

Prejeto:	09-05-2012	
Šifra:	001-02/12-8/47	
Povezava:		
EPA:	206-VI	EU:
Sign. zn.:		
Kratika:		

Prof. dr. Lojze Ude

M N E N J E

O dokumentu »PREDLOG USTAVNEGA ZAKONA ZA SPREMEMBO 148. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE«

Po vseh dosedanjih razpravah o spremembi 148. člena Ustave RS sem tudi na podlagi neformalnih razgovorov z nekaterimi ustavnimi pravniki izoblikoval svoje stališče, da sprememba in dopolnitev 148. člena Ustave RS z vključitvijo tako imenovanega fiskalnega pravila v ustavno besedilo nista potrebni, v pripravljenem besedilu pa vsebinsko nista sprejemljivi. Razlogi za tako moje stališče so naslednji:

1. Vključitve te določbe v ustavo pogodba o fiskalnem pravilu, ki je bila ratificirana v Državnem zboru RS, v določbi drugega odstavka 3. člena ne zahteva, jo le priporoča. Določbe, ki naj bi zagotovile spoštovanje in upoštevanje tega pravila v nacionalnih proračunskih postopkih naj bi »zavezujoče in trajne«. Interpretacija te določbe v obravnavanem besedilu, da naj bi bilo pravilo uveljavljeno z dopolnitvijo ustave ali z »ustavi primerljivim aktom« (npr. temeljnim zakonom) ni natančna, saj je nemška ustava naslovljena z »Grundgesetz«, v našem pravnem sistemu pa temeljnih zakonov ne poznamo. Tudi vsako zakonsko ureditev je ne le mogoče, temveč v pravni državi tudi treba šteti za zavezujočo in trajno. Ustava RS že sedaj vsebuje vse ustavne podlage za uveljavitev fiskalnega pravila, saj v prvem odstavku 148. člena določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih, v 149. členu pa, da so krediti v breme države in poroštvo države za kredite dovoljeni le na podlagi zakona.

Državni zbor je z zakonom ratificiral pogodbo o fiskalnem pravilu. Ta pogodba je na podlagi določb 8. člena in drugega odstavka 153. člena Ustave RS zavezujoča tudi za Državi zbor. V našem sistemu velja načelo primata mednarodnega prava, kar pomeni, da morajo biti zakoni v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami (določba drugega odstavka 153. člena Ustave RS). Zaradi tega pomeni že ratifikacija pogodbe o fiskalnem pravilu »zavezujoča in trajna pravila« kot jih zahteva drugi odstavek 3. člena pogodbe.

Slovenska pravna ureditev torej zagotavlja spoštovanje fiskalnega pravila. Zaradi tega sprememba in dopolnitev ustave nista potrebni.

2. Pripravljen besedilo ustavnih sprememb in dopolnitev tudi ni v skladu s stališči Državnega zbora, sprejetimi dne 11. aprila ob obravnavi Predloga za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave RS z osnutkom Ustavnega zakona.

2. a Ti sklepi govorijo pod tč. a o omejevanju dolgoročne zadolženosti države, v tč. c pa o obveznosti države, da za svoje delovanje ne povečuje svoje zadolženosti oziroma na dolgi rok zmanjšuje svoj dolg. Pripravljen besedilo zaostruje fiskalno politiko in v drugem odstavku dopolnjenega drugega odstavka 148. člena Ustave RS govori o srednjeročni

uravnoteženosti brez zadolževanja. Res je, da v obrazložitvi predlog v tč. 2 pojasnjuje, da se v makroekonomski literaturi za srednji rok običajno razume dolžino poslovnega cikla, kar empirično pomeni obdobje od 5 do 8 let. Vendar pojma »srednjeročnost« in »dolgoročnost« očitno nista dovolj jasna, tako da tudi ni jasno, kateri rok je treba pri »srednjeročnem« uravnoteženju upoštevati.

2. b Sklepi DZ ne govore o fiskalnem svetu, spremenjeni in dopolnjeni 148. člen Ustave RS pa v tretjem odstavku **ustanavlja fiskalni svet, ki naj bi opravljal predhodni nadzor skladnosti predlaganih državnih proračunov s fiskalnimi pravili.** Ta svet je prej predvideval vladin delovni osnutek Zakona o fiskalnem pravilu v 5. členu kot samostojno posvetovalno telo za oceno vzdržnosti javnofinančne politike, sedanji osnutek pa ga **predvideva kot ustavno nadzorno institucijo.** Čeprav je iz obrazložitve razvidno, da Državni zbor tudi v primeru negativnega mnenja fiskalnega sveta lahko sprejme s strani vlade predlagani proračun, pa fiskalni svet kot ustavna kategorija brez dvoma pomeni omejevanje parlamentarne demokracije.

2. c Pod tč. d sklepi zahtevajo pri pripravi predloga spremenjenega in dopoljenega 148. člena Ustave RS preučitev »vseh pomembnih vidikov, ki so v zvezi s fiskalnim pravilom oziroma njegovim izvajanjem«. Osnutek predloga vsebuje le v 2. tč. obrazložitve, ko govori o vsebinah, na katerih naj bi temeljil Zakon o fiskalnem pravilu, nekaj misli o širših vidikih vpliva fiskalnega pravila, to je o uravnoteženosti proračuna brez zadolževanja, o ustvarjanju presežkov v obdobjih nadpovprečne rasti in o izjemah za odstopanje od načel, na katerih temelji fiskalno pravilo. Strokovna skupina je prejela kot delovno gradivo tudi dokument ministrstva za finance »Osnovna izhodišča in ciljni scenarij javnofinančne politike za obdobje 2012 – 2015: uravnoteženje bilanc država do leta 2015« Mislim, da to ne zadostuje za realizacijo sklepa Državnega zbora pod tč d, saj predlogu besedila 148. člena niso priložene nobene analize vpliva fiskalnega pravila na socialno politiko, pa tudi ne na gospodarski razvoj.

Pojasnjene tudi niso popolnoma posledica popolnoma realnih možnosti, kaj se bo zgodilo v primerih realizacije državnih garancij za dolgove DARS-a in v primeru sprejema garancij za TEŠ-6 tudi pri tej investiciji. **Obveznost, ki jo je naložil Državni zbor predlagatelju, torej po mojem mnenju očitno ni bila izpolnjena.**

3. V splošnem je največja pomanjkljivost gradiva ignoriranje problematike gospodarske rasti. Še več, gradivo očitno izhaja iz neoliberalističnega pojmovanja države oziroma njene vloge na področju gospodarstva, torej iz osnovnih premis te ekonomske doktrine, ki so deregulacija, privatizacija, zmanjšanje javne porabe in »vitka« država. To se kaže v samem besedilu predlaganega 148. člena Ustave RS, ki omejuje oziroma v bistvu sploh izključuje zadolževanje države za podporo gospodarskih projektov torej za pospeševanje gospodarske rasti, in na več mestih iz besedila dokumenta. V obrazložitvi spremenjenega in dopoljenega 148. člena Ustave RS predlog pod tč. 2 nekoliko širše pojasnjuje odnos do vloge države pri vzpodbujanju gospodarske rasti in s tem v zvezi o zadolževanju za investicije. Predlog pojasnjuje v tč. 2, ko govori o potrebi po fiskalnem pravilu, da šteje aktivno fiskalno politiko kot uspešno sredstvo za nadomeščanje upada zasebne potrošnje in »kolapsa« investicijskega trošenja in da izrecno nasprotuje izvzetju investicij iz okvira omejevanja zadolževanja. Na ravni sprenevedanja pa je ugotovitev predloga, da vključitev investicij v celotni obseg izdatkov nikakor ne pomeni njihove ukinitve, saj so investicijski projekti še vedno mogoči, le uvrstiti jih je treba pred ostale prioritete javne porabe. V času splošnega omejevanja javne

porabe in upadanja socialne varnosti vse številnejših skupin prebivalstva ter upoštevajoč obseg proračunske porabe za zakonske obveznosti oziroma za izpolnjevanje z zakoni določenih pravic je seveda investiranje v gospodarstvo brez vsakega zadolževanja (tudi notranjega) iluzija.

4. Zdrava fiskalna politika in uravnoteženost proračunov sta seveda nujna za zdravo in uspešno gospodarsko politiko. Dvigniti le elemente fiskalne politike na ustavno raven, vse gospodarske pobude in aktivnosti s strani države pa prepustiti materialnim možnostim in stihiji, pa pomeni ustavno uveljavitev neoliberalistične ekonomske doktrine. **Iz dokumentov in tudi iz zadnjih razprav na Odboru za finance Državnega zbora je razvidno, da vlada nasprotuje proračunski porabi za investicije, ki bi vzpodbujale gospodarsko rast.** Za mene predstavlja predlagana ureditev izkoriščanje gospodarske krize za ustavno uveljavitev neoliberalističnega ekonomskega sistema. To je zlasti očitno, ko neprestano poslušamo napovedi o pravi kataklizmi, če v celoti in v vseh izvedbenih oblikah ne sprejmemo v EU izoblikovane fiskalne politike, razumljene seveda v vsebini, ki jo ponujajo nasprotniki vloge države v gospodarskem sistemu in zlasti pri reševanju gospodarske krize.

6. Iz besedila gradiva (glej tč 3 obrazložitve) tudi izhaja, naj bi v ustavo zapisano fiskalno pravilo omogočalo predlagati Ustavnemu sodišču RS, da prepreči morebitni referendum proti zakonom, ki bi v bistvu uveljavljali v ustavo zapisano fiskalno pravilo (zakon o rebalansu proračuna, zakoni o ukrepih za omejevanje javne porabe ipd.). Kolikor zagovorniki uvrstitve fiskalnega pravila v ustavo res želijo preprečiti referendume o fiskalnih zakonih, naj to odkrito povedo in začnejo postopek za spremembo 90. člena Ustave RS o zakonodajnem referendumu, ki je že bil predmet številnih in poglobljenih strokovnih razprav.

Glede na vse povedano sem mnenja, da fiskalnega pravila ni smiselno vnašati v ustavno besedilo. Že na ustavni komisiji je mogoče, da predlog ustavnega zakona na podlagi določbe drugega odstavka 179. člena Poslovnika državnega zbora ne bo dobil dvotretjinske večine glasov, nakar bo Državni zbor na podlagi drugega odstavka 180. člena poslovnika lahko sklenil, da je postopek za spremembo ustave končan. Seveda pa bi bilo najbolj sprejemljivo, če na današnji seji ustavna komisija svoje razprave ne bi zaključila in bi razpravo izpeljala širše, tudi izven formalnih oblik svojega delovanja.

Ker gre vendarle za vprašanje spremembe ustave, ki se tiče vseh slovenskih državljanov in v zvezi s katero bi morala biti izpeljana širša razprava (v tem primeru zlasti med ekonomisti in ustavnimi pravniki), za katero imamo tudi na podlagi pogodbe o fiskalnem pravilu dovolj časa, si dovoljujem še naslednjo pravno politično oceno:

V primeru, da predlog spremembe 148. člena Ustave RS ne bo sprejet, bo treba tudi organom EU in mednarodnih finančnih institucij pojasniti, da je v slovenskem pravnem sistemu fiskalno pravilo uveljavljeno na podlagi že veljavnih določb 148. in 149. člena Ustave RS in zaradi načela primata mednarodnega prava na podlagi zakona o ratifikaciji pogodbe o fiskalnem pravilu. V nasprotju z interesi države bi bilo v primeru nesprejema spremembe 148. člena Ustave RS očitati tistim, ki so glasovali proti spremembi tega člena, nasprotovanje fiskalnemu pravilu, še bolj škodljivo pa bi bilo mnenje, da to pravilo ni bilo vneseno v slovenski pravni sistem in da naša država ni izpolnila svoje obveznosti iz ratificirane pogodbe o fiskalnem pravilu.

Ljubljana, 9. maja 2012

Lojze Ude