oceniti, saj naj bi bil odvisen od gospodarskega cikla in zunanjih vplivov pa tudi javnih politik«. Najbrž je učinke strategije težko oceniti tudi zato, ker jih ni bilo. Po mnenju Komisije je »lizbonska strategija pripomogla k oblikovanju širokega soglasja glede reform, ki jih potrebuje EU...«, »državljanom in podjetjem v EU prinesla konkretne koristi...«, »strukturne reforme pa so povečale odpornost EU in nam pomagale prebroditi krizo«. Soglasja politikov o reformah, vsaj po njihovem nenehnem sklicevanju nanje sodeč, ne gre zanikati; vprašljivi so njihovi učinki. Kakšne so bile koristi in kako je strategija pomagala prebroditi krizo, ni mogoče ugotoviti. Nedvomno je vsaj, da se je Evropa kljub strategiji, če že ne zaradi nje, znašla v krizi. Pa ne le, ker strategija »ni ponudila dovolj orodij, da bi že na začetku lahko odpravili nekatere vzroke krize«, ker je bilo »kljub pomembnim dosežkom izvajanje reform na splošno počasno in neenakomerno«, ali ker »ni bil dovolj upoštevan pomen soodvisnosti v tesno povezanem gospodarstvu zlasti v evro-območju«. Proti kriznim orodij strategija, ki je temeljila na ekonomiki ponudbe, nekritičnem seljenju proizvodnih aktivnosti v dežele z nizko ceno dela, posledičnem zmanjševanju pravic delavcev doma in »poglabljanju« trga kapitala, sploh ni mogla ponuditi. Proti krizna orodja so namreč sestavina povsem spregledane ekonomike povpraševanja. Predstavniki Evropske komisije so krizo še potem, ko se je že razplamtela, kot vrači odganjali s ponavljanjem nesmiselnih kriatic iz lizbonskih strategij.

3 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 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.

Tabela 1

Delež javne porabe, gospodarska rast, javnofinančni primanjkljaj in javni dolg
(normalen in krizni)
(v odstotkih BDP)

	razvitost	delež javne porabe	rast BDP 2002-07	rast BDP 2008-09	deficit 2002-08	deficit 2009	dolg 2008	dolg 2009	povečanje dolga
EU27	100	46.63	2.20	-3.50	-2.21	-6.80	61.60	73.60	12.00
Belgija	117	49.93	2.12	-1.80	-0.61	-6.00	89.80	96.70	6.90
Bolgarija	37	39.27	5.80	1.00	1.04	-3.90	14.10	14.80	0.70
Češka	78	44.69	4.87	-1.60	-3.71	-5.90	30.00	35.40	5.40
Danska	122	53.06	1.78	-5.80	3.03	-2.70	34.20	41.60	7.40
Nemčija	116	46.19	1.25	-3.60	-2.31	-3.30	66.00	73.20	7.20
Estonija	66	35.27	8.22	-17.70	1.09	-1.70	4.60	7.20	2.60
Irska	143	35.19	5.52	-10.10	-0.16	-14.30	43.90	64.00	20.10
Grčija	93	44.94	4.18	0.00	-5.64	-13.60	99.20	115.10	15.90
Španija	103	39.04	3.38	-2.70	-0.03	-11.20	39.70	53.20	13.50
Francija	109	52.89	1.85	-2.40	-3.14	-7.50	67.50	77.60	10.10
Italija	103	48.16	1.03	-6.30	-3.10	-5.30	106.10	115.80	9.70
Ciper	92	42.83	3.55	1.90	-2.04	-6.10	48.40	56.20	7.80
Latvija	53	36.31	9.20	-22.20	-1.46	-9.00	19.50	36.10	16.60
Litva	57	34.33	8.32	-12.00	-1.41	-8.90	15.60	29.30	13.70
Luksemburg	270	39.87	4.58	-4.10	1.34	-0.70	13.70	14.50	0.80
Madžarska	63	50.06	3.68	-5.70	-6.93	-4.00	72.90	78.30	5.40
Malta	77	44.63	2.38	0.20	-4.60	-3.80	63.70	69.10	5.40
Nizozemska	132	45.87	1.98	-2.00	-0.83	-5.30	58.20	60.90	2.70
Avstrija	124	50.57	2.45	-1.70	-1.50	-3.40	62.60	66.50	3.90
Poljska	53	43.46	4.53	6.70	-4.27	-7.10	47.20	51.00	3.80
Portugalska	78	46.00	1.00	-2.60	-3.50	-9.40	66.30	76.80	10.50
Romunija	39	34.91	6.20	0.20	-2.29	-8.30	13.30	23.70	10.40
Slovenija	89	44.97	4.70	-4.30	-1.69	-5.50	22.60	35.90	13.30
Slovaška	66	38.16	6.70	1.50	-3.41	-6.80	27.70	35.70	8.00
Finska	116	49.29	3.42	-7.10	3.54	-2.20	34.20	44.00	9.80
Švedska	123	54.87	3.30	-5.50	1.40	-0.50	38.30	42.30	4.00
UK	119	43.66	2.60	-5.00	-3.24	-11.50	52.00	68.10	16.10

Vir podatkov: Eurostat, lastni izračuni

Povečanje javnofinančnih primanjkljajev je (ob danem davčnem sistemu) neizogibna in takojšnja posledica krčenja gospodarske aktivnosti, saj takoj prinaša krčenje javnofinančnih prihodkov iz posrednih (DDV in trošarina) ter neposrednih davkov (davek na dobiček, dohodnina in prispevki). Poleg tega zahteva večje izdatke za vzdrževanje socialne varnosti in, v primeru zdajšnje krize, še za socializacijo izgub bank, s katero države poskušajo preprečiti gospodarski zlom.

Povezanost med gospodarsko rastjo in javnofinančnim primanjkljajem za članice EU in Slovenijo je za razdobje 1997-2008 prikazana na Sliki 1 s povprečnimi stopnjami gospodarske rasti članic in Slovenije na vodoravni in povprečnimi javnofinančnimi saldi na navpični osi.⁴ Slika 1 kaže, da je negativna povezanost med rastjo BDP in javnofinančnim primanjkljajem v Sloveniji »normalna«, to je podobna kot v članicah EU.

Slika 1

Gospodarska rast in javnofinančni saldo v evro območju in Sloveniji

8

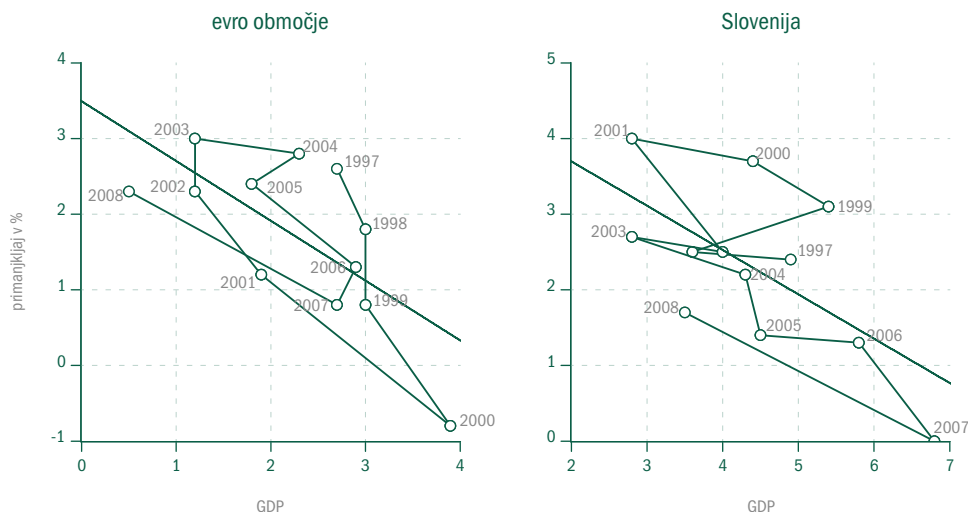


Tabela 1 potrjuje, da krizna javnofinančna gibanja v Sloveniji niso nikakršna posebnost. Tako kot slovenski »normalni« primanjkljaj v razdobju 2000-2007 ni bil zelo drugačen od »evropskega«, je tudi slovenski »krizni« primanjkljaj povsem »evropski«, saj se je z »normalnega« 2.21 odstotnega v EU27 in 1.69 odstotnega v Sloveniji povečal na 6.8 oziroma 5.5 odstotkov v letu 2009, dolg pa s 61.6 konec 2008 na 73.6 konec 2009 v EU27 in s 22.6 na 35.9 v Sloveniji. Delež javnih izdatkov v BDP je zaradi povečanja števca in zmanjšanja imenovalca zrasel s 46.5 na 50.7 oziroma s 45 na 50 odstotkov BDP. Kolikšno je bilo krizno povečanje javnega dolga (razlika med dolgom konec 2009 in konec 2008) v državah EU27 kaže Slika 2.

4 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 1997-2009 kaže naslednja regresijska premica

$$\text{Saldo} = -4.01 + 0.33 \text{ r BDP} + 0.26 \text{ r BDP}(-1) \quad R^2 = 0.71$$

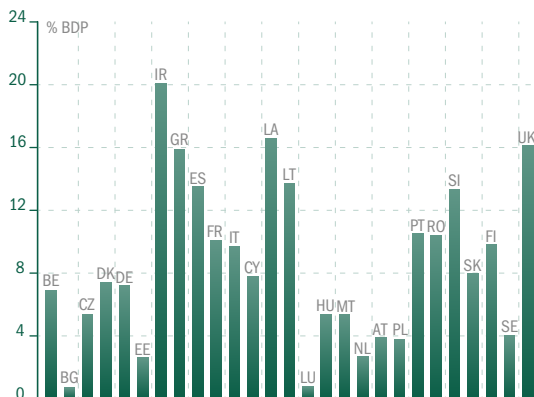
$$(-17.5) \quad (9.31) \quad (4.08) \quad DW = 1.02$$

Po njej bi bil »normalen« proračunski primanjkljaj držav EU v razdobju od 1997 do 2008 ob stagnaciji gospodarske aktivnosti približno 4 odstoten, vsak odstotek gospodarske rasti v tekočem letu naj bi ga zmanjšal za 0.59 odstotne točke (za 0.33 odstotne točke v letu tekočem in za 0.26 v naslednjem letu).

Povečanje dolga v letu 2009 je bilo v Sloveniji nekoliko večje kot v povprečju EU27; v Sloveniji se je javni dolg povečal za 13,3, v EU27 pa za 12 odstotnih točk; po povečanju dolga je Slovenija na sedmem mestu med sedemindvajsetimi članicami. Bolj kot Slovenija so javni dolg v letu 2009 povečale predvsem bolj »liberalne« države EU: Irska, Velika Britanija, Grčija, Latvija, Španija in Litva. Sicer pa je Slovenija po agregatih v Tabeli 1 precej »na sredini« EU27: petnajsta je po bruto domačem produktu na prebivalca, štirinajsta po deležu javnega sektorja v BDP⁵, osma po »normalni« gospodarski rasti, enajsta po kriznem krčenju BDP, štirinajsta po »normalnem« javnofinančnem primanjkljaju, šestnajsta po »kriznem« javnofinančnem primanjkljaju, enaindvajseta po javnem dolgu v letu 2008 in dvajseta po javnem dolgu v letu 2009.

9

Slika 2
»Krizno« povečanje javnega dolga v članicah EU



Enostavna korelacijske analiza podatkov v Tabeli 1 le potrjuje domnevo, **da so bolj »socialno tržna« gospodarstva** (praviloma so to bolj razvita gospodarstva z večjim deležem javnega sektorja v BDP), **v krizi odpornejša kot bolj »liberalna« gospodarstva** (praviloma manj razvita in z manjšim deležem javnega sektorja). V bolj liberalnih evropskih gospodarstvih se je kriza začela prej, krizno krčenje gospodarske aktivnosti je bilo precej močnejše kot v bolj socialno tržnih, bolj sta se v njih povečala tudi javnofinančni primanjkljaj in dolg⁶.

Povezanosti med deležem javnega sektorja in »normalnim« proračunskim primanjkljajem v BDP ni (koeficient korelacije $r=0.02$), saj je velikost »normalnega« deleža javnega sektorja dolgoročno določena predvsem z zgodovinsko ekonomsko, politično in socialno ureditvijo

⁵ Po deležu javnega sektorja v BDP, ki je močno povezan s stopnjo razvitosti, je Slovenija praktično na regresijski premici, ki povezuje razvitost z deležem.

⁶ To ne pomeni, da na jakost krize ne vplivajo druge značilnosti gospodarstev, kot so velikost, odprtost, gospodarska struktura itd.

oziroma gospodarsko razvitostjo ($r=0.59$). Ker pa se kratkoročno delež javnega sektorja spreminja predvsem v odvisnosti od gospodarske aktivnosti (ta se je bolj skrčil v »liberalnih« članicah), je povezanost med deležem javnega sektorja v BDP in »kriznim« primanjkljajem ($r=-0.40$) oziroma med deležem javnega sektorja in povečanjem dolga ($r=-0.28$) negativna.

10

Krizni javnofinančni primanjkljaj, ki bi izhajal iz »evropske« povezanosti med rastjo in saldonom, bi tako v Sloveniji lani dosegel 5.54 odstotkov BDP⁷; približno tolikšen je tudi bil. Slovenija je tudi (upoštevaje razvitost, odprtost in strukturo trgovinske menjave) po padcu BDP in povečanju javnofinančnega primanjkljaja v BDP povsem normalna »regija« EU. Želja po hitrem zmanjševanju javnofinančnega primanjkljaja z zmanjšanjem odhodkov (tudi plač, zaposlenosti in materialnih izdatkov) v javnem sektorju je razumljiva, saj se javnofinančni prihodki po lanskem velikem padcu še naprej krčijo oziroma ostajajo na nizki ravni. Povsem iluzorna pa so pričakovanja, da bo »varčevanje« spodbudilo gospodarsko rast. Manj plačani javni uslužbenci bodo manj trošili in še zmanjšali povpraševanje, odpuščeni oziroma upokojeni bodo le 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; šele povečanju gospodarske aktivnosti z zaostankom lahko sledijo večji javnofinančni prihodki, tem pa zmanjševanje primanjkljaja, javnega dolga in deleža javnega sektorja v BDP. Poskusi spremeniti vrstni red bodo krizo le podaljšali in poglobili. Zaveza za odpravljanje diskrecijskih ukrepov vlade že v letu 2010 in 2011 ter odpoved posegov v prihodke (praktično edina možnost za povečanje davčnih prihodkov so trošarine) je zato precej nepremišljena in prehitra⁸.

Reference

- Bole, V. (2009): »Kje dopolniti ekonomsko politiko za težje čase«, *Gospodarska gibanja*, 411, februar 2009, 6-13;
- Bole, V. (2010): *Ekonomskopolitični »hiti počasi« ali prioritete v kaotičnem okolju*, *Gospodarska gibanja*, 425, maj 2010, 4-12;
- Mencinger J. (2010a): »Kako iz pasti javnofinančnega primanjkljaja«, *Gospodarska gibanja*, 422, februar 2010, 6-16;
- Mencinger, J. (2010b): *Evropa 2020 – še tretjič v prazno?* *Gospodarska gibanja*, 423, marec 2010, 6-11;
- Štiblar, F. (2008): *Svetovna kriza in Slovenci; kako jo preživeti*, ZRC SAZU, 210 strani;

7 Ocene učinkov dogajanj (glej Mencinger 2010a), ki so vplivala na javnofinančne prihodke, kažejo, da je k vnaprej ocenjenemu 4.9 odstotnemu primanjkljaju (dejanski je bil 5.5 odstoten) zmanjšanje prihodkov prispevalo 2.6 odstotnih točk, povečanje odhodkov pa 2.3 odstotne točke. 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) lanskega primanjkljaja je mogoče pripisati zgrešenim fiskalnim reformam iz prejšnjih let, ki so le zmanjšale javne prihodke in povečale neenakost in družbi, prav nič pa niso prispevale k gospodarski učinkovitosti in rasti, kar je bil argument za zniževanje progresivnosti dohodnin, davka na dohodek pravnih oseb in uvedbo cedularne obdavčitve dohodkov iz kapitala.

8 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 izravnane proračune, pa celo do leta 2021. Javnofinančni primanjkljaj Nemčije se je kljub hitremu oživiljanju gospodarstva letos v primerjavi z lanskim, zaradi manjšega priliva od davkov in večjih socialni transferov, podvojil.