



REPUBLIKA SLOVENIJA

FISKALNI SVET

M N E N J A

št. 1-2012

O FISKALNI POLITIKI SLOVENIJE 2011–2012

Ljubljana, april 2012

Republika Slovenija
Fiskalni svet

Mnenja št. 1-2012 o fiskalni politiki Slovenije 2011–2012

Pripravili: prof. dr. Jože Mencinger, prof. dr. Rasto Ovin, prof. dr. Marjan Senjur
Urednik: prof. dr. Marjan Senjur
Priprava in oblikovanje: Miha Bizant
Naklada: spletna izdaja

ISSN: 2232-2590

KAZALO

prof. dr. Jože Mencinger:

BO FISKALNI PAKT PELJAL V FISKALNO UNIJO?	4
1 »Zlato pravilo« v slovenski ustavi.....	5
2 Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji.....	12
3 Kako je EU prišla tja, kjer je?	13
4 Fiskalna unija – prihodnost EU?.....	18

prof. dr. Rasto Ovin:

SLOVENIJA, REFORME IN FISKALNA VZDRŽNOST	29
--	----

prof. dr. Marjan Senjur:

PREGLED UKREPOV, NAČRTOV IN VPRAŠANJ FISKALNE POLITIKE 2011-2012	33
1 UVOD.....	33
2 NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ 2011-2012-2013 (kot podlaga za fiskalno politiko 2011/2012).....	33
2.1 Jesenske in pomladanske napovedi	33
2.2 Primerjava jesenskih in pomladanskih napovedi.....	37
2.3 Ponovna recesija	38
3 PRORAČUNI ZA LETA 2010, 2011 IN 2012.....	39
3.1 Izvrševanje in rebalans proračuna za leto 2010	39
3.2 Proračun 2011 in rebalans proračuna za leto 2011	39
3.3 Proračun za leto 2012 in rebalans proračuna.....	41
3.4 Bilanca B: Račun finančnih terjatev in naložb	42
4 GLOBALNA BILANCA JAVNEGA FINANCIRANJA.....	43
5 JAVNI DOLG REPUBLIKE SLOVENIJE	44
5.1 Javni dolg	44
5.2 Breme servisiranja javnega dolga	45
5.3 Poroštva in jamstva	46
5.4 Stopnja zadolženosti.....	46
6 FISKALNA KONSOLIDACIJA IN SREDNJEROČNI JAVNOFINANČNI OKVIR..	46
6.1 Kaj se je zgodilo v letih 2008–2010?.....	46
6.2 Fiskalna korekcija: 2010–2011.....	47
6.3 Fiskalna konsolidacija: 2012–2015	49
7 DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju	52
8 UKREPI ZA STABILNOST GOSPODARSTVA.....	53
8.1 Cilji ekonomskih politik v Programu stabilnosti za leto 2011.....	53

8.2 Vprašanje stabilnosti gospodarstva.....	55
9 JAVNOFINAČNI UKREPI ZA SPODBUJANJE GOSPODARSKE AKTIVNOSTI	56
9.1 Spodbujanje gospodarske rasti: Nacionalni reformni program 2011–2012.....	56
9.2 Prestrukturiranje in pomoč podjetjem med krizo.....	57
9.3 Nova industrijska politika	58
10 STABILIZACIJA BANČNEGA IN FINANČNEGA SISTEMA Z JAVNIMI SREDSTVI: DOKAPITALIZACIJA NOVE LJUBLJANSKE BANKE	58
11 PAKT ZA EVRO IN KONKURENČNOST SLOVENIJE NA EVRSKEM OBMOČJU	59
11.1 Evro plus pakt – zaveze Slovenije za leti 2011 in 2012	59
11.2 Konkurenčnost Slovenije na evrskem območju	60
11.3 Cenovna ali stroškovna konkurenčnost, ki se kaže v konkurenčnosti izvoza	61
11.4 Konkurenca za gospodarske vire: lokacijska konkurenčnost Slovenije.....	63
11.5 Od konkurenčnosti gospodarstva do konkurenčne gospodarske rasti	64
12 POGODBA ZA SLOVENIJO 2012–2015	65
12.1 Cilji in ukrepi Pogodbe za Slovenijo 2012–2015.....	65
12.2 Ekonomskopolitične značilnosti.....	67
12.3 Fiskalna konsolidacija	68
12.4 Preventivni in krizni mehanizem.....	69
12.5 Javnofinančno spodbujanje gospodarske aktivnosti.....	69
12.6 Javnofinančna odgovornost in vzdržnost	70
13 PRVI UKREPI NOVE VLADE	71
13.1 Intervencijski ukrepi za leto 2012: zamrznitev javnofinančnih odhodkov v letu 2012	71
13.2 Številni predlogi	71
14 FISKALNA ODGOVORNOST: normiranje javnofinančnih razmerij	72
14.1 Javnofinančno načelo	72
14.2 Fiskalna pravila.....	72
15 TEORIJA, EMPIRIJA, PRAKSA	73
15.1 Lafferjeva krivulja.....	74
15.2 Ekspanzija s krčenjem	74
15.3 Zmanjšani obseg javnega sektorja in »nova družba«	75
15.4 Časovno omejena veljavnost protirecesijskih ukrepov	76
15.5 Kakšen kapitalizem za majhno državo?	76

BO FISKALNI PAKT PELJAL V FISKALNO UNIJO?

prof. dr. Jože Mencinger

»Zlato pravilo«, s katerim naj bi dopolnili 148. člen ustave, ni ne koristno in ne škodljivo, je pa odveč; njegova nedodelanost je primerljiva z nedodelanostjo ustavne določbe o pravni in socialni državi. Predlagano besedilo zakona, ki naj bi uveljavilo »zlato pravilo«, ne odpravlja proračunskih primanjkljajev in ne zahteva njihovega sprotnega odpravljanja, kar je dobro, vendar preveč zmanjšuje njihovo prilagajanje gospodarskim dogajanjem.

Besedilo evropske »Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji«, na kateri temelji ustavni zapis »zlatega pravila«, je pravi biser baročno-birokratskega leporečja EU, a ni neškodljivo, kot bi sodili po leporečju. V bistvu gre za vsiljevanje »prave« javnofinančne politike v povsem različna okolja in gospodarska stanja; njegova uveljavitev bo le še povečala asimetrične udare enotne denarne politike. Pogodba odpravlja že doslej omejeno fiskalno samostojnost članic EU in jo prenaša na Evropsko komisijo, ki določa pravila in časovne okvire za približevanje srednjeročnim ciljem ter ocenjuje rezultate in sankcionira »odklone«. Najbrž pa bo »zlato pravilo« v kriznih časih delilo usodo Pakta stabilnosti.

Že ekstremne razlike med velikostjo proračunskih primanjkljajev in javnih dolgov članic EU povzročajo dvom o smiselnosti pakta in ustavnega zapisa »zlatega pravila«. Proračunski primanjkljaji ali presežki so določeni predvsem z nihanji javnofinančnih prihodkov, ta pa z dogajanjem v gospodarstvu; na javnofinančne prihodke vlada lahko občutneje vpliva le s spreminjanjem davčnih stopenj; če ob krčenju gospodarske aktivnosti želi imeti izravnani proračun brez dviga prihodkov, mora zmanjšati odhodke, kar zmanjšuje gospodarsko aktivnost in posredno povečuje javni dolg. Na spreminjanje velikosti dolga bolj kakor primarni saldo vplivata obrestna mera in gospodarska rast, ki pa ju država, zadolžena v tujini, ne more nadzorovati. Delež javnega dolga v BDP tudi ne kaže dejanskega bremena dolga; kolikšno je to dejansko breme, je odvisno od značilnosti dolga, predvsem od deleža tujega dolga v skupnem dolgu, in od splošne zadolženosti v gospodarstvu.

Je zdajšnji fiskalni pakt pot v fiskalno unijo in »federacijo«? Fiskalna unija predpostavlja razmejitev obveznosti med »federacijo in »republikami«, njim ustrezno delitev davčnih prihodkov, za izvajanje javnofinančne politike dovolj velike prihodke federacije, pa tudi prerazdelitev BDP med članice oziroma prebivalce unije. Čeprav hipotetični izračuni kažejo, da bi bila cena, ki bi jo za »vitko« EU-fiskalno unijo plačale bogate članice, nizka, je politično najbrž nesprejemljiva.

1 »Zlato pravilo« v slovenski ustavi

Z »zgodovinskim« soglasjem slovenske politike naj bi ustavo na hitro dopolnili z »zlatim pravilom« o javnem dolgu oziroma proračunskem primanjkljaju. S tem bi uresničili »zgodovinsko« odločitev Sveta Evrope iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Čeprav se zdi, da bi bilo ustavno dopolnilo lažje uveljaviti z dopolnitvijo 149. člena ustave, po katerem so »kreditni v breme države in poroštvo države za kredite dovoljeni le na podlagi zakona«¹, se je vlada odločila spremeniti oziroma s tremi odstavki dopolniti 148. člen, ki sicer govori o proračunih in začasnem financiranju, če proračuni niso sprejeti pravočasno.

Cilji sprememb ustave naj bi bili zagotoviti:

- vzdržne javne finance;
- okvir za učinkovito upravljanje javnih financ;
- makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj;
- pravni okvir, ki ob večjih naravnih nesrečah dopušča izravnavo proračuna s primanjkljajem.

Vlada se pri uvajanju »zlatega pravila« sklicuje na prakso v drugih članicah EU. Ta pa ni enaka; »zlato pravilo« oziroma pravila o javnem dolgu naj bi v ustavah imele le štiri države: Španija (od septembra 2011), Nemčija (od avgusta 2009), Madžarska (od januarja 2012) in Poljska (1971?). Že marca naj bi ga sprejela Slovaška, zelo verjetno naj bi se za vključitev pravil v ustavo ali ustavne zakone odločilo sedem držav: Romunija, Portugalska, Avstrija, Bolgarija, Italija, Finska in Francija. Šest držav: Ciper, Grčija, Nizozemska, Luksemburg, Estonija in Irska, naj bi jih vneslo v zakone in ne v ustave, v šestih državah: Litvi, Latviji, Belgiji, Danski, Švedski in Malti, odločitve še niso sprejeli, Češka za zdaj ne razmišlja o vključitvi pravila v svojo zakonodajo ali ustavo, Velika Britanija pa ga zavrača. Sklicevanje na prakso drugih torej ni preveč trdno.

Argument, ki ga vlada navaja v prid uvedbe pravila, naj bi bil zmanjšanje javnega dolga v Švici, ki je svoj dolg v obdobju 2005–2010 znižala s 53 na 40 odstotkov BDP zaradi spremembe zvezne ustave in zakona o javnih financah, v katerem so zapisali tudi fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu. Švica je v tem razdobju dejansko imela proračunske presežke med 0,6 in 2,3 odstotka BDP, šlo pa je za razdobje, vsaj za Švico, zgodovinsko visokih stopenj gospodarske rasti, kar bolj ali manj samodejno ustvarja javnofinančne presežke. Prehod iz primanjkljajev v presežke je bil nadaljevanje dolgotrajnega zmanjševanja proračunskih primanjkljajev po letu 1993, ko je proračunski primanjkljaj znašal 3,5 odstotka BDP. Podobno šibki so argumenti o obsežni nemški zakonodaji, ki ima več opraviti s problemi fiskalnega federalizma kakor z javnim dolgom; dosedanje fiskalno pravilo, po katerem se nemška država lahko zadolži za obseg naložb, pa naj bi javni dolg povečevalo. Morda ali pa tudi ne?

¹ Že ta določba ekonomskopolitično odločanje, ki naj bi ga imela vlada, torej izvršna oblast, prenaša na zakonodajno oblast.

V različnih razdobjih so primanjkljaje in javni dolg zmanjševale tudi države, ki niso imele zlatega pravila.

Kakor koli, zapisi o javnem dolgu in primanjkljajih v ustavah ali zakonih nimajo prav veliko opraviti z dejanskim primanjkljajem in javnim dolgom; primanjkljaj je rezultat dogajanja v gospodarstvu, predvsem gospodarske rasti in z njo povezanih nihanj davčnih osnov, ki ob nespremenjenih davčnih stopnjah določajo javnofinančne prihodke.

Predlagano besedilo slovenskega »zlatega pravila« v 148. členu ustave se glasi:

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

Prihodki in odhodki proračunov sektorja države morajo biti brez zadolževanja uravnoteženi ali pa morajo prihodki presežati odhodke.

Če v posameznem letu odhodki presežejo prihodke, se primanjkljaj v celoti pokrije s presežki drugih let.

Državni zbor lahko z zakonom, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določi, da se v proračunih sektorja države izkazuje primanjkljaj, kadar je to potrebno za odpravo večjih posledic naravnih in drugih nesreč ali drugih izjemnih okoliščin, ki imajo pomembne finančne posledice za sektor države.

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.

Način izvedbe drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.

V 148. členu so novi 2., 3., 4. in 6. odstavek. Zanimarimo slabo slovenščino tudi dosedanje ustave; najbrž bi namesto izraza »sektor države« veljalo uporabiti izraz »širša država«².

Pojem »uravnotežen« ali bolje »izravnani« proračun, uporabljen v drugem odstavku 148. člena, je v ekonomski vedi povsem jasen; gre za izenačenje javnih odhodkov z javnimi prihodki v proračunskem razdobju, običajno v enem letu, ki sicer ni nujno koledarsko leto³. Dopolnilo, da morajo biti prihodki in odhodki proračunov uravnoteženi »brez zadolževanja«, je zato povsem odveč; zadolževanje implicira, da proračun ni izravnani. Tretji odstavek 148. člena implicitno dopušča primanjkljaj, ki se »v celoti pokrije s presežki drugih let«. Preteklih ali prihodnjih? Zanimiva je določba četrtega odstavka, po kateri »državni zbor lahko z zakonom, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določi, da se v proračunih sektorja

² »Sektor države ali širša država vključuje vse štiri javne blagajne (državno, občinske, ZPIZ in ZZZ) ter neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov in pravne osebe, ki se več kakor 50-odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev. Mednje spadajo tudi Slovenska odškodninska družba, Kapitalska družba v delu, ki pokriva obveznosti do ZPIZ, in D. S. U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o.

³ V nekaterih državah, na primer v Indiji, se proračunsko leto ne pokriva s koledarskim.

države izkazuje primanjkljaj«. Beseda »izkazuje« spominja na prakso sprejemanja proračuna pred nekaj leti, ko je državni zbor s ponovljenim glasovanjem **dejanski proračunski primanjkljaj** v letu 2007 spremenil v **izkazani proračunski presežek**.

Kar koli že pomeni izraz »izkazuje«, tako zapisani odstavek 148. člena »zlato pravilo« spravlja na raven nedodelanosti 2. člena ustave, ki pravi, da je Slovenija »pravna in socialna država«. Ne gre spregledati tudi, da bi »zlato pravilo« uveljavili šele v letu 2015, kar je sicer precej bližje od uveljavitve »zlatih pravil« v Nemčiji in Španiji, slednja naj bi ga uveljavila šele v letu 2020. Na kratko, predlagana sprememba 148. člena ustave ni ne škodljiva in ne koristna, je odveč. Razen če naj, in temu je očitno namenjena, pokaže pripadnost Slovenije EU in strinjanje z zdajšnjo nemško fiskalno doktrino.

Bolj problematična od spremembe 148. člena ustave je njena obrazložitev. Po njej naj bi bila zadolžitev Slovenije resen problem, kar le deloma drži. Čeprav je javni dolg Slovenije v zadnjih letih narasel s 15 na 48 odstotkov BDP, je javni dolg, ki je precej nižji od evropskega povprečja, normalna posledica padca gospodarske aktivnosti in državnega reševanja »privatnega« sektorja. Mnogo bolj usodna sta nesposobnost medsebojnega poravnavanja obveznosti (»plačilna nedisciplina«) nefinančnih gospodarskih družb, njihova zadolžitev in nesposobnost vračanja posojil ter zadolžitev bank v tujini. Rast javnega dolga je bila tudi v Sloveniji deloma posledica padca gospodarske aktivnosti in še bolj reševanja bank iz stiske, v katero so se ob zaostajanju depozitov spravile s kreditno ekspanzijo med 2005 in 2008, ki jo je omogočalo njihovo zadolževanje v tujini. Povečano zadolževanje države v tujini po izbruhu krize je preprečilo kolaps in omogočilo postopno zmanjšanje zadolženosti »privatnega« sektorja v tujini.

Gotovo drži, da se *»Slovenija kot majhna, v svet odprta država z izvozno usmerjenim gospodarstvom ne more izogniti svetovnim ekonomskim krizam. Z umnim gospodarjenjem pa se lahko na krize pripravi ter tako ublaži ne le gospodarska nihanja, ampak predvsem ublaži socialne pritiske. Ne le, da zagotovi socialno pomoč, temveč ohranja zaposlenost tudi v kriznih časih z investicijami javnega sektorja*«. Toda prav »ne-umno« gospodarjenje pred krizo je v krizi onemogočilo blažitev gospodarskih nihanj in socialnih pritiskov ter ohranjanje zaposlenosti z naložbami javnega sektorja.

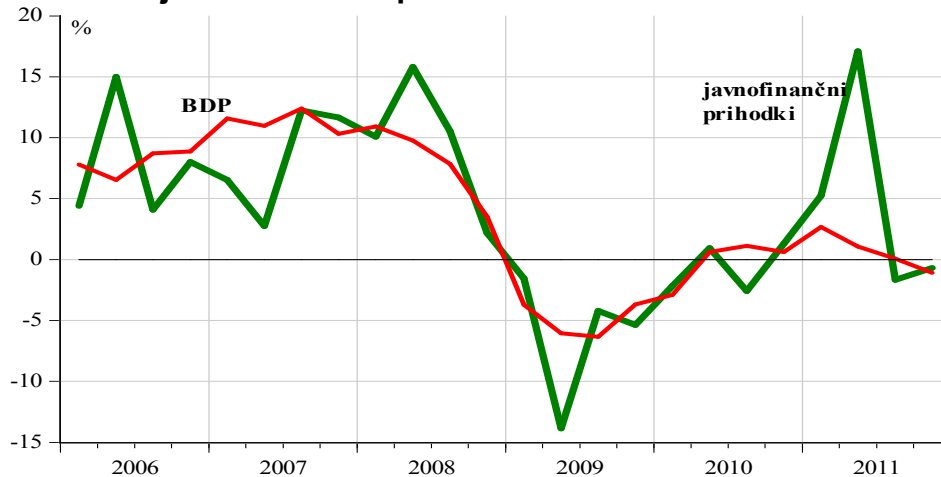
Predlog razumno zavrača zapis zgornje meje zadolževanja, čeprav so argumenti proti temu vsaj dvomljivi. Bolj skrbi ekonomska logika obrazložitve »zlatega pravila«. Predlagana sprememba 148. člena prav gotovo ne zagotavlja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in še manj *»poskrbi za aciklične učinke in zagotavlja neodvisen fiskalni nadzor nad proračuni pred njihovim sprejemom*«. Nauk, da je izravnani proračun aciklični, je ekonomska veda opustila pred približno osmimi desetletji, potem ko je politika ameriškega predsednika Herberta Hooverja⁴, ki je bila skladna z njegovim

⁴ Herbert Hoover je (1874–1964) bil sin kovača; starši so se v ZDA priselili iz nemškega dela Švice, s starejšim bratom in mlajšo sestro je že pri devetih letih ostal sirota. Ker je med prvo svetovno vojno in po njej skrbel za proizvodnjo in distribucijo hrane v ZDA in Evropi, je zaslovel kot človekoljub. Kot minister za trgovino (1921–1928) je prepričal velika podjetja, da so standardizirala proizvodnjo. Leta 1928 je bil kot **republikanec** izvoljen za predsednika ZDA; leta 1929 pa mu ni uspelo preprečiti borznega zloma in velike depresije; na volitvah 1932 ga je zato porazil **Franklin D. Roosevelt**, ki je v

poreklom in siceršnjim človekoljubnim delovanjem, pripeljala do velike gospodarske krize. Za ugotovitev, da je izravnani proračun procikličen, ni treba posebnega ekonomskega znanja; zadošča najbrž nesporna ugotovitev, da se z zaustavljanjem gospodarske aktivnosti zmanjšujejo davčni prihodki, z uveljavitvijo izravnane proračuna pa tudi javni odhodki, kar zmanjšuje povpraševanje in gospodarsko aktivnost.

Slika 1

Dinamika javnofinančnih prihodkov in BDP 2006/I–2011/IV



Vir podatkov: Eurostat, MF.

Izravnani proračun je zato procikličen, v dobrih časih povečuje trošenje države in s tem gospodarsko aktivnost, v slabih časih pa ju krči. Prav tako ne zmanjšuje zadolženosti; kaj se dogaja z njo, je odvisno od obrestne mere in gospodarske rasti; če se gospodarstvo krči, se zadolženost ne glede na izravnani proračun ne zmanjšuje.

Če za ustavno dopolnilo lahko trdimo, da ni ne koristno ne škodljivo, ampak odveč, je najbrž drugače z zakonom, ki bo določal način izvedbe spremenjenega 148. člena ustave ter ga je treba sprejeti v enem letu od uveljavitve ustavnega zakona in uporabiti v proračunu za leto 2015. Zdajšnji predlogi vlade za spremembe davčne politike (dohodninski razredi, postopno zmanjševanje davčnih stopenj davka na dobiček, povečanje investicijskih olajšav, uvedba socialne kapice) in krčenje porabe pa kažejo smer, v katero naj bi spremembe peljale. Pri tem se kot bistvena pokaže določba tretjega odstavka 148. člena, po kateri se proračunski primanjkljaj v celoti odpravi s presežki drugih let, kar praktično najbrž pomeni s presežki prihodnjih let. Te je mogoče ustvariti s še večjim krčenjem javne porabe in s tem BDP ali pa z dvigom davkov. Slednje pa ni le v nasprotju z bolj ali manj splošno priznanimi učbeniškimi nauki o delovanju narodnega gospodarstva (avtomatičnega stabilizatorja in multiplikatorja javnega trošenja oziroma davčnega multiplikatorja), ampak tudi z

New Dealu uporabil ekonomsko teorijo J. M. Keynesa. Hoover je po izgubljenih volitvah še naprej usklajeval evropski prehranski program, po drugi svetovni vojni pa je bil predsednik izvršne komisije za sanacijo povojne Evrope.

nauki, na katere »prisega« zdajšnja vlada in po katerih je treba davke v krizi zmanjševati in s tem omogočiti zasebnemu sektorju, da investira in ustvarja delovna mesta. Takšno določilo, ki nima podpore v nobeni ekonomski doktrini, naj bi najbrž preprečevalo, da bi vlade »kupovale« volitve, kar je na primer počela vlada v letu 2008, ko je z zniževanjem javnih prihodkov (odprava davkov na plačilno listo) in istočasnim povečevanjem odhodkov (plačni sistem, brezplačni vrtci, malice) za leto 2009 ustvarila primanjkljaj 700 mio. evrov oziroma 2 odstotka BDP⁵. Direktivo Sveta EU naj bi v pravni red prinesel izvedbeni zakon. Ta med drugim povečuje pomen Fiskalnega sveta, ki naj bi dal soglasje k določitvi vzdržnega obsega prihodkov oziroma potrdil njegovo skladnost z »zlatim pravilom«. Za zdaj⁶ naj bi se ustrezni prvi odstavek 4. člena zakona glasil:

Za zagotavljanje gospodarske stabilnosti in dolgoročne vzdržnosti javnih financ se uporablja fiskalno pravilo, s katerim se uravnoveženost proračunov zagotavlja tako, da se predvideni obseg odhodkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda.

Zapisano »zlato pravilo« o uravnoveženosti odhodkov s prihodki torej dopušča proračunski primanjkljaj. Tako bi bili na primer ob 3-odstotni trendni rasti BDP in napovedanem 1-odstotnem krčenju BDP predvideni proračunski odhodki za 4 odstotke večji od prihodkov, javnofinančni primanjkljaj 4 odstotke javnofinančnih prihodkov oziroma nekaj manj od 2 odstotkov BDP. Pri tem ostaja kar nekaj neznank povezanih z določitvijo »trendnega BDP« oziroma »dolgoročne stabilne rasti prek obdobja gospodarskega cikla«. Še mnogo bolj nejasna je »napovedana raven« BDP. Na hitro spreminjanje napovedane ravni BDP opozarjajo že hitre spremembe

⁵Po oceni IMF je bil slovenski proračunski primanjkljaj v letu 2009 ustvarjen takole. Učinki ukrepov iz 2008 so za 468 mio. evrov (1,3 % BDP) zmanjšali prihodke in za 248 mio. evrov (0,7 % BDP) povečali odhodke, kar je skupaj 716 mio. evrov ali 2 % BDP. Protikrizni ukrepi v letu 2009 (subvencije zaradi zmanjšanja delovnega časa in za prestrukturiranje, znižanje davkov, subvencije za prestrukturiranje) so k primanjkljaju dodali 635 mio. evrov ali 1,8 % BDP, povečanje trošarin pa je davčne prihodke povečalo za 345 mio. evrov (0,9 % BDP). Zaradi delovanja samodejnega stabilizatorja (znižanja davčnih osnov) so se prihodki zmanjšali za 772 mio. evrov (2,1 % BDP). Skupni učinki so bili 1798 mio. evrov ali 4,9 % BDP (963 mio. na prihodkovni in 825 mio. evrov na odhodkovni strani). (Vir: P. Kunzel, BV 58/2009)

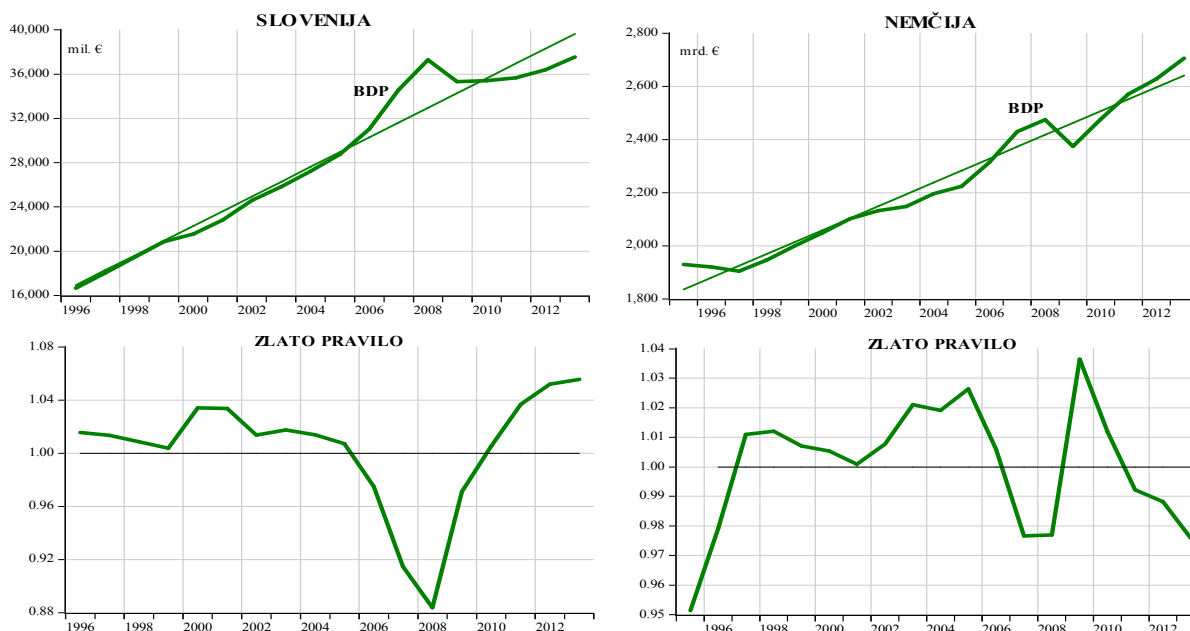
⁶ Po prvotnem osnutku naj bi se člen glasil: *Uravnoveženost proračunov je zagotovljena s fiskalnim pravilom, ki predvideni obseg izdatkov navzgor omejuje s predvidenim vzdržnim obsegom prihodkov. Vzdržni obseg prihodkov je navzgor omejen z dejanskim obsegom prihodkov, pomnoženim s količnikom dolgoročnega trenda gospodarske rasti in letne napovedi gospodarske rasti. Vzdržni obseg prihodkov vsako leto s sklepom določi Vlada Republike Slovenije, pri čemer upošteva načelo previdnosti ter nujnost zagotovitve gospodarske stabilnosti in dolgoročne stabilnosti javnih financ.* V členu je kar nekaj nesmislov. Takšen je izraz »vzdržni obseg prihodkov«; prihodki so ob nespremenjenih davčnih stopnjah določeni z gibanji davčnih osnov in so lahko le bolj ali manj dobro predvideni. Izraz »vzdržni obseg«, ki ga člen uporablja za prihodke, se lahko nanaša le na izdatke (odhodke), pri katerih pa člen uporablja izraz »predvideni«. V členu naj bi bil »vzdržni obseg prihodkov« omejen z dejanskim obsegom prihodkov, pomnoženim s količnikom dolgoročnega trenda gospodarske rasti in letne napovedi gospodarske rasti. Ob trendni 2-odstotni stopnji rasti in letni napovedi -1-odstotne stopnje rasti bi bil tako definiran količnik -2.

napovedi o rasti BDP v EU, na evrskem območju, po svetu⁷ in v Sloveniji; tako so do avgusta lani za letos napovedovali približno 1,7-odstotno gospodarsko rast v EU; napovedi so se avgusta začele hitro krčiti; v prvih mesecih so se ustalile pri -0,3. Seveda je razumljivo, da napovedi UMAR-ja niso nič natančnejše.

V nadaljevanju poskušamo določbo 3. člena izvedbenega zakona kvantificirati. Pri tem je treba najprej poudariti, da gre pri izračunih posledic takšnega »zlatega pravila« za skrajno poenostavitev oziroma ilustracijo, ki pa kaže probleme, s katerimi smo se v javnofinančnem sektorju v Sloveniji srečevali v preteklosti, s katerimi se srečujemo zdaj in s katerimi se bomo srečevali ob morebitni uveljavitvi »zlatega pravila«. Izračuni temeljijo na podatkih Eurostata o nominalnem BDP in iz njih izračunanem trendnem BDP (enostavno linearno gibanje za razdobje 1995–2013 z napovedmi za 2012 in 2013.). Gre torej za »zlato pravilo«, ki javnofinančne odhodke prilagaja predvidenim prihodkom, pri tem pa zanemarja višino javnega dolga. Ker dejanske oziroma napovedane vrednosti nominalnega BDP za 2012 in 2013 zaostajajo za trendnimi, bi slovensko »zlato pravilo« letos in prihodnje leto dovoljevalo, da javni odhodki za približno 5 odstotkov presegajo javne prihodke, kar daje primanjkljaj v višini 2,5 % BDP. V Nemčiji, kjer je dejanski BDP že nad trendnim, bi upoštevanje slovenskega »zlatega pravila« letos in prihodnje leto zahtevalo javnofinančni presežek v višini 1 odstotka BDP. Oboje je prikazano na sliki 2 (za Slovenijo in Nemčijo) in v Tabeli 1 za Slovenijo.

Slika 2

Dejanski in trendni BDP v Sloveniji in Nemčiji ter slovensko »zlato pravilo«



Vir podatkov: Eurostat.

⁷ Najbolj znane svetovne institucije, katerih napovedi objavlja londonski Economist, so na primer vse do konca leta 2008 za leto 2009 napovedovale gospodarsko rast.

Tabela 1
Javnofinančni saldo po »zlatem pravilu« in dejansko

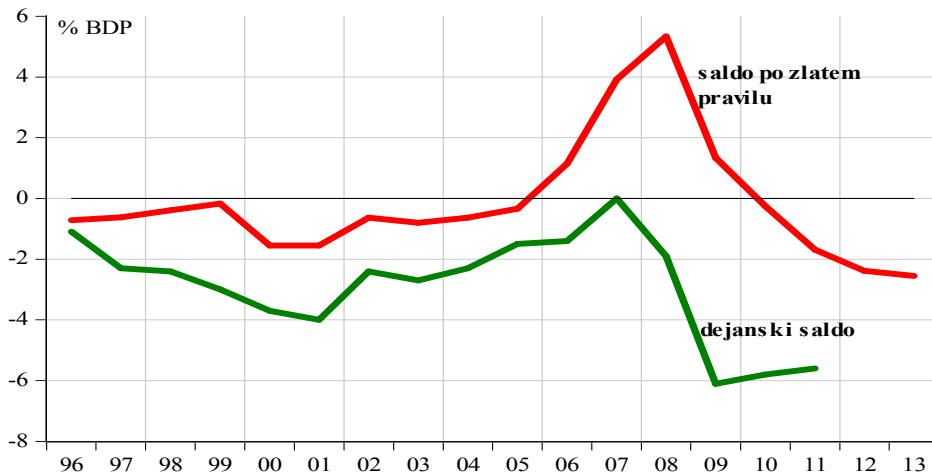
Leto	BDP		»Zlato pravilo«		Saldo v BDP		Razlika
	dejanski	trendni	koeficient	%	zlati %	dejanski %	odstotne točke
	v mio. EUR						
1996	16.666	17.002	1,015	1,55	-0,71	-1,10	0,39
1997	18.017	18.330	1,013	1,34	-0,61	-2,30	1,68
1998	19.429	19.658	1,008	0,85	-0,39	-2,40	2,01
1999	20.852	20.986	1,003	0,37	-0,17	-3,00	2,83
2000	21.533	22.314	1,034	3,39	-1,56	-3,70	2,14
2001	22.828	23.642	1,034	3,37	-1,55	-4,00	2,45
2002	24.597	24.971	1,014	1,37	-0,63	-2,40	1,77
2003	25.819	26.298	1,017	1,74	-0,80	-2,70	1,90
2004	27.227	27.627	1,014	1,38	-0,63	-2,30	1,67
2005	28.730	28.955	1,007	0,72	-0,33	-1,50	1,17
2006	31.050	30.283	0,975	-2,50	1,15	-1,40	2,55
2007	34.562	31.611	0,914	-8,54	3,92	0,00	3,92
2008	37.279	32.939	0,884	-11,63	5,34	-1,90	7,24
2009	35.310	34.267	0,970	-2,92	1,34	-6,10	7,44
2010	35.415	35.595	1,005	0,55	-0,25	-5,80	5,54
2011	35.638	36.923	1,036	3,67	-1,69	-5,60	3,91
2012	36.397	38.251	1,052	5,18	-2,38		
2013	37.532	39.579	1,055	5,55	-2,55		

Vir: Eurostat.

V Tabeli 1 so poleg dejanskih oziroma za leto 2012 in 2013 napovedanih vrednosti BDP prikazani še koeficient med trendno in dejansko vrednostjo, ki kaže, kakšna je dovoljena razlika med ocenjenimi prihodki in odhodki; kadar dejanski BDP zaostaja za trendnim, so vrednosti koeficienta večje od 1, če dejanski BDP presega trendnega, pa manjše od 1. V naslednjem stolpcu je izračunan javnofinančni saldo kot odstotek javnofinančnih prihodkov. Če tega množimo s povprečnim deležem javnega sektorja v BDP v opazovanem razdobju, ki je 0,459, dobimo približen javnofinančni primanjkljaj v običajni obliki, izražen kot delež BDP. V zadnjem stolpcu so za razdobje 1996–2011 prikazani še dejanski primanjkljaji; oboji so tudi na sliki 2.

Slika 3

Dejanski javnofinančni primanjkljaj in primanjkljaj po »zlatem pravilu«



Slika 3 kaže javnofinančno dogajanje med 1996 in 2011. V celotnem razdobju je bil dejanski primanjkljaj večji od primanjkljaja, določenega z »zlatim pravilom«, po katerem bi dolgoročno imeli izravnani proračun. Do 2006 je bila razlika razmeroma majhna, nato pa se je izredno hitro povečala, najbolj v razdobju »nerazumne« rasti BDP v letih 2007 in 2008, ko bi v skladu z »zlatim pravilom« morali ustvariti 3,92- in 5,34-odstoten javnofinančni presežek; imeli pa smo v parlamentu izglasovan izravnani proračun v letu 2007 in primanjkljaj v višini 1,9 odstotka BDP v letu 2008. S krizo se je v 2009 razlika med primanjkljajem, ki bi ga dovoljevalo »zlato pravilo«, in dejanskim primanjkljajem povečala na 7,44 odstotne točke, v letih 2010 in 2011 pa se je nekoliko zmanjšala.

2 Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji

Besedilo **Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji** je pravi biser baročno-birokratskega leporečja. V preambuli podpisniki osemkrat UGOTAVLJAJO, sedemkrat UPOŠTEVAJO, petkrat OPOZARJAJO, po dvakrat SE ZAVEDAJO in POU DARJAJO, po enkrat pa POZDRAVLJAJO, IZRAŽAJO in SE SKLICUJEJO. Pogodbenice naj bi s pogodbo okrepile gospodarski steber ekonomske in monetarne unije, okrepile usklajevanje svojih ekonomskih politik in tako uresničevale cilje iz strategije Evropa 2020.

Srž pogodbe je 3. člen, po katerem je proračunsko stanje sektorja države pogodbenice uravnoteženo ali v presežku; za takšno šteje, če je letni strukturni primanjkljaj (letni strukturni saldo sektorja države je letni ciklično prilagojeni saldo, zmanjšan za enkratne in začasne ukrepe) na ravni 0,5 odstotka BDP. Če je javni dolg precej nižje od 60 % BDP in tveganje dolgoročne nevzdržnosti javnih financ majhno, lahko strukturni primanjkljaj doseže 1 odstotek BDP. Pogodbenice se obvezujejo k hitremu približevanju srednjeročnemu cilju, pri tem pa časovni okvir za

članice predlaga Evropska komisija, ki to tudi ocenjuje. Če ugotovi precejšnje⁸ odklone od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo dosego, se samodejno sproži popravljalni mehanizem. Ta vključuje obveznost pogodbenice, da v določenem obdobju izvede ukrepe za odpravo odklonov. Kadar javni dolg presega referenčno vrednost 60 odstotkov, ga pogodbenica v povprečju zniža za eno dvajsetino na leto. Člen govori še o »izjemnih okoliščinah«; šlo naj bi za neobičajne dogodke, na katere pogodbenica ne more vplivati, a imajo pomembne posledice za njeno finančno stanje. Mednje prišteva tudi obdobja resnega gospodarskega upada po določbah spremenjenega Pakta za stabilnost in rast, če začasni odklon zadevne pogodbenice srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Vse to odpira možnosti politične presoje Evropske komisije in postavlja članice EU v dejansko povsem neenakopraven položaj; na kar kaže že zdajšnje neenako obravnavanje Madžarske na eni in Španije na drugi strani. Po zadnjih vesteh pa celo ena najbolj »zadržanih« pripadnic zdajšnje varčevalna histerije, Nizozemska, dvomi o svoji sposobnosti slediti pogodbi. Spoštovanje pogodbe naj bi pogodbenice zagotovile najpozneje v enem letu, po možnosti z akti ustavne narave, ki bi določali nacionalne proračunske postopke.

3 Kako je EU prišla tja, kjer je?

Tabeli 1 in 2 v dodatku kažeta javnofinančni primanjkljaj in javni dolg članic EU od leta 2001 do leta 2010. Med 2001 in 2007 se je javni dolg v EU 27 počasi zmanjševal, v šestih letih z 61 na 59 odstotkov, med 2007 in 2010 pa se je z 59 odstotkov BDP (ko je vsaj v povprečju še dosegal merila Pakta stabilnosti iz leta 1997) skokovito povečal na 80,1 odstotka. Kar 14 članic je imelo javni dolg večji od referenčnih 60 odstotkov, med njimi je bilo kar 11 članic evrskega območja. Ne le zaradi primarnega primanjkljaja, ki je naravna posledica upada javnofinančnih prihodkov, ampak tudi zaradi zmanjšanja imenovalca v izračunu deleža javnega dolga, to je zmanjšanja bruto domačega proizvoda.

Fiskalno stanje EU 27 v kriznem razdobju				
	2007	2008	2009	2010
BDP mrd. EUR	12397	12465	11750	12246
Proračunski saldo mrd. EUR	-110	-302	-810	-805
(% BDP)	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6
Odhodki (% BDP)	45,6	47,1	51,0	50,6
Prihodki (% BDP)	44,7	44,7	44,1	44,1
Javni dolg mrd. EUR	7315	7791	8779	9816
(% BDP)	59,0	62,5	74,7	80,2

Razlike med velikostjo proračunskega primanjkljaja in velikostjo javnega dolga članic EU so velike; proračunski saldo sega od presežka v Estoniji in na Švedskem do 31,3-odstotnega primanjkljaja na Irskem, javni dolg pa od 3,7 (2007) oziroma 6,7 (2010)

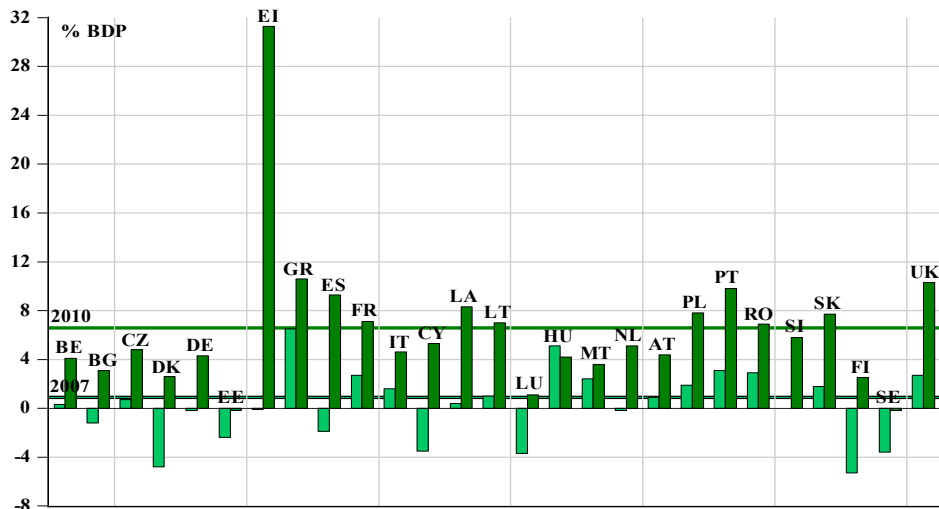
⁸ Kaj pomeni »precejšno«, je večinoma določeno politično, na kar kaže zdajšnje neenako obravnavanje Madžarske na eni in Španije na drugi strani.

odstotkov BDP v Estoniji do 107,4 oziroma 144,9 odstotka v Grčiji. Slovenija se s 5,8-odstotnim primanjkljajem, ki je nižji od povprečja v EU in na evrskem območju, uvršča na deseto mesto, z javnim dolgom 23,1 (2007) in 38,8 odstotka BDP (2010) pa med manj zadolžene članice EU, med članicami evrskega območja je celo na drugem mestu, za Luksemburgom. Tudi povečanje dolga v štirih kriznih letih je bilo zelo različno; največje je bilo na Irskem, kjer se je javni dolg zaradi prevzema obveznosti bank dvignil s 24,8 odstotka v letu 2007 na 92,5 odstotka v letu 2010. Pretežni del povečanja javnega dolga v članicah EU je povzročilo reševanje bank, manjši del pa razlike med tekočimi javnofinančnimi prihodki in odhodki. To velja tudi za Slovenijo; povečanje javnega dolga do tujine je tudi pri nas povzročilo reševanje zadolženosti »privatnega« sektorja; javni dolg do tujine se je v treh letih povečal za 9 mrd. evrov, zasebni pa zmanjšal za 6,7 mrd. evrov. Že velike razlike med članicami glede velikosti in vzrokov za nastanek dolga, na primer v Grčiji in na Irskem, porajajo dvom o smiselnosti ustavnega določanja fiskalnih pravil v obliki strukturnega primanjkljaja ali javnega dolga. Zahteva, da morajo države javni dolg, ki je večji od referenčnih 60 odstotkov, zmanjševati za dvajsetino na leto in da je dovoljeni strukturni primanjkljaj držav, ki imajo dolg »precej« manjši od referenčnih 60 odstotkov, 1-odstoten namesto 0,5-odstoten, je precej irelevantna pri velikostih javnega dolga držav članic EU ali EMU. Naj Estonija strukturni primanjkljaj v svoji ustavi omeji tako, da bo njen vzdržni javni dolg recimo 10, v Grčiji 180, na Irskem 100 in v Sloveniji 50 odstotkov?

Dejansko breme javnega dolga posamezne države ni odvisno le od njegove višine oziroma deleža v BDP, ampak predvsem od značilnosti dolga. Praktično je najbrž najpomembnejše, ali gre za zadolžitev doma ali v tujini (več od 50 odstotkov dolga članic EU je dolg do nerezidentov), pomembni so še uporabljeni finančni instrumenti (delež obveznic je od 52 do 94 odstotkov), valuta (večina dolgov je v evrih), zapadlost, možnosti refinanciranja, stroški dolga oziroma obrestna mera, pa tudi zadolženost nejavnega sektorja: bank, finančnih in nefinančnih družb ter prebivalstva posamezne članice doma in v tujini. Na kratko; nominalna velikost javnega dolga ne izraža dejanskega bremena dolga.⁹

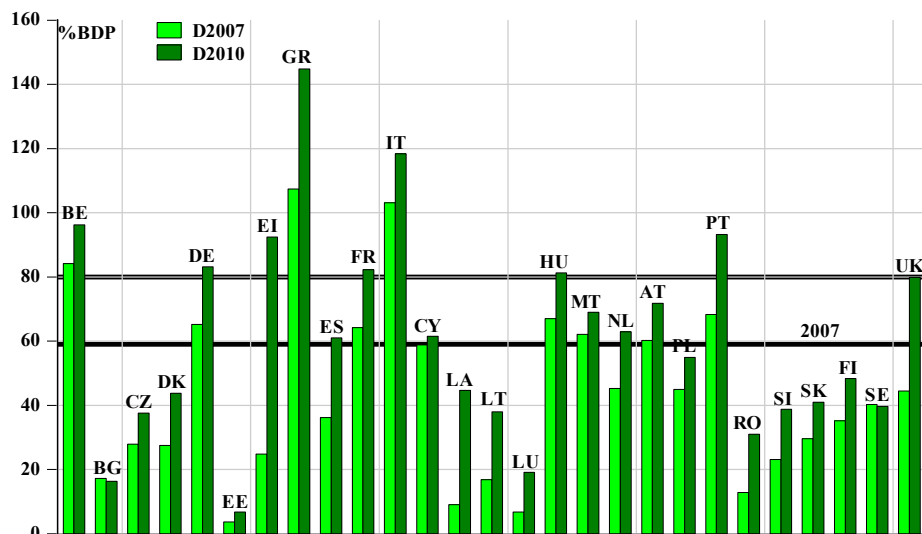
⁹ Japonska ima javni dolg, ki dosega 200 odstotkov BDP, a to ne ogroža njenega gospodarstva in še manj svetovno. Razlog je preprost; oboji, dolžniki in upniki, so na Japonskem; ob nizki obrestni meri in stagnaciji je rezultat tako velike zadolžitve le majhna prerazdelitev BDP v državi.

Slika 4
Proračunski saldi članic EU v 2007 in 2010



Vir podatkov: Eurostat.

Slika 5
Javni dolg članic EU v 2007 in 2010



Vir podatkov: Eurostat 1.

Kako nastaja javni dolg oziroma kako se spreminja, kaže ta enostavna enačba:

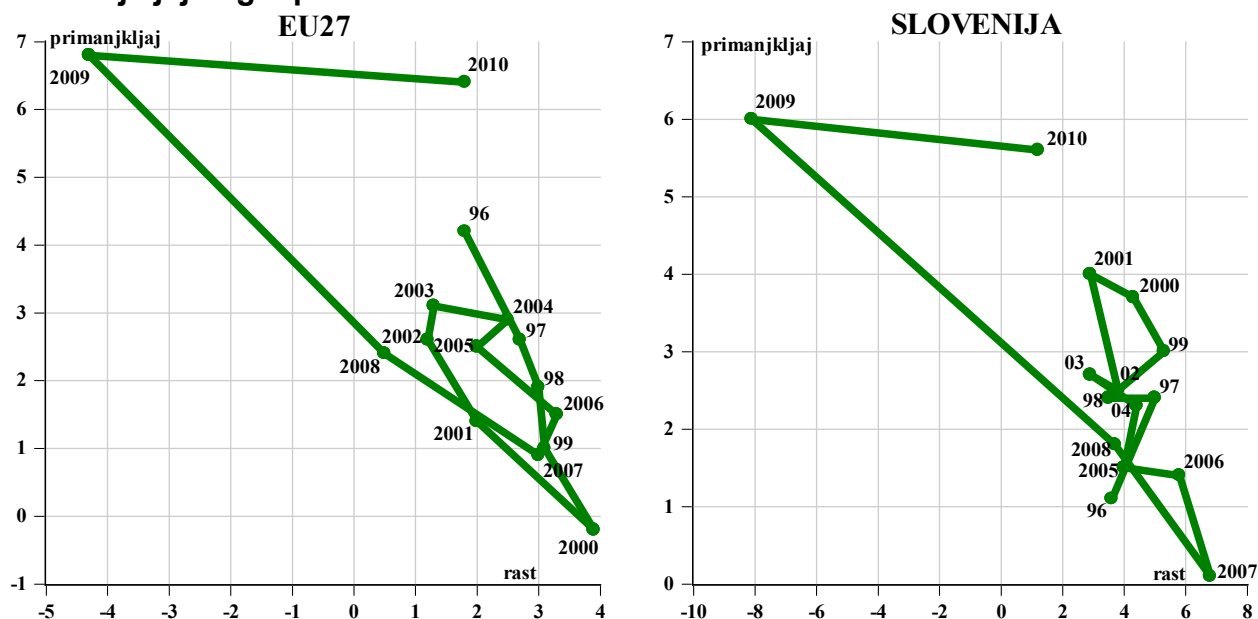
$$dD_t = D_{t-1} * (i - r) + PR_t - (p + r)/v,$$

po kateri je sprememba deleža javnega dolga dD_t (v BDP) v letu t določena z njegovim deležem v predhodnem letu D_{t-1} , pomnoženim z razliko med obrestno mero i in gospodarsko rastjo r , ter deležem primarnega primanjkljaja PR_t (razliko med javnimi prihodki in odhodki brez obresti). Dolg je teoretično mogoče zmanjšati še z denarno politiko (tiskanje denarja), to je z inflacijskim davkom in zaslužkom države zaradi monopola tiskanja denarja $(p + r)/v$, pri čemer so p stopnja inflacije, r

gospodarska rast in v hitrost kroženja primarnega denarja. Če za zdaj pozabimo na verjetno prihodnje reševanje zadolženosti z denarno politiko oziroma visoko inflacijo, na kar opozarja zdajšnje »topčidersko« ravnanje ECB, in ostanemo pri zdaj relevantni fiskalni konsolidaciji javnega dolga, ostaja le prvi del enačbe. Po njej je rast javnega dolga mogoče ustaviti s primarnim presežkom, s katerim je treba nevtralizirati učinke obrestne mere in gospodarske rasti. Pri zdajšnjem javnem dolgu v EU 27 v višini 80 odstotkov BDP, ob predvideni letošnji stagnaciji BDP in 4-odstotni obrestni meri (kolikor znaša povprečna obrestna mera na obstoječi dolg članic EU), bi za preprečitev povečanja javnega dolga potrebovali primarni presežek v višini 3,2 odstotka BDP, kar je daleč tudi od dejanskih vrednosti v »normalnih« časih pred gospodarsko krizo.

Primarni primanjkljaj je bolj ali manj določen z gospodarsko rastjo; v stagnaciji se javnofinančni prihodki skrčijo, takšnemu skrčenju pa se javnofinančni odhodki ne morejo prilagoditi oziroma se jim prilagodijo z zamudo; javnofinančni primanjkljaj je torej povsem normalna sestavina gospodarske krize. Povezanost med gospodarsko rastjo in primanjkljajem kaže slika 4 z gospodarsko rastjo na vodoravni in javnofinančnim primanjkljajem na navpični osi. Na levi strani je povezanost med rastjo in primanjkljajem v razdobju 1996–2010 za EU 27, na desni pa za Slovenijo.

Slika 6
Primanjkljaj in gospodarska rast



Vir podatkov: Eurostat.

Krčenje gospodarske rasti vpliva na velikost dolga na dva načina: z zmanjševanjem imenovalca, ki samodejno poveča delež dolga v BDP, in zmanjševanjem javnofinančnih prihodkov, kar onemogoča ustvarjanje primarnega proračunskega presežka, s katerim bi nevtralizirali povečanje dolga, ki izhaja iz obrestne mere in gospodarske rasti. Povedano drugače: brez zagotovitve gospodarske rasti bo delež javnega dolga naraščal ne glede na »zlato pravilo«; poskusi preprečiti njegovo povečanje tako, da bi primarni presežek ustvarili z zmanjševanjem javnih izdatkov, bodo delež javnega dolga v BDP samodejno povečevali. Dejansko uveljavljanje

zlatega pravila bo zato skupaj s fiskalnim paktom, če bo sprejet, krizo poglobilo in povečalo gospodarske težave Slovenije.

Javni dolg in primanjkljaj sta celo v najbolj zadolženih evropskih državah obrobna problema v primerjavi z recesijo ter socialnimi in političnimi pretresi, ki jih bodo prinesli poskusi uveljavitve fiskalnega pakta; nesimetričnim udarom denarne politike se bodo z njim pridružili še nesimetrični udari fiskalne. Finančna strogost, ukrojena po meri ene države in vsiljena drugim, je v času, ko vsi potrebujejo povečanje povpraševanja, nerazumno početje. Zdajšnje krize niso povzročili javnofinančni primanjkljaji in dolgovi držav, ampak več desetletij trajajoča prerazdelitev BDP v korist kapitala in na škodo dela, selitev proizvodnih zmogljivosti na »kitajsko«, dolgoletno zagotavljanje povpraševanja s posojili in finančno »poglabljanje«. S proračunskimi primanjkljaji in večanjem javnih dolgov so države le preprečile gospodarsko in socialno katastrofo, do katere bi prišlo, če ne bi posegle v delovanje povsem določljive »nevidne roke« na finančnih trgih. S temi posegi so postale razpoznavne dolžnice, ki jim zdaj narekujejo ravnanje »nerazpoznavni?« upniki – finančni trgi. Fiskalni pakt in njegova uveljavitev z ustavnimi in zakonskimi normami, ki jo vsiljuje Evropski svet (Nemčija), kaže na uveljavitev centralno-planske miselnosti oziroma prepričanja, da je s politično močjo mogoče uveljavljati »ekonomske zakonitosti«. V Sloveniji in drugih manjših članicah EU pa gre bolj kot ne za izsiljeno poslušnost, s katero bi pokazale privrženost EU in ganile finančne trge.

Fiskalni pakt naj bi pravzaprav le zagotovil delovanje pravil, ki naj bi kot pravila Pakta stabilnosti iz leta 1997 delovala že doslej, a niso. Uvedel naj bi samodejno sankcioniranje za odstopanja od pravil; tudi sankcije so bile predvidene že doslej. Pri tem ne gre prezreti, da so v evrsko območje sprejemali članice, ki so že ob vstopu daleč presegle dogovorjene omejitve javnega dolga (Italija in Belgija), da so dovoljene meje proračunskega primanjkljaja v razdobju hitre gospodarske rasti, kakršna je bila ob njihovem sprejemanju, povsem nepomembne in da sta jih v razdobju ohladitve gospodarske rasti kršili državi, ki sta zdaj drugim vsilili fiskalni pakt.¹⁰ »Reševanje« iz krize z discipliniranjem, ki zmanjšuje povpraševanje in gospodarsko aktivnost, krizo le še pogloblja¹¹.

Slika 7 kaže javnofinančni primanjkljaj glavnih akterjev fiskalnega pakta od 1995 do lani; Pakt stabilnosti v letu 1997 je bil sklenjen, ko so se zaradi hitre gospodarske rasti primanjkljaji spustili pod »magično« 3-odstotno mejo, ki pa sta jo Francija in Nemčija med 2002 in 2005 kršili; Nemčija je dvakrat, leta 2000 in 2007, imela majhen presežek, Francija nikdar. Velika Britanija, ki je imela presežek med 1999 in 2002, je primanjkljaj nato bolj ali manj neprestano povečevala. V letu 2010 je bila Nemčija

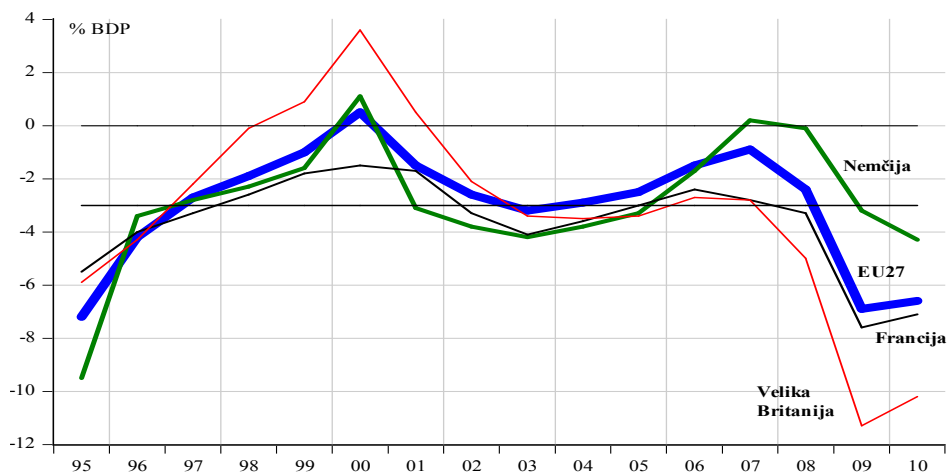
¹⁰ Že v Paktu stabilnosti je bila določena 3-odstotna meja proračunskega primanjkljaja, ki jo je bilo dovoljeno kršiti, če je krčenje BDP preseglo 2 odstotka, oziroma potencialno, če je bilo krčenje BDP med 0,75 in 2 odstotka. Zagrožene kazni so bile 0,3 odstotka BDP pri primanjkljaju, večjem od 4 odstotke BDP, 0,4 odstotka BDP pri primanjkljaju, večjem od 5 odstotkov BDP, in 0,5 odstotka BDP pri primanjkljaju, večjem od 6 odstotkov BDP

¹¹ Po izkušnjah Irske izpolnitev fiskalnih zahtev ne zagotavlja, da članica ne bo doživela finančnega zloma; dotlej zgledno finančno stanje je jamstvo države za obveznosti bank irski proračunski primanjkljaj v letu 2009 dvignilo na kar 32 odstotkov BDP.

blizu izpolnitve tistega, kar vsiljuje drugim, Francija pa precej dlje; s pridruženjem Nemčiji očitno dokaj »prikriva« svoj sedemodstotni primanjkljaj in kritično stanje v svojih bankah. Velika Britanija pa je z 10-odstotnim primanjkljajem predaleč od zahtev fiskalnega pakta; njena zavrnitev pakta je, četudi zanemarimo druge razloge, povsem razumljiva.

Slika 7

Javnofinančni saldi glavnih akterjev Fiskalnega pakta



Vir: Eurostat.

4 Fiskalna unija – prihodnost EU?

Ko se država pridruži denarni uniji, se odreče eni od dveh ključnih ekonomskih politik: denarni politiki, kar naj bi povečalo pomen javnofinančne politike, saj mora z njo med drugim odpravljati probleme, ki jih povzročajo asimetrični učinki skupne denarne politike. Obe politiki delujeta prek povpraševanja; denarna hitro predvsem s kratkoročnimi obrestnimi merami, javnofinančna počasneje, saj je za uveljavitev sprememb potrebno mnogo več časa. Že sestavljanje proračunov je dolgotrajno in zapleteno opravilo, prepleteno s politiko, poseg v davke, na primer sprememba dohodninskih stopenj, lahko velja le za prihodnje dohodke itd.

Finančna kriza naj bi večinoma pritrdila mnenjem o nevzdržni istočasnosti enotnega denarnega območja in različnih fiskalnih območij v EU. Reševanje članic v težavah na enotnem denarnem območju, ki ni optimalno denarno območje, je namreč mogoče le s prelivanjem denarja iz uspešnejših držav v manj uspešne, česar se prve otepajo¹². Usoda evra in evropske denarne unije naj bi bila zdaj odvisna predvsem od fiskalne prihodnosti evrskega območja in tudi EU. Kakšna naj bi bila nova fiskalna ureditev, se ne ve; govorimo lahko le o bolj ali manj verjetnih alternativah: **fiskalni dezintegraciji, povečanju fiskalne koordinacije in fiskalni uniji.**

¹² Pri tem sicer povsem pozabljajo na koristi, ki jih imajo od enotnega denarnega območja, pa tudi, da so največkrat prav njihove banke dejavno sodelovale pri ustvarjanju krize, saj so ne le omogočale, ampak celo pospeševale zanje zelo donosno zadolževanje »grešnikov«.

Po prvi alternativni – **fiskalni dezintegraciji** – naj bi javnofinančna politika v celoti ostala v pristojnosti posameznih članic evrskega območja, te pa bi se odrekle prejemati in tudi dajati pomoč pri razreševanju svojih in finančnih problemov drugih članic. Ta pristop izraža prepričanje, da denarna unija lahko deluje, če se članice vnaprej odrečejo solidarnosti oziroma medsebojni finančni pomoči¹³.

Po drugi alternativni – **fiskalnem paktu** – se centralizirana denarna in decentralizirana javnofinančna politika ne izključujeta, če je slednja koordinirana. V praksi pa fiskalna koordinacija pomeni, da je javnofinančna politika, kakršno imajo močnejši, samoumevno »prava« in splošno uporabna za vse članice ne glede na razlike v razvitosti, strukturi gospodarstev in gospodarskih stanjih. To se je z vsiljenim fiskalnim paktom ravnokar zgodilo; fiskalni pakt je diktat Nemčije in Francije oziroma vsiljevanje njenega ravnanja drugim članicam denarne unije. Pri tem ne gre spregledati, da svetovne gospodarske in finančne krize niso povzročili javnofinančni primanjkljaj in dolgovi držav (povzročili so jo več desetletij trajajoča prerazdelitev v korist kapitala, podvajanje proizvodnih zmogljivosti, zagotavljanje povpraševanja s krediti in razcvet finančnih produktov) ter da poenotenje javnofinančnih politik sinhronizira in tako povečuje nihanja gospodarske aktivnosti, ki jih raznovrstne politike zmanjšujejo.

Tretja alternativa – **fiskalna unija** – zahteva dogovor o delitvi nalog med različnimi ravnimi oblasti in temu ustrezno porazdelitev davčnih prihodkov med njimi. »Federacija« oziroma fiskalna unija je smiselna le, če omogoča učinkovito opravljanje funkcij, ki v skladu s pravili davčnega federalizma pripadajo federaciji, če zmanjšuje nesimetrične učinke denarne unije in istočasno zmanjšuje medregionalne razlike. Tu se ne spuščamo v teoretične razprave o fiskalnem federalizmu oziroma v razprave o optimalni porazdelitvi nalog med federacijo in njenimi članicami ter temu ustrezni porazdelitvi davčnih dohodkov in transferjev med njimi. EU, kakršna je in kakršna bo, vsaj po »fiskalnem okviru« za razdobje 2014–2020 sodeč, ostala vsaj do leta 2020, je daleč od fiskalne unije. Dejanska fiskalna unija bi zahtevala spremembe oziroma poenotenje zdajšnjih fiskalnih sistemov članic, odločitev o tem, katere (posredne ali neposredne) davke in kolikšen del teh davkov bi bilo treba prepustiti proračunu EU oziroma pri katerih davkih bi prišlo do delitve davčnih prihodkov med »federacijo« in »regijo«.

Harmonizacija davkov že zdaj spada med najbolj pereča vprašanja evropske povezave, ki se s to harmonizacijo ukvarja predvsem zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja enotnega trga, saj bi ga zelo različna davčna politika ogrozila; davki namreč lahko ovirajo svobodno trgovino in svobodno gibanje proizvodnih dejavnikov ter vplivajo na sposobnost posamezne članice zbrati dovolj velike davčne prihodke, če so ti odvisni od obdavčitve v sosednjih državah. Za zdaj je davčna

¹³ Članice evrskega območja niso preprečevale bankrota Grčije, da bi reševale Grke, ampak ker so ocenile (ali pa so jih v takšne »ocene« prisilili), da bi bila z bankrotom Grčije evru (dejansko nemškimi in francoskimi bankami, torej Nemčiji in Franciji) povzročena škoda višja od stroškov njenega »reševanja«. Posebno, če se stroški razpršijo tudi na tiste, ki z zadolževanjem niso imeli nič opraviti.

harmonizacija omejena na dogovore o osnovi davka na dodano vrednost in minimalnih davčnih stopnjah za DDV, obdavčitev alkohola, cigaret in energije ter na nekaj dogovorov o interakcijah med nacionalnimi davčnimi sistemi. Dejansko gre za tri vidike davčne harmonizacije: jurisdikcijo, distorzijo in uveljavitev pravil¹⁴.

Pri ustvarjanju fiskalne unije gre pravzaprav za spreminjanje EU v »federacijo«, kar predpostavlja, da ima centralna oblast lastne in dovolj velike dohodke, s katerimi lahko nevtralizira asimetrične udare, ki naj bi jih povzročala enotna denarna politika, in ki centralnemu proračunu dajejo vlogo samodejnega stabilizatorja. Obseg zdajšnjega prelivanja denarja v EU prek carin, udeležbe pri DDV in udeležbe po deležih BDP na prihodkovni strani ter skupne kmetijske politike in različnih kohezijskih skladov na odhodkovni tega seveda ne omogoča. Za oblikovanje fiskalne unije bi bilo treba radikalno povečati proračun EU¹⁵, uvesti »evropski« davek¹⁶ oziroma zagotoviti udeležbo »federacije« pri posameznih davkih članic in sprejeti pravila za horizontalno prelivanje fiskalnih odhodkov. Sistem bi bil podoben sistemu, kakršnega imamo za subvencioniranje občin v Sloveniji ali kakršnega uporabljajo za izenačevanje med deželami v Nemčiji¹⁷.

Posredni davki¹⁸ so nedvomno primernejši za prepustitev »federaciji« oziroma njeni udeležbi pri prihodkih kakor pa neposredni davki. Z udeležbo »federacije« pri

¹⁴ **Jurisdikcija**, torej določitev, katera članica pridobi davčni prihodek, povzroča probleme pri davkih na dodano vrednost (načelo izvora ali namembe), manjše pri dohodnini, pri kateri je kot temeljno uveljavljeno načelo prebivanja, in zelo velike pri davkih na dobiček. **Distorzije** nastajajo zaradi davčne konkurence, ki naj bi sicer vodila k nižanju davkov, toda zaradi davčne konkurence zmanjšane davčne prihodke je treba nadomestiti z manj učinkovitimi davki; tako na primer nižja trošarina v sosednji državi zmanjša davčne prihodke od trošarin, kar je treba nadomestiti s povečanjem davčne stopnje pri drugih davkih. **Uveljavitev pravil** se nanaša na sposobnost uporabiti dogovorjena pravila; poseben problem povzročajo davki na dobiček multinacionalk, ki se mu te bolj ali manj zlahka izogonejo s transfernimi cenami.

¹⁵ V letu 2008 je bil delež zveznih oblasti v odhodkih v ZDA 20, v Avstraliji 22,6, v Kanadi 17,8 in v Švici 17,3 odstotka BDP; v davčnih prihodkih pa 17,3 v ZDA, 27,8 v Avstraliji, 16,7 v Kanadi in 16,1 odstotka v Švici. V EU je bil delež »federalnih« dohodkov 1,0 odstotka BDP, lastnih prihodkov pa le 0,1 odstotka BDP

	ODHODKI				LASTNI PRIHODKI			
	Σ	federalna	državna	lokalna	Σ	federalna	državna	lokalna
Avstralija	36,4	22,6	12,4	1,5	32,8	27,8	4,2	0,8
Kanada	45,7	17,8	20,7	7,1	31,0	16,7	11,3	3,0
Nemčija	48,4	28,9	12,2	7,4	39,4	27,4	8,8	3,2
Švica	37,6	17,3	11,7	8,6	27,8	16,1	7,1	4,6
ZDA	42,0	20,0	11,6	10,4	30,8	17,3	7,0	6,5
EU 15	47,0	1,0	30,2	15,8	40,7	0,1	33,7	6,9

(Vir: Ali M-El-Agra: **The European Union**, 2011). Zaradi transferjev med ravnmi države (in primanjkljajev) se deleži davčnih prihodkov razlikujejo od deležev izdatkov.

¹⁶ Morebitni prihodki od predvidenega davka na finančne transakcije, ki bi bile primeren vir prihodkov EU, so bolj simbolični.

¹⁷ Tudi izračuni, napravljeni po nemškem modelu izenačevanja davčnih dohodkov v različnih nemških deželah (K. A. Konrad in H. Zschapitz, 2011), kažejo na obseg transferjev, ki je politično nesprejemljiv.

¹⁸ Posredni davki minus subvencije so po definiciji del BDP, saj BDP po cenah faktorjev spreminjajo BDP po tržnih cenah.

posrednih davkih bi se dejansko približali ureditvi, kakršno je imela Jugoslavija, v kateri so bile takrat za prihodek proračuna federacije pomembni prihodki od carin (zdaj so to manj pomembni prihodki proračuna EU), prihodki od takratnega prometnega davka pa so se delili med federacijo in republiko.

Stopnje posrednih davkov (davek na dodano vrednost in trošarine) po članicah EU in EMU se razlikujejo. V nadaljevanju uporabljamo izraz »efektivne« davčne stopnje kar za razmerja, ki jih dobimo, če davčne prihodke od posrednih davkov delimo z bruto domačim proizvodom; prikazane so na sliki 6. Najnižjo 11-odstotno »efektivno« davčno stopnjo posrednih davkov ima Slovaška, najvišjo 18,5-odstotno Ciper, medtem ko je povprečna stopnja v EU 27 13,47-odstotna. Povprečen državljani EU vplača na leto 3364 evrov posrednih davkov, največ, 9717 evrov, rezident Luksemburga, najmanj, 670 evrov, pa rezident Bolgarije. Ob malone enaki efektivni stopnji kakor v EU 27 povprečen rezident evrskega območju letno plača 3716 evrov posrednih davkov, najmanj (1123 evrov) pa rezident Slovaške.

Izenačitev davčnih stopenj posrednih davkov je najbrž normalna sestavina fiskalne unije. Ostanimo za zdaj pri evrskem območju, na katerem so razlike med članicami manjše od razlik med članicami celotne EU; tudi sicer so fiskalni problemi članic, ki so izgubile svojo denarno politiko, drugačni. Koliko več ali manj posrednih davkov bi plačal rezident evrskega območja, če bi davčne stopnje na tem območju izenačevali, kažeta tretji in četrti stolpec Tabele 2. Davčno breme bi se znižalo v sedmih, zvišalo pa v desetih članicah, najbolj, za 1017 evrov, bi se znižalo na Cipru, najbolj, za 849 evrov, pa povečalo v Luksemburgu¹⁹.

¹⁹ Davčno breme posrednih davkov bi se z izenačevanjem stopenj znižalo v dvanajstih, zvišalo pa v petnajstih članicah EU, najbolj – za 1716 evrov – bi se znižalo na Danskem, najbolj – za 842 evrov – pa bi se povečalo v Luksemburgu.

Tabela 2

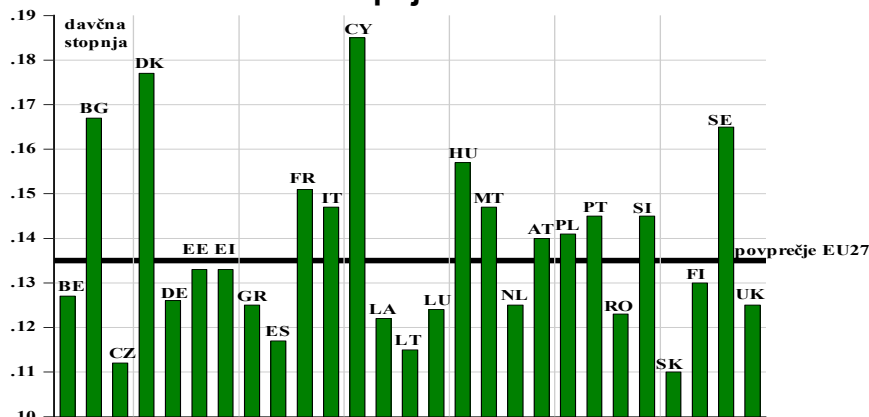
Kaj bi prineslo poenotenje davčnih stopenj na evrskem območju?

	Efektivna davčna stopnja	Zdajšnji davek/ rezidenta EUR	Davek/ rezidenta, enotna stopnja	Razlika v EUR
EMU	0,1348	3716	3716	0
Belgija	0,127	4017	4264	248
Nemčija	0,126	3714	3975	260
Estonija	0,133	1573	1594	22
Irska	0,133	5777	5856	79
Grčija	0,125	2538	2738	200
Španija	0,117	2752	3171	419
Francija	0,151	4474	3995	-479
Italija	0,147	3825	3508	-317
Ciper	0,185	3756	2737	-1018
Luksemburg	0,124	9717	10566	849
Malta	0,147	1960	1798	-162
Nizozemska	0,125	4348	4690	342
Avstrija	0,140	4598	4428	-170
Portugalska	0,145	2312	2150	-162
Slovenija	0,145	2484	2310	-174
Slovaška	0,110	1123	1377	254
Finska	0,130	4430	4594	165

Vir podatkov: Eurostat, lastni izračuni.

Mnogo večje kakor na prihodkovni strani proračuna bi bile najbrž zadrege na odhodkovni strani, saj bi šlo za določitev pravil, ki celo v nacionalno homogenih državah povzročajo napetosti. Zahteva po enakosti državljanov pri uporabi pobranih davkov na ravni federacije pa je najbrž logična sestavina združevanja; dolgoročno le večja dohodkovna homogenost oziroma konvergenca BDP/prebivalca članic zagotavlja stabilnost EU.

Slika 6.

»Efektivne« davčne stopnje članic EU

Vir: Tabela 1.

V nadaljevanju so izračuni prerazdelitev, ki bi nastale, če bi v »bodoči« fiskalni uniji uporabili »jugoslovansko« pravilo o udeležbi pri posrednih davkih. Gre za hipotetične izračune, ki posredno pokažejo, ali je o fiskalni uniji sploh smotrno razmišljati. Verjetnost nastanka takšnega »federalnega« evrskega območja je namreč odvisna predvsem od velikosti prerazdelitve dohodkov med članicami; velika prerazdelitev je politično nesprejemljiva, čeprav bi šlo za »vitko« federacijo, saj posredni davki znašajo približno 13 odstotkov BDP, kar pomeni, da bi se drugače kakor zdaj prerazdelilo le 6,5 odstotka bruto domačega proizvoda evrskega območja. Deleži odhodkov in prihodkov dejansko delujočih federacij v njihovem BDP so kar nekajkrat večji.

Vzemimo, da bi v novi »federaciji« prihodki od carin (tradicionalni lastni viri) ostali avtonomni prihodki »federacije«, prihodki od neposrednih davkov (dohodnine in davka na dobiček) bi ostajali članicam, prihodki od posrednih davkov (DDV in trošarin) pa bi se delili; polovica bi ostala posamezni članici, druga polovica pa bi šla v skupno blagajno. Ta polovica bi se po članicah razdelila po načelu, da imajo vsi državljani EMU enake pravice do javnih dobrin, kar pomeni, da bi se davčni prihodki porazdelili v skladu z deleži prebivalstva²⁰.

²⁰ Članice EU 27 so leta 2007 s posrednimi davki zbrale 1670 mrd. evrov. Pri enotni »efektivni« davčni stopnji 0,1347 bi največ, 327 mrd. evrov, zbrala Nemčija, sledijo ji Velika Britanija, Francija, Italija in Španija, najmanj, 735 mio. evrov, pa bi zbrala Malta. Slovenija bi s posrednimi davki zbrala 4663 mio. evrov. Če bi »federacija« dobila polovico s posrednimi davki zbranih sredstev, bi se v »federalni« proračun nateklo 835 mrd. evrov. Te bi »razdelili« med članice EU 27 po deležih, ki jih imajo po prebivalstvu EU 27. V »federalni« proračun bi več vplačalo dvanajst članic, iz njega pa bi več prejelo petnajst članic EU 27. Največji neto plačnik bi bila Velika Britanija, ki bi vplačala kar 36 mrd. evrov, kakor bi iz »federalnega« proračuna prejela. Več od 20 mrd. evrov bi znašala razlika med vplačili in izplačili Nemčije in Francije. Največ, kar 43 mrd. evrov, bi pridobila Poljska, ki bi ji z 28 mrd. evri sledila Romunija. Najbolj, kar 3600 evrom letno, bi se moral odpovedati rezident Luksemburga, največ, 1411 evrov, pa bi pridobil rezident Bolgarije. Slovenija bi iz »federalnega« proračuna dobila dobro milijardo evrov več, kakor bi vanj vplačala, prebivalec Slovenije pa bi pridobil 527 evrov. Bruto domači proizvod bi se s takšno prerazdelitvijo le polovice posrednih davkov kar za 35 odstotkov povečal v Bolgariji in za 22 odstotkov v Romuniji. Za več od 10 odstotkov bi se povečal še BDP v Litvi, Latviji in na Poljskem. Odstotna znižanja BDP razvitih članic bi bila bistveno manjša; v Luksemburgu bi prerazdelitev zmanjšala BDP za 4,6 %, več od 2 % bi izgubile Danska, Irska in Švedska. Nemčija in Francija bi izgubili približno odstotek. Slovenija pa bi v takšni fiskalni uniji pridobila približno tri odstotke BDP.

Tabela 3

Delovanje fiskalne unije na evrskem območju – prerazdelitev

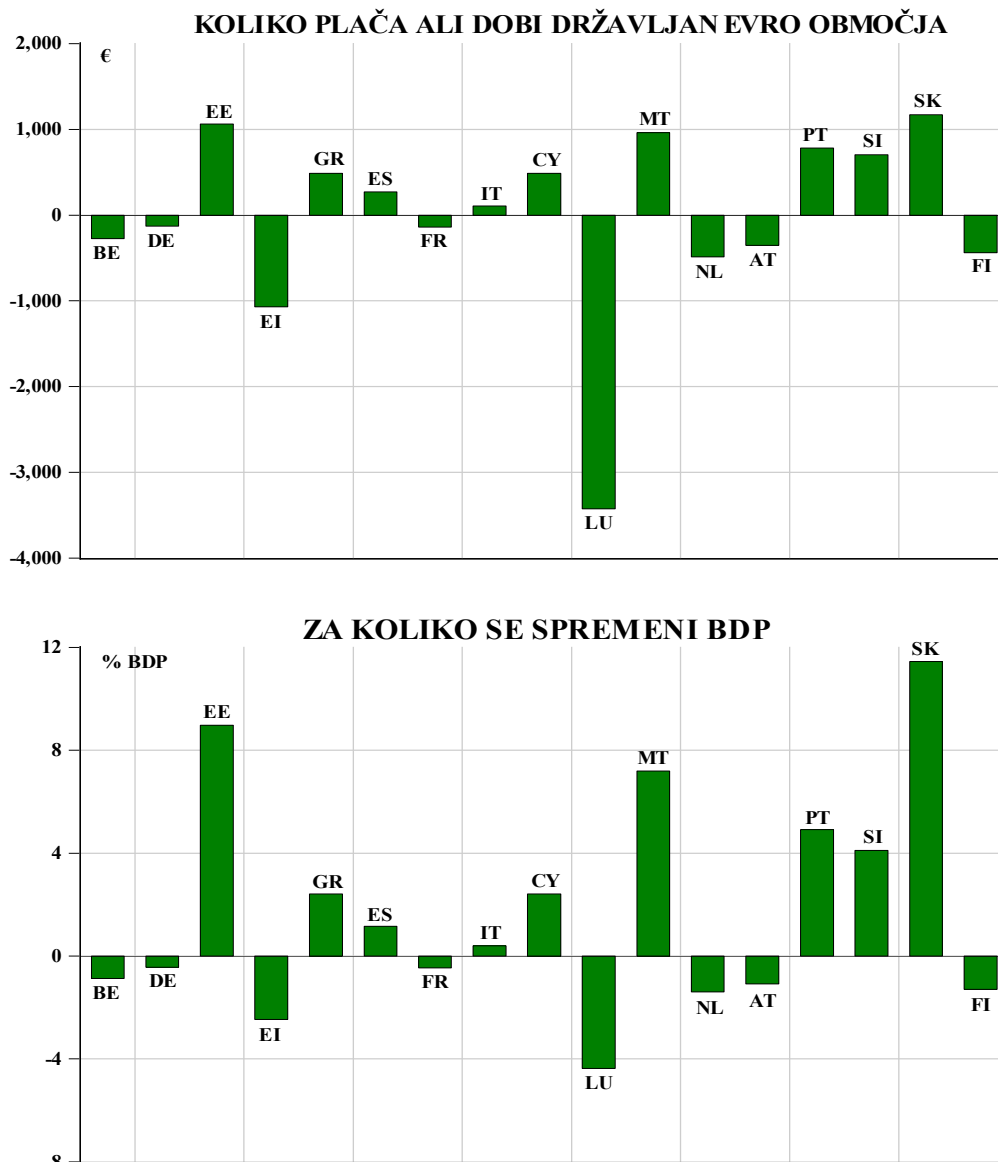
	Posredni davki v mio. EUR	Plačila v EMU v mio. EUR	Delež prebivalstva	Plačila iz EMU v mio. EUR	Razlika v mio. EUR	Razlika na rezidenta EUR	% BDP
EMU	1.216.749	608.376	100,00	608.376	0	0	0
Belgija	45.293	22.646	3,24	19.733	-2.914	-274	-0,87
Nemčija	326.971	163.486	25,12	152.825	-10.660	-130	-0,44
Estonija	2.140	1.070	0,41	2.494	1.424	1.061	8,97
Irska	25.565	12.783	1,33	8.110	-4.673	-1.070	-2,46
Grčija	30.646	15.323	3,42	20.794	5.471	489	2,41
Španija	142.310	71.155	13,70	83.364	12.209	272	1,16
Francija	254.807	127.404	19,48	118.489	-8.915	-140	-0,47
Italija	208.300	104.150	18,13	110.304	6.154	104	0,40
Ciper	2.146	1.073	0,24	1.456	384	489	2,41
Luksemburg	5.070	2.535	0,15	891	-1.643	-3.425	-4,37
Malta	735	368	0,12	760	392	959	7,19
Nizozemska	76.814	38.407	5,00	30.427	-7.980	-487	-1,40
Avstrija	36.757	18.378	2,53	15.421	-2.957	-356	-1,08
Portugalska	22.807	11.403	3,24	19.707	8.304	783	4,91
Slovenija	4.664	2.332	0,62	3.751	1.419	703	4,10
Slovaška	7.431	3.715	1,65	10.025	6.310	1.169	11,45
Finska	24.298	12.149	1,61	9.825	-2.324	-439	-1,29

Vir: podatki Eurostata, lastni izračuni.

Zaradi manjših razlik med članicami evrskega območja bi bila prerazdelitev, ki bi jo zahtevala na enakih načelih zgrajena in tudi mnogo bolj relevantna fiskalna unija, precej manjša. Neto rezultat prelivanja med članicami in »federacijo« bi bil negativen v osmih, pozitiven pa v devetih članicah evrskega območja. Kolikšna bi bila prerazdelitev, kažejo številke v Tabeli 3. V takšni fiskalni uniji bi v proračun »federacije« največ prispevala Nemčija; vanj bi vplačala 163 mrd. evrov, nazaj pa dobila 153 mrd. evrov in njen neto prispevek bi znašal 10 mrd. evrov. Povprečen rezident Nemčije bi se v takšni fiskalni uniji »odrekel« 130 evrom, Nemčija pa 0,44 odstotka BDP. Največ, 3425 evrov, bi spet »izgubil« rezident Luksemburga, več od 1000 evrov pa bi »pridobili« rezidenti Slovaške in Estonije. V prvi bi se BDP povečal za 11,45 odstotka, v drugi za 8,97 odstotka. Rezident Slovenije bi v takšni fiskalni uniji pridobil 703 evre, BDP Slovenije pa bi se povečal za dobre 4 odstotke.

Slika 7

Prerazdelitev dohodkov v fiskalni uniji evrskega območja



Vir: Tabela 3.

Zdajšnje ustvarjanje »fiskalne unije« s pravo fiskalno unijo nima veliko opraviti; fiskalni pakt je le diktat Nemčije in Francije, kako naj članice evrskega območja izvedejo fiskalno konsolidacijo. »Nasveti« vodijo v poglobljanje krize, kar ogroža celo obstoj EU. Pri tem pa je fiskalno stanje, če ga merimo z deležem javnega dolga v BDP, v kar desetih manjših članicah tega območja precej boljše kakor v Nemčiji in Franciji, večji javni dolg od Nemčije in Francije naj bi konec 2011 imele le Grčija, Italija, Belgija in Portugalska, javni dolg Irske pa naj bi bil večji od nemškega, a manjši od francoskega.

Citirana dela:

Ali M. El-Agraa (2011). **The European Union, Economics and Policies**, Cambridge University Press,.

Konrad, K. A., Zschapitz, H. (2011). »The Future of the Eurozone«. **CESifo FORUM**, 46-49.

Mencinger, J. (2011). »Reševanje evra?« **Gospodarska gibanja**, 438, avgust 2011, 6–14.

DODATEK

Tabela 1
Proračunski primanjkljaj članic EU 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,4	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6
evrsko območje	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2
Belgija	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,1	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1
Bolgarija	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1
Češka	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8
Danska	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,6
Nemčija	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3
Estonija	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2
Irska	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,3	-14,2	-31,3
Grčija	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6
Španija	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,3
Francija	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1
Italija	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6
Ciper	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3
Latvija	-2,0	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,7	-8,3
Litva	-3,5	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,5	-7,0
Luksemburg	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,1
Madžarska	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,3	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2
Malta	-6,4	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6
Nizozemska	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1
Avstrija	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,4
Poljska	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8
Portugalska	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1	-3,6	-10,1	-9,8
Romunija	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,9
Slovenija	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-5,8
Slovaška	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7
Finska	5,1	4,1	2,6	2,5	2,8	4,1	5,3	4,3	-2,5	-2,5
Švedska	1,5	-1,3	-1,0	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,2
Velika Britanija	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-10,3

Vir: Eurostat.

Tabela 2
Javni dolg članic EU (% BDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27	61,0	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,1
evrsko območje	68,1	67,9	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
Belgija	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,1	89,3	95,9	96,2
Bolgarija	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3
Češka	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6
Danska	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,7
Nemčija	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,2
Estonija	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7
Irska	35,2	31,9	30,7	29,4	27,2	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5
Grčija	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	113,0	129,3	144,9
Španija	55,6	52,6	48,8	46,3	43,1	39,6	36,2	40,1	53,8	61,0
Francija	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,0	82,3
Italija	108,2	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,8	115,5	118,4
Ciper	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5
Latvija	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7
Litva	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0
Luksemburg	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1
Madžarska	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	72,9	79,7	81,3
Malta	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69,0
Nizozemska	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9
Avstrija	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8
Poljska	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9
Portugalska	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,3
Romunija	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31,0
Slovenija	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8
Slovaška	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41,0
Finska	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,3
Švedska	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,0	40,2	38,8	42,7	39,7
Velika Britanija	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9

Vir: Eurostat.

SLOVENIJA, REFORME IN FISKALNA VZDRŽNOST

prof. dr. Rasto Ovin

(1) Po podatkih SURS se je slovenski BDP v zadnjih dveh četrletjih 2011 zmanjšal dvakrat zaporedoma, kar pomeni, da je slovensko gospodarstvo ponovno v recesiji. Po napovedih za leto 2012 bo gospodarska aktivnost upadala še naprej. Če bi primerjali številke za Slovenijo z gibanjem javnih izdatkov, bi lahko iskali razloge za recesijo v krčenju teh izdatkov. Takšno ekonomsko politiko pa napoveduje tudi nova vlada. S tem se spet oblikuje mnenje, da bo tudi za upadanje gospodarske aktivnosti v letu 2012 »zaslužna« ekonomska politika. Ker recesija deluje v nasprotni smeri od tiste, ki jo opredeljujejo ekonomski cilji, se postavi vprašanje, ali naj vlada opusti takšno politiko in z umikom omejevalnih ukrepov »dopusti« ponovno rast BDP.

(2) Takšna perspektiva bi bila mogoča, 1) če bi bilo slovensko gospodarstvo blizu vzdržnega makroekonomskega ravnovesja, 2) če bi ekonomska politika lahko uporabljala tradicionalni *policy-mix* in 3) če bi Slovenija lahko delovala v smislu zaprtega gospodarstva. Nobeden od teh pogojev ni izpolnjen. Ustroj države, ki ga določajo izostale reforme ter posledično pomanjkljivo delovanje pravne države in korupcija, omejenost vlade pri ukrepanju in »posebnosti«, ki omogočajo socialni mir le na temelju pogodbe, po kateri se v zamenjavo za tolerantnost pri jemanju nacionalnega premoženja izločenim v teh procesih povečujejo »pravice« iz prerazdelitve dohodka – vse to je posredno in neposredno pripeljalo do sedanjih makroekonomskih neravnovesij. Slovenska ekonomska politika le omejeno lahko uporablja instrumente javnofinančne politike, instrumentov monetarne politike, še posebno tečaja, pa ne nadzoruje. Na naši geografski širini, pri obstoječi strukturi proizvodnje in ravni dohodka, ob mednarodni delitvi dela in ob slovenski preskrbljenosti z naravnimi viri pričakovanja o nekakšni neodvisnosti slovenske ekonomske politike nimajo stvarne podlage.

(3) Fiskalna konsolidacija v Sloveniji je povezana z odpravo makroekonomskih razmerij. Večina teh razmerij je posledica izostanka verodostojnih reform, potrebnih za vzpostavitev vzdržnega tržnega gospodarstva v preteklih letih. V praksi proizvodnje in delitve so se zato povsem ločeno od trendov in prizadevanj v primerljivih državah sprejemala stališča, od katerih jih ima danes veliko status t. i. »pridobljenih pravic«. To so v resnici pravice iz prerazdeljevanja dohodka – torej je treba vzeti tistemu, ki proizvaja dodano vrednost, da bi drugemu financiral pridobljeno pravico iz »dobrih časov«. Tako sedanji fiskalni problem ni največji, večji je problem, da leta po osamosvojitvi niso bila izkoriščena za učenje poslovne in fiskalne discipline ter sprememb, ki jih narekujejo tehnologija in tudi demokracija. Rezultat je s strani ekonomistov že pred desetletjema napovedana mnogo težja naloga vlade, ki bo z discipliniranjem javnih financ končno morala pokazati, da dosedanja pot (in ne stanje!) ni več vzdržna. Do takrat se bo izboljšanje javnofinančnega položaja države še nekaj časa lahko dosegalo z novimi tehnikami (kombiniranjem) omejitev porabe in obdavčenja ter z iskanjem meje vzdržnosti socialnega miru. Za pot v stabilnost pa bosta nujna preglednost politike in učni

proces, h katerima lahko pripomoremo vsi javni delavci in strokovna telesa, kakršen je Fiskalni svet, čeprav je na koncu zanj zmeraj odgovorna politika.

(4) V času, ko je nastajalo to besedilo, Vlada RS porablja veliko energije, da bi čim bolj zmanjšala odpor proti spremembam v dosedanjem načinu porabe javnih prihodkov. Na mizi pred sabo ima pravzaprav vse mogoče domače naloge, k čemur je pripomogel tudi marsikdo iz sedanje koalicije. Pokojninska reforma in ureditev trga dela sta strukturni reformi, brez katerih niti srednjeročno ne bo mogoče govoriti o poti k vzdržnim javnim financam.

(5) Razloge, s katerimi so bile zavrjene potrebne strukturne reforme, je toliko pomembneje poznati, ker jih uporabljajo tudi tokratni nasprotniki reform v parlamentarnih vrstah. Zelo priljubljen razlog, ki je lani pripeljal do »uspeha« obeh referendumov in je tako najnevarnejši za usodo reform, je ugotovitev, da »reforme niso usklajene s socialnimi partnerji«. Simptomatično je, da ga zdaj citira stran, ki so ji reforme padle prav zaradi dejavnosti interesnih skupin, ki predstavljajo socialne partnerje.

(6) Danes tako kakor v prejšnjem mandatu temelji kritika predlaganih (nujnih!) ukrepov tudi na njihovi t. i. nedodelanosti. V prejšnjem mandatu so bile predlogom reform očitane (iz konteksta izločene) posamezne neoptimalne rešitve v sprejeti in z referendumoma zavrjeni zakonodaji, v sedanjem mandatu pa se predlogom očita, da imajo premalo podlage v izračunih. Pri tem se je treba le spomniti izjave uveljavljenega izraelskega ekonomista, ki je konec 90. let obiskal Slovenijo, da »še ni bil izumljen sistem, s katerim bi bili Slovenci zadovoljni«.

(7) Učni proces za danes prevladujoči pat položaj v ekonomski politiki poteka od začetka 90. let. Primer za to je razprava v časopisu Delo med slovenskima ekonomistoma. Šlo je za vprašanje, kdaj legalizirati privatizacijo s privatizacijsko zakonodajo. Medtem ko je eden zagovarjal hitro rešitev, ki naj ustavi plenjenje družbenega premoženja, je drugi z odgovorom, naj »hitimo počasi«, zagovarjal, da lahko sprejmemo zakon o privatizaciji takrat, ko bo ponujal končne rešitve v vsem. Danes je lahko ugotoviti, da nam rezultati časa, v katerem se je izvajala koncentracija kapitala z rešitvami, ki so ustrezale domačim menedžerjem - insiderjem, prinašajo kar nekaj glavobolov. Menim, da je eden od kolegov spregledal, kaj pomeni hitro ukrepanje pri institucionalnih spremembah za učni proces in za zmanjšanje transakcijsko specifičnih naložb v obstoječi sistem. Tu pa je še dejstvo, da privatizacija ni enkratno dejanje, temveč proces, po katerem v tržnem gospodarstvu lastnina išče pot k vse učinkovitejšim lastnikom.

(8) Enako danes čutimo posledice napačnega stališča, ki ni znalo ločiti med vsaj tremi oblikami privatizacije, ki bi jih bilo spet mogoče pripraviti razmeroma hitro. T. i. mala privatizacija lahko hitro porazdeli manjše zmogljivosti, še posebno v storitvah, zainteresiranim zaposlenim, ki imajo vsaj osnovno vizijo in so pripravljeni tvegati. Osrednji privatizacijski zakon naj ureja privatizacijo večjega dela gospodarstva in zagotovi kvalificirane lastnike. Pomembna velika družbena podjetja pa se vsaj glede na dognanja v literaturi in realni politiki privatizirajo drugače. Tam se izvede restrukturiranje oz. sanacija podjetja ter se šele po tem, glede na jasno strategijo v zvezi z državnim deležem v gospodarstvu, privatizira celotno ali po delih tudi ta. Ker

so v Sloveniji procesi potekali povsem drugače, imamo danes stiske, s katerimi se srečujejo vlade v dosedanjih mandatih: s kakšnim inovativnim pristopom in kako še zaščititi državno srebrnino ter kje najti javne vire za podporo bolnikom, v zadnjem času pa še, kako prisiliti državne banke, da bodo oživljale mrtva podjetja.

(9) Nasprotniki reform ne bi smeli pozabiti, da ima vsakokratna vlada politični mandat za ukrepanje in za to nosi tudi politično odgovornost. Zelo nevarno je zaradi kratkoročnih interesov izumljati neposredno demokracijo ter dajati strelivo interesnim skupinam in obvodom za ukrepe (referendum kot normalen instrument), ki lahko popačijo, spremenijo ali kar preprečijo vsak reformni program. To v Sloveniji že zdavnaj ni več vprašanje akademskih razprav, osebnih zamer in preizkušanja na ulici. Današnji javnofinančni položaj je trdno dejstvo, s katerim se končno srečamo tudi v gospodinjstvu, če smo prekršili preveč načel dobrega gospodarjenja, opustili varčevanje v dobrih letih, se zadolževali, da bi ohranili nerealen standard, in dopustili preveč »pridobljenih« pravic vzdrževanih članov. Sosedje, pri katerih kar naprej prosimo za posojila, nam seveda ne bodo posojali v nedogled. Ob vsaki naši novi prošnji bodo zaostriili pogoje, pod katerimi nam bodo še pripravljene posojati.

(10) Fiskalna nevtralnost je potrebna, da se preprečijo distorzije v sistemu javnih prihodkov in odhodkov. To pomeni, da imamo prerazdelitev dohodka, ki je ne želimo spremeniti. Da bi prerazdelitev dobila takšno oceno, mora biti trajnostna oziroma ne sme postavljati nacionalnega gospodarstva v slabši položaj od tistih, s katerimi se mora primerjati na (notranjem) trgu. Če imamo sistem prerazdelitve dohodka, ki močnejše obremenjuje gospodarstvo in ovira gospodarsko rast, se mora ta sistem spremeniti. V tem primeru mora gospodarstvo prejeti spodbudo, ki se vsaj deloma financira iz zmanjševanja nevzdržnih pridobljenih »pravic« v prerazdelitvi dohodka. Rast proizvodnje in zaposlovanja, in s tem povečanje davčne baze je edino jamstvo za ohranjanje čim več dosežkov v družbi, ki se financirajo iz davčnih prihodkov. Tako mora imeti prednost pred nevzdržno porabo, ki naj bi se regresirala s povečanjem davkov, če se več sredstev namenja za gospodarske spodbude. To pa relativizira zahtevo po davčni nevtralnosti.

(11) Družbeno soglasje ima več obrazov. Gotovo je eden od skrajnih ta, da ga bomo lahko dosegli brez političnega znanja in truda, če bodo z rešitvami zadovoljni vsi. Tak pristop seveda pušča veliko prostora »panogi« uživanja sadov tujega dela. Druga skrajna možnost je tista, ki lahko omogoči uspeh reformnih prizadevanj. Ob političnem občutku zahteva tudi trud vlade pri izvajanju njene informacijske funkcije: znova in znova mora pojasnjevati potrebe po reformah in ponujati jasne razloge, zakaj se zdaj potrebuje prispevek posameznih skupin, sektorjev itd. Napačno je misliti, da je dovolj eno gradivo ali nekaj nastopov v javnosti. Vsak argument bo znova in znova primerjan s protiargumentom, zato je vlada znova in znova pozvana na oder. Če jo zanima pristen kompromis, mora to priložnost vsakič izkoristiti.

(12) Razprave o potrebi po reorganizaciji mednarodnega finančnega sistema in razširitvi ciljev Evropske centralne banke, kar bi zdaj potrebovale države evropskega juga, so v Sloveniji nedvomno aktualne, saj so poskus prispevati k iskanju odgovorov na vprašanja ekonomske teorije in politike. Ne morejo pa biti sestavni del realne politike javnofinančne konsolidacije, kaj šele, da bi na njih temeljile ocene, ki jih za javnofinančne razmere v državi daje Fiskalni svet. Realna domača fiskalna politika

poteka v soodvisnosti s številnimi dejavniki, od katerih jih je kar nekaj eksogenih. Znotraj države so to modeli obnašanja ekonomskih agentov, ki glede na svoje informacije in dosedanje izkušnje optimizirajo svoje ravnanje. Zunaj države pa so to finančni trgi, na katerih se določa cena našega zadolževanja. Vse to je Sloveniji potrebno zmeraj bolj, saj smo čas, ki so ga v večini evropskih držav izkoristili za fiskalno konsolidacijo, porabili slabo.

(13) Velikost javnega dolga v primerjavi z BDP je maastrichtsko merilo, ki se opleta pod nogami evropske politike stabilnih javnih financ. Po tem merilu glede na današnje podatke razlike med evropskim severom in jugom praktično izginejo ter mamejo prizadevanje velikih, da natančno določijo fiskalna pravila v EU in EMU. Po drugi strani pa ni mogoče spregledati, kako razvoj glede javnofinančne konsolidacije v posameznih državah spremljajo finančni trgi. Drugače od prvih, o katerih je nujna politična debata, merila finančnih trgov delujejo takoj in so tista, ki določajo gospodarski položaj, tako pa tudi položaj ekonomskih ciljev v posameznih državah. Torej je strategija lahko le ta, da predstavniki Slovenije na evropskem parketu kritično izpostavljajo nerešena vprašanja fiskalnega združevanja, pri ukrepih ekonomske politike pa ravnamo v interesu naše države. Ta pa je, prepričati trge, da nadzorujemo gospodarske razmere doma in smo tako vredni zaupanja (beri: nižjih pričakovanih donosov naših papirjev in zadolževanja).

PREGLED UKREPOV, NAČRTOV IN VPRAŠANJ FISKALNE POLITIKE 2011–2012

(od 1. aprila 2011 do 31. marca 2012)

prof. dr. Marjan Senjur

1 UVOD

V letnem poročilu o fiskalni politiki od aprila 2011 do konca marca 2012 dajemo pregled in poročilo glede napovedi gospodarskih gibanj 2011–2013, proračunov 2010-2011-2012 in globalne bilance javnega financiranja, javnega dolga Republike Slovenije, načrta fiskalne konsolidacije: Srednjeročni javnofinančni okvir, glede stabilnosti in vzdržnosti javnih financ na podlagi Programa stabilnosti, javnofinančnih ukrepov za spodbujanje gospodarske aktivnosti v recesijskih razmerah, Pakta za evro, napovedi fiskalne politike v Pogodbi za Slovenijo 2012–2015 ter na kratko razpravljamo o teoriji, empiriji in praksi.

Podlaga za pripravo pregleda ukrepov fiskalne politike 2011–2012 so napovedi gospodarskih gibanj UMAR v publikacijah Jesenska gibanja in Pomladanska gibanja; proračuni RS za leta 2010, 2011 in 2012; gradivo o javnofinančni politiki z datumom 4. 4. 2011: Srednjeročni javnofinančni okvir, Program stabilnosti, dopolnitev 2011, Nacionalni reformni program 2011–2012; Pakt za evro (oktober 2011); različna poročila Ministrstva za finance, ki so dostopna javnosti. Vsi viri za Letno poročilo Fiskalnega sveta so javnega značaja.

2 NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ 2011-2012-2013 (kot podlaga za fiskalno politiko 2011/2012)

2.1 Jesenske in pomladanske napovedi

Značilnost napovedi nominalnega BDP zadnjih treh let je, da so večinoma napačne. Zato nastajajo velike razlike med sprejetimi proračuni in njihovo realizacijo, rebalansi pa so redni, vsako leto, in to zelo veliki.

UMAR objavi jesensko napoved gospodarskih gibanj v septembru, pomladansko pa v marcu. Jesenske napovedi so podlaga za pripravo proračuna za naslednje leto, pomladanske napovedi pa za pripravo javnofinančne politike za naslednje leto in za morebitni rebalans proračuna za tekoče leto. Po jesenski napovedi iz septembra 2010 je bil pripravljen proračun za leti 2011 in 2012, po pomladanski napovedi iz marca 2011 pa rebalans proračuna za leto 2011. Mogoče je opaziti, da je jesenska napoved 2010 za leti 2010 in 2011 nekoliko optimistična in pomladanska napoved za leto 2011 nekoliko pesimistična. To ima pomembne posledice na proračunska gibanja.

Tabela 2.1: Jesenska napoved 2010 makroekonomskih agregatov Slovenije

	2008	2009	2010	2011	2012
	Dejansko	Dejansko	Napoved	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	37.305	35.384	35.792	37.227	39.033
BDP, nominalna rast	7,9	-5,1	0,1	4,0	4,9
BDP, realna rast	3,7	-8,1	0,9	2,5	3,1
Inflacija	5,7	0,9	2,1	2,7	2,2
Zaposlenost po SNA, rast	2,8	-1,9	-2,2	-0,3	0,2
Izvoz proizvodov in storitev, rast	3,3	-17,7	7,0	5,9	7,0
Investicije v OS, rast	8,5	-21,6	-3,5	4,0	4,3

Vir: UMAR: Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, september 2010.

Na podlagi te napovedi je bil sprejet proračun za leti 2011 in 2012.

Tabela 2.2: Pomladanska napoved 2011 makroekonomskih agregatov Slovenije

	2010	2011	2012
	Ocena	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	36.061	36.843	38.788
BDP, nominalna rast	1,9	2,2	5,3
BDP, realna rast	1,2	2,2	2,6
Inflacija	1,8	2,2	3,0
Zaposlenost po SNA, rast	-2,2	-1,2	-0,3
Izvoz proizvodov in storitev, realna rast	7,8	6,9	6,7
Investicije v OS, realna rast	-6,7	2,9	4,5

Vir: UMAR: Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, marec 2011.

UMAR je ob osnovnem scenariju pomladanskih napovedi (tabela 2.2) pripravil še alternativno različico scenarija gospodarskih gibanj, ki upošteva učinke ukrepov, namenjenih pospešitvi uravnoveženja javnih financ. Ukrepi se nanašajo na omejevanje rasti sredstev za zaposlene, investicij in subvencij ter na povečanje učinkovitosti javne uprave.

Tabela 2.3: Pomladanska napoved 2011: Scenarij gospodarskih gibanj ob upoštevanju dodatnih ukrepov ekonomskih politik

	2010	2011	2012
	Ocena	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	36.061	36.743	38.509
BDP, nominalna rast	1,9	1,9	4,8
BDP, realna rast	1,2	1,8	2,2
Inflacija	1,8	2,2	3,0
Zaposlenost po SNA, rast	-2,2	-1,6	-0,9
Izvoz proizvodov in storitev, realna rast	7,8	6,9	6,7
Investicije v OS, realna rast	-6,7	1,9	4,5

Vir: UMAR: Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, marec 2011.

UMAR je napovedoval, da bi učinki uravnoteženja javnih financ kratkoročno sicer nekoliko znižali gospodarsko rast in zaposlenost, srednjeročno pa bi ju v primerjavi z osnovnim scenarijem iz pomladanske napovedi izboljšali. Predvideni ukrepi bi po oceni UMAR v letih 2011 in 2012 znižali gospodarsko rast v vsakem letu za 0,4 o. t. v primerjavi z osnovnim scenarijem, že v letu 2013 pa se zaradi razmeroma boljših pogojev financiranja predvideva pospešitev rasti izvoza in naložb zasebnega sektorja²¹.

Tabela 2.4: Jesenska napoved 2011 makroekonomskih rezultatov

	2010	2011	2012	2013
	Dejansko	Napoved	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	35.416	35.924	37.334	38.871
BDP, nominalna rast	0,3	1,4	3,9	4,2
BDP, realna rast	1,4	1,5	2,0	2,5
Inflacija	1,8	1,6	1,8	2,0
Zaposlenost po SNA, rast	-2,5	-1,5	0,0	0,0
Izvoz proizvodov in storitev, realna rast	9,5	7,9	6,3	6,7
Investicije v OS, realna rast	-8,3	-7,5	6,0	5,0
Državna potrošnja	1,5	0,3	-0,5	0,1

Vir: UMAR: Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2011, september 2011.

V zadnjem četrtletju so se začele poslabševati napovedi iz mednarodnega okolja. Za evrsko območje se napoveduje nižja rast. Zato je UMAR naredil še eno, izredno napoved, ki jo je imenoval Zimska napoved 2011 (ZN2012).

²¹ Gre za znamenito tezo o ekspanziji s krčenjem (angl. *prosperity through austerity*). Gre za sporno tezo v ekonomski literaturi.

Tabela 2.5: Zimska napoved 2012 makroekonomskih rezultatov

	2010	2011	2012	2013
	Dejansko	Ocena	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	35.416	35.789	36.356	37.590
BDP, nominalna rast	0,3	1,1	1,6	3,4
BDP, realna rast	1,4	0,5	0,2	2,0
Inflacija	1,8	1,8	1,8	1,8
Zaposlenost po SNA, rast	-2,5	-1,7	-1,4	-0,7
Izvoz proizvodov in storitev, realna rast	9,5	7,3	2,9	6,0
Investicije v OS, realna rast	-8,3	-10,5	0,0	4,0
Državna potrošnja	1,5	0,3	-0,7	0,3

Vir: UMAR: Zimska napoved gospodarskih gibanj 2012, januar 2012.

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012

Tabela 2.6: Pomladanska napoved 2012 makroekonomskih agregatov

	2011	2011	2012	2013
	Ocena*	Dejansko	Napoved	Napoved
BDP v mio. EUR (tekoče cene)	35.789	35639	35642	36.589
BDP, nominalna rast	1,1	0,6	0,0	2,7
BDP, realna rast	0,5	-0,2	-0,9	1,2
Inflacija	1,8	1,8	2,0	1,8
Zaposlenost po SNA, rast	-1,7	-1,7	-2,2	1,2
Izvoz proizvodov in storitev, realna rast	7,3	6,8	1,4	5,4
Investicije v OS, realna rast	-10,5	-10,7	-1,5	4,0
Državna potrošnja	0,3	-0,9	-3,5	-0,7

Vir: UMAR: Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012, Ljubljana, 15. marec 2012.

Opomba: *Ocena zimske napovedi iz januarja 2012.

Zanimiva je primerjava med oceno gibanj za leto 2011 iz januarja 2012 in dejanskimi podatki za to leto iz marca 2012. Januarska ocena realne rasti BDP je bila 0,5 %, dejanski podatek iz marca pa je -0,2. Vprašanje pa je, zakaj taka razlika v tako kratkem času. Glavna razlika med ocenami v januarju in dejanskimi podatki v marcu je podatek za državno potrošnjo. Po oceni naj bi ta rahlo rasla (0,3 %), dejansko pa je precej upadla – za 0,9 %. Mogoč sklep je, da je skrčitev javne porabe v drugi polovici leta 2011 povzročila recesijo v letu 2011. Recesija v 2011 je povzročena doma. Podobno se utegne zgoditi v letu 2012. Zaradi krepko negativne rasti državne potrošnje po stopnji -3,5 % bo realni BDP upadel za 0,9 odstotka. Napovedana recesija za leto 2012 je posledica napovedane ekonomske politike za leto 2012.

2.2 Primerjava jesenskih in pomladanskih napovedi

Primerjava Jesenske napovedi (JN) 2010 in Pomladanske napovedi (PN) 2011 pokaže precejšnjo razliko glede rasti nominalnega BDP. To je pomembno, ker se proračuni oblikujejo v nominalnih kategorijah. Za leto 2010 je JN 2010 napovedala stagnacijo nominalne rasti BDP na ravni 0,1 %, dejansko je bila 1,9 %. Za leto 2011 je JN 2010 napovedala nominalno rast BDP na ravni 4,0 %, PN 2011 pa na ravni 2,2 %; alternativna različica napovedi (z dodatnimi ukrepi krčenja javne porabe) predvideva nominalno rast celo samo za 1,9 %. To pomeni, da naj bi bil nominalni BDP v letu 2011 za okrog 1 mio. evrov manjši od napovedanega v jeseni 2010 ob pripravi proračuna za leto 2011. Gre za precejšnjo napako v napovedih.

Posebno zanimive so primerjave napovedi UMAR v enem letu: od Jesenske napovedi 2010 in Pomladanske napovedi 2011 do Jesenske napovedi 2011 ter vse do Pomladanske napovedi 2012.

Tabela 2.7: Primerjava napovedi realne in nominalne rasti BDP

	2010	2011	2012	2013
<i>Napovedi realne rasti BDP</i>				
JN 2010: realna rast rBDP	0,9	2,5	3,1	
PN 2011: realna rast rBDP	1,2	2,2	2,6	
JN 2011: realna rast rBDP	1,4	1,5	2,0	2,5
ZN 2012: realna rast rBDP	1,4	0,5	0,2	2,0
PN 2012: realna rast rBDP		-0,2	-0,9	1,2
<i>Napovedi nominalne rasti BDP</i>				
JN 2010: nominalna rast rBDP	1,2	4,0	4,0	
PN 2011: nominalna rast rBDP	1,9	2,2	5,3	
JN 2011: nominalna rast rBDP	0,3	1,4	3,9	4,2
ZN 2012: nominalna rBDP	0,3	1,1	1,6	3,4
PN 2012: nominalna rBDP		0,6	0,0	1,2

Opomba: JN 2010, JN 2011 – Jesenska napoved 2010 in 2011; PN 2011, PN 2012 – Pomladanska napoved 2011 in 2012; ZN 2012 – Zimska napoved 2012.

Po Jesenski napovedi 2010 iz oktobra 2010 naj bi bila za leto 2011 realna rast 2,5 %, januarja 2011 je ocena upadla na 0,5 %, dejanski podatek iz marca pa je -0,2 %. Nominalna rast BDP, ki je pomembna za proračunsko načrtovanje, se je začela z napovedjo 4,0 %, dejanska rast pa je bila 0,6 %. Za leto 2012 so spremembe napovedi celo še večje: po Pomladanski napovedi 2011 naj bi bila nominalna rast 5,3 %, po Pomladanski napovedi 2012 pa 0,0 %. V enem letu je razlika več od 5 odstotnih točk.

Napovedi so zelo nezanesljive. Vprašanje je, kako pripraviti proračun v zelo negotovih razmerah in veliki verjetnosti, da bodo napovedi napačne. UMAR med recesijo praviloma daje preveč optimistične napovedi, potem pa jih postopoma znižuje.

2.3 Ponovna recesija

Prva ocena SURS bruto domačega proizvoda za leto 2011. SURS je v prvi objavi (29. 2. 2012) sporočil, da se je BDP v letu 2011 po prvi oceni realno zmanjšal za 0,2 odstotka. V tekočih cenah je njegova vrednost znašala 35.639 mio. evrov; to je nominalno za 0,6 odstotka več kot v letu 2010.

Tabela: 2.8: Bruto domači proizvod, stalne cene, stopnje rasti (5)

	2011	4. četrletje	3. četrletje
BDP, nominalno v mio. evrov	35.639		
BDP, nominalna rast	0,6		
BDP, realna rast	-0,2	-2,8	-0,5
Domača potrošnja	-1,6	-4,4	-1,4
Končna potrošnja	-0,4	-2,1	0,1
– gospodinjstva	-0,2	-1,8	0,5
– država	-0,9	-2,6	-0,9
Bruto investicije v OS	-10,7	-6,9	-12,0
Izvoz proizvodov	6,8	3,0	5,5

Vir: SURS, prva objava 29. 2. 2012.

SURS ugotavlja, da se je BDP v četrtem četrletju 2011 v primerjavi s četrtem četrletjem 2010 realno zmanjšal za 2,8 odstotka. Tako se je zmanjšal drugo zaporedno četrletje, kar pomeni, da je slovensko gospodarstvo ponovno v recesiji (če recesijo opredelimo kot dve zaporedni četrletji zmanjševanja gospodarske aktivnosti).

SURS torej ugotavlja, da je prišlo do recesije. Vprašanje pa je zakaj. Še pomembnejše vprašanje pa je, ali je povzročila recesijo vlada s svojim delovanjem v drugi polovici leta 2011. Podatki za zadnji dve četrletji leta 2011 navajajo, da je javnofinančna politika vlade v drugem poletju 2011 dejansko prispevala k upadu gospodarske aktivnosti v drugem polletju 2011.

Po Pomladanski napovedi 2012 (Tabela 2.6) naj bi se v letu 2012 recesija celo poglobila. Razlog je v skrčenih javnih izdatkih. Napoved o negativni gospodarski rasti -0,9 % v letu 2012 je lahko posledica napovedanega krčenja javnofinančnih izdatkov. Po drugi strani pa taka napoved daje novi vladi utemeljitev za radikalno krčenje. Napoved za leto 2012 je lahko napačna, kakor so bile mnoge dosedanje. Zato je vprašanje, kako oblikovati javnofinančno politiko v letu 2012. Pomemben razmislek bi bil lahko, ali je napoved negativne gospodarske rasti za leto 2012 zgrešena. Negotovost je sestavni del oblikovanja javnofinančne politike.

Slovenska javnofinančna politika bi morala resno preučiti, ali je s krčenjem javnih izdatkov povzročila ponovitev recesije v letih 2011 in 2012 ter ali je bila na razpolago tudi drugačna tovrstna politika.

3 PRORAČUNI ZA LETA 2010, 2011 IN 2012

3.1 Izvrševanje in rebalans proračuna za leto 2010

Sprejeti proračun za leto 2010 in rebalans proračuna 2010 sta bila povsem zunaj realnih okvirov. Napihovanje prihodkov iz prejetih sredstev EU je nerazumljivo. Na strani odhodkov si je vlada prizadevala z javnimi naložbami spodbuditi gospodarstvo. Dejansko pa je bil obseg naložb v letu 2010 nižji kakor leta 2009 in celo nižji kakor leta 2008. Podatki o realizaciji proračuna za leto 2010 so skoraj povsem enaki podatkom za leto 2009.

Tabela 3.1: Državni proračun (realizacija 2008–2009) in proračun 2010 (sprejeti, rebalans, realizacija), mio. EUR

	2008	2009	2010	2010	2010
			Sprejeti	Rebalans	Realizacija
I. PRIHODKI	8.535	7.530	8.648	8.107	7.550
Davčni prihodki	7.685	6.554	7.012	6.487	6.249
Nedavčni in drugi prihodki	380	469	481	582	597
Prejeta sredstva iz EU	363	595	1.155	1.038	723
II. ODHODKI	8.470	9.260	10.474	9.874	9.280
Tekoči odhodki	2.435	2.412	2.730	2.598	2.562
Tekoči transferji	4.626	5.311	5.636	5.582	5.391
Investicijski odhodki in transferji	982	1.097	1.670	1.281	931
Plačila sredstev v EU	428	439	438	413	397
III. SALDO	65	-1.729	-1.826	-1.768	-1.731

Vir: MF. Proračun 2010 je sprejel Državni zbor 25. 11. 2009; rebalans proračuna 2010 je sprejel 6. 7. 2010.

3.2 Proračun 2011 in rebalans proračuna za leto 2011

Cilj rebalansa proračuna 2011 je bil, da se ohrani proračunski primanjkljaj na predvideni ravni 1,7 mrd. evrov. Tak primanjkljaj v sprejetem proračunu 2011 je postal nedosegljiv iz dveh razlogov. Prvič, napovedi nominalnega BDP za leto 2011 so bile preveč optimistične. Pomladanska napoved 2011 nominalnega BDP je za okrog 1 mrd. evrov nižja od jesenske napovedi 2010. To nujno povzroča previsoke načrtovane proračunske prihodke. Samo zaradi napačnih jesenskih napovedi so pomladanske napovedi proračunskih prihodkov manjše za okrog 430 mio. evrov. Za ohranitev primanjkljaja bi bilo torej treba znižati proračunske izdatke za približno tak znesek. Drugič, preoptimistične napovedi prejetih sredstev iz EU.

Tabela 3.2: Državni proračun: realizacija 2010, sprejeti proračun 2011, spremenjeni proračun 2011, rebalans proračuna 2011, proračun 2011 in 2012), mio. EUR

	2010	2011	2011	2011	2011*
	realizacija	sprejeti	spremenjen	rebalans	realizacija
I. PRIHODKI	7.550	8.822	8.329	7.964	7.833
Davčni prihodki	6.249	7.339	6.766	6.649	6.575
Nedavčni in drugi prihodki	597	454	504	460	443
Prejeta sredstva iz EU	723	1.029	1.059	854	812
II. ODHODKI	9.280	10.376	10.017	9.652	9.363
Tekoči odhodki	2.562	2.817	2.654	2.582	2.527
Tekoči transferji	5.391	5.544	5.496	5.637	5.608
Investicijski odhodki in transferji	931	1.552	1.427	1.039	822
Plačila sredstev v EU	397	463	440	394	405
III. SALDO	-1.731	-1.554	-1.688	-1.688	-1.529
III/1 Primarni saldo					-1.050

Vir: MF. Proračun 2011 je sprejel Državni zbor 25. 11. 2009; rebalans proračuna 2011 je sprejel 16. 9. 2011; *predhodna realizacija državnega proračuna za leto 2011, januar 2012.

Vprašanje je, ali je mogoče zaznati kakšno strategijo pri rebalansu 2011. Na splošno bi lahko rekli, da gre za intervencijsko zaščito javnih financ za ohranitev predvidenega proračunskega primanjkljaja. Obrazložitev rebalansa proračuna 2011 navaja, da se odhodki državnega proračuna znižujejo za 365 mio. evrov, pri tem pa izrecno navaja še, da ne posega dodatno v plače javnih uslužbencev, pokojnine in socialne transferje. To je zanimiv obrat. Za fiskalno korekcijo in konsolidacijo v Programu stabilnosti za leto 2011 je bilo posebej zapisano, da se bodo krčile prav te postavke. Očitno se je v nekaj mesecih pokazalo, da prejšnje prizadevanje ni realistično.

Rebalans krči, glede na proračun 2011, politično varne postavke: izdatke za blago in storitve, subvencije, investicijske odhodke in investicijske transferje. Skupno krčenje teh štirih postavk znaša 499 mio. evrov. Investicijski odhodki in transferji se glede na proračun 2011 sicer oklestijo za 441 mio. evrov, vendar glede na realizacijo 2010 še vedno zrastejo za okrog 5 %. To pomeni, da napovedano krčenje naložb v rebalansu ni tako dramatično, saj gre za porast glede na prejšnje leto. Potrjuje pa se, da je bil proračun 2011 v investicijskem delu povsem nerealen. Med globoko recesijo vlada ne izvaja aktivne investicijske politike. V proračunih sicer kaže namen, realizacije pa ni. Realizacija proračuna 2011 je razkriva, da je celoten investicijski program ostal neuresničen, saj so realizirani investicijski odhodki in transferji za 110 mio. nižji kakor v letu 2010, v proračunu 2011 pa je bilo predvideno, da bodo za 1,2 mrd. višji od realizacije v letu 2010.

Značilnost proračunov je, da se vsako leto zgodi rebalans ter da je velika razlika med sprejetimi proračuni in realizacijo proračunov. Za ilustracijo navajamo prihodke, sprejete s proračunom, spremenjene z rebalansom ter končno realizirane za leti 2009 in 2010.

Tabela 3.3: Skupni proračunski prihodki, 2009–2011 (mio. EUR)

	2009	2010	2011
Sprejeti proračun	8.987	8.648	8.329
Rebalans	7.920	8.107	7.964
Realizacija	7.531	7.550	7.833
Razlika: proračun-realizacija	1.456	1.098	496

Vir: Ministrstvo za finance.

V letu 2009 je bila razlika med predvidenimi proračunski prihodki in realizacijo kar 1,5 mrd. evrov, med rebalansom in realizacijo pa skoraj 390 mio. evrov. Podobno se je zgodilo leta 2010, samo razlike so rahlo manjše, in podobno se je dogajalo v letu 2011.

Vlada v obrazložitvi rebalansa proračuna RS za leto 2010 ugotavlja, »da se podatki in ocene, ki jih poznamo v prvi polovici leta 2010, razlikujejo od podatkov in ocen, uporabljenih ob pripravi sprejetega proračuna za leto 2010«. Naprej ugotavlja, da so načrtovani prihodki za leto 2010 nižji od veljavnega proračuna za 541 mio. evrov, in sicer zato, ker so nižji davčni prihodki in ker so nižja prejeta sredstva iz proračuna EU.

To navajamo, ker se je podobno dogajalo tudi v letu 2011 in torej ne gre za izjemo, temveč za pravilo proračunskega dogajanja: optimistične napovedi v proračunu, sredi leta znižanja v rebalansu in potem dodatno znižanje v končni realizaciji. Majhne razlike bi še bilo mogoče razumeti, ker pa gre za velike razlike, tako dogajanje vzbuja skrb in postavlja vprašanja o proračunskem načrtovanju.

3.3 Proračun za leto 2012 in rebalans proračuna

Sprejeti proračun za leto 2012 je nerealen. Pričakovati je, da bo spremenjeni proračun za leto 2012 zmanjšal odhodke za okrog 700 mio. evrov. S tem bi proračunski odhodki v letu 2012 ostali na ravni predhodnega leta. Vprašanje pa je, zakaj vlada ob rebalansu proračuna 2011 ni spremenila proračuna za leto 2012.

Tabela 3.4: Državni proračun: realizacija 2010 in 2011, sprejeti proračun 2012, mio. EUR

	2010	2011*	2012	2012
	Realizacija	Realizacija	Sprejeti	Rebalans
I. PRIHODKI	7.550	7.833	8.695	?
Davčni prihodki	6.249	6.575	7.170	
Nedavčni in drugi prihodki	597	443	474	
Prejeta sredstva iz EU	723	812	1.050	
II. ODHODKI	9.280	9.363	10.118	?
Tekoči odhodki	2.562	2.527	2.806	
Tekoči transferji	5.391	5.608	5.389	
Investicijski odhodki in transferji	931	822	1457	
Plačila sredstev v EU	397	405	466	
III. SALDO	-1.731	-1.529	-1.423	?

Vir: MF. Proračun 2012 je sprejel Državni zbor 25. 11. 2009; rebalans proračuna 2011 je sprejel 16. 9. 2011; * predhodna realizacija, Bilten javnih financ, 2/2012.

3.4 Bilanca B: Račun finančnih terjatev in naložb

V letih 2010 in 2011 je postala zanimiva tudi bilanca B: Račun finančnih terjatev in naložb, ker je slovenska država postala dejavna na tem področju.

Tabela 3.5: Rebalans – B: Račun finančnih terjatev in naložb

	Realizacija 2010	Proračun 2011	Rebalans 2011	Realizacija 2011*
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITAL. DELEŽEV	13	26	26	29
V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITAL. DELEŽEV	195	507	760	717
Od tega:				
– dana posojila	178	230	230	224
– povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	2	251	501	479
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV	-182	-481	-734	-689

Vir: Bilten javnih financ, 2/2012; * predhodna realizacija.

4 GLOBALNA BILANCA JAVNEGA FINANCIRANJA

Ob podatkih državnega proračuna je koristno navesti še podatke o celotnih javnofinančnih prihodkih in izdatkih. Podatki temeljijo na podatkih Ministrstva za finance (izkazani po denarnih tokovih v Biltenu javnih financ) in podatkih Statičnega urada RS (SURS), ki uporablja metodologijo Eurostat ESA 95. Žal se med seboj razlikujejo, v nekaterih letih celo pomembno (npr. leto 2008).

Tabela 4.1: Konsolidirana globalna bilanca prihodkov in odhodkov javnega financiranja (v mio. evrov)

	Skupaj prihodki	Skupaj odhodki	Javnofinančni saldo
2004	11.196	11.552	-356
2005	11.976	12.276	-300
2006	12.959	13.209	-250
2007	14.006	13.915	90
2008	15.339	15.442	-103
2009	14.408	16.368	-1.960
2010	14.794	16.693	-1.899
2011 (predh.)	14.981	16.544	-1.562

Vir: Bilten javnih financ, 2/2012.

Tabela 4.2: Temeljni agregati sektorja države, 2007–2010

	2007	2008	2009	2010	2011
Mio. EUR					
Prihodki	14.665	15.797	15.258	15.670	15.859
Izdatki	14.681	16.492	17.403	17.797	18.149
Primanjkljaj	-16	-695	-2.146	-2.127	-2.289
% BDP					
Prihodki	42,4	42,4	43,2	44,2	44,5
Izdatki	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9
Primanjkljaj	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4

Vir: SURS, september 2011; marec 2012.

SURS (marec 2012) ugotavlja, da je tekoči primanjkljaj sektorja države v letu 2011 povečal specifične transakcije, ki so v skladu s Priročnikom EU o primanjkljaju in dolgu države prikazane kot tekoči transfer kapitala: dokapitalizacija NLB, d. d. (243 mio. evrov), prepoznanje terjatev Slovenskih železnic (119 mio. evrov) in dokapitalizacija Adrie Airways (49 mio. evrov). Skupaj še z nekaterimi drugimi manjšimi transakcijami in plačili zapadlih državnih poroštev je lani skupni znesek specifičnih transakcij (kapitalskih transferjev) ocenjen na 459 mio. evrov ali 1,3 % BDP. Leta 2010 je bil ta znesek 93 mio. evrov ali 0,3 % BDP. Brez specifičnih enkratnih transakcij bi primanjkljaj sektorja države v letu 2010 znašal 5,7 % BDP, leta 2011 pa 5,1 % BDP.

Tabela 4.3: Globalna bilanca po posameznih blagajnah (v mio. EUR)

	2008	2009	2010	2011 (predh.)
A) DRŽAVNI PRORAČUN				
Prihodki	8.535	7.531	7.550	7.833
Odhodki	8.470	9.260	9.280	9.363
Saldo	65	-1.729	-1.731	-1.529
B) BLAGAJNA SPIZ				
Prihodki	4.480	4.654	4.805	4.941
Odhodki	4.480	4.654	4.805	4.941
Saldo	0	0	0	0
C) BLAGAJNA ZZZS				
Prihodki	2.215	2.263	2.311	2.341
Odhodki	2.209	2.339	2.347	2.339
Saldo	5	-76	-36	2
D) PRORAČUN OBČIN				
Prihodki	1.875	2.037	2.180	2.060
Odhodki	2.048	2.193	2.312	2.095
Saldo	-173	-156	-132	-35

Vir: Bilten javnih financ, št. 2/2012.

5 JAVNI DOLG REPUBLIKE SLOVENIJE

5.1 Javni dolg

Julija 2011 je Ministrstvo za finance predložilo vladi v obravnavo redno letno poročilo o upravljanju javnega dolga RS. Po sprejetju ga je vlada predložila državnemu zboru v seznanitev.

Poročilo o upravljanju javnega dolga RS za leto 2010 vsebuje poročilo o izvedbi Programa financiranja državnega proračuna za leto 2010, poročilo o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja ter poročilo o izdanih poroštvi in jamstvih RS.

V letu 2010 se je RS zadolžila z izdajo dolgoročnih obveznic v višini 2.500,0 mio. evrov in trimesečnih zakladnih menic v višini 25,0 mio. evrov. Državni proračun se je tako v letu 2010 zadolžil za 2.525 mio. evrov. Od tega je bilo 2.229,9 mio. evrov namenjenih za izvrševanje proračuna 2010 in 295,2 mio. evrov za predfinanciranje dela glavnice dolga, ki zapadejo v letu 2010. Dolg državnega proračuna je na dan 31. 12. 2010 znašal 11.885 mio. evrov, kar znaša 33,0 % BDP.

Pravne osebe javnega sektorja (iz 87. člena ZJF) so bile na dan 31. 12. 2010 zadolžene v višini 6.424 mio. evrov, kar je bilo 17,8 % BDP. V primerjavi z letom 2009 se je njihov dolg povečal za 9 %. Prvih pet najbolj zadolženih pravnih oseb iz 87. člena ZJF je imelo 81 % celotnega dolga pravnih oseb javnega sektorja. Gre za DARS, SOD, Telekom, Slovenske železnice in Luko Koper.

Tabela 5.1: Stanje dolga sektorja države in pravnih oseb javnega sektorja (v mrd. EUR)

Leto	Dolg države	Zadolženost pravnih oseb javnega sektorja
2007	8,0	3,8
2008	8,2	4,5
2009	12,4	5,9
2010	13,7	6,4

Vir: MF: Poročilo o upravljanju z javnim dolgom RS 2010.

5.2 Breme servisiranja javnega dolga

Tabela 5.2: Dolg državnega proračuna in plačila obresti iz državnega proračuna (v mio. EUR)

Leto	Dolg RS Stanje 31.12. v letu	Plačila obresti
2005	6.985	368
2006	7.351	372
2007	7.395	351
2008	7.182	326
2009	11.083	327
2010	11.885	477
2011		511

Vir: Bilten javnih financ, št. 2/2012.

Konsolidirani bruto dolg sektorja države po podsektorjih

SURS (marec 2012) ugotavlja, da se je konsolidirani bruto dolg države v letu 2011 povečal za 3,2 mrd. evrov na 47,6 % BDP.

Tabela 5.3: Konsolidirani bruto dolg sektorja države po podsektorjih

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Država, mio. EUR	8.204	7.981	8.180	12.450	13.737	16.954
% BDP	26,4	23,1	21,9	35,2	38,8	47,6
Podsektorji, mio. EUR						
Centralna država	8.118	7.904	8.092	12.110	13.171	
Lokalna država	236	256	354	523	626	
Skladi socialne varnosti	3	3	3	3	52	

Vir: SURS, marec 2011; marec 2012.

V letu 2011 sta bili z reorganizacijo Slovenskih železnic na štiri enote dve od njih, SŽ potniški promet in SŽ infrastruktura, kot netržni vključeni v sektor države. Zaradi njenega dolga se je skupni dolg države konec leta 2011 povečal še za 144 mio. evrov.

5.3 Poroštva in jamstva

V letu 2010 se je stanje državnih poroštev in jamstev zvišalo za 606 mio. evrov, in sicer s 7.142 mio. evrov (31. 12. 2009) na 7.748 mio. evrov (31. 12. 2010), kar v deležu BDP znaša 21,5 %. Od tega predstavlja 14,6 % BDP stanje poroštev ter 6,9 % BDP stanje poroštev in jamstev za omejevanje učinkov finančne krize.

5.4 Stopnja zadolženosti

Eden od kazalcev javnofinančne vzdržnosti je stopnja zadolženosti države: $b = JD/BDP$. Dejavniki, ki določajo spremembo stopnje zadolženosti (d), so obstoječa raven te stopnje, primarni saldo²² ter razlika med obrestno mero in stopnjo rasti BDP²³.

Tabela 5.4: Stopnja zadolženosti (konsolidirani bruto dolg sektorja države, vrednost konec leta) in njeni dejavniki, % BDP

Leto	Stopnja zadolženosti	Javnofinančni primarni saldo	Nominalna stopnja rasti BDP	Usklajena dolgoročna obrestna mera*
2006	26,4	0,3	8,1	3,85
2007	23,1	1,2	11,1	4,53
2008	21,9	0,5	7,9	4,61
2009	35,2	-4,7	-5,1	4,37
2010	38,8	-4,1	0,3	3,83
2011 (predhod.)	47,6	-3,0	0,6	4,97

Opombe: * Usklajena dolgoročna obrestna mera po konvergenčnem merilu (% na letni ravni), donos do dospelja.

Vir: SURS, Dolg sektorja države Slovenije, 1994–2010; SURS, marec 2012; Bilten javnih financ, št. 2/2012; Bilten Banke Slovenije, št. 2/2012.

V razdobju 2009–2011 ima Slovenija negativni javnofinančni primarni saldo in poslabšane pogoje financiranja glede na nominalno rast BDP. Oboje povečuje stopnjo zadolženosti. Če bi Slovenija v letu 2010 hotela ustaviti njeno povečevanje, bi morala imeti primarni javnofinančni saldo v višini 1,3 % BDP, leta 2011 pa že 2,1 %.

6 FISKALNA KONSOLIDACIJA IN SREDNJEROČNI JAVNOFINANČNI OKVIR

6.1 Kaj se je zgodilo v letih 2008–2010?

²² Presežek ali primanjkljaj: prihodki brez prihodkov od obresti minus odhodki brez plačil obresti.

²³ $\Delta b = g - t + (i - r) b$; $(g - t)$ je primarni primanjkljaj glede na BDP, $(i - r)$ razlika med obrestno mero in stopnjo rasti BDP.

Sloveniji se je recesije leta 2009 zgodila. Gospodarstvo je omahnilo bolj, kakor smo lahko pričakovali. Medtem ko se je nominalni BDP še v letu 2008 povečal za skoraj 3 mrd. evrov (tj. 2.718), je v letu 2009 upadel za skoraj 2 mrd. evrov. Leta 2010 se je ustalil na nizki ravni. Za tako recesijo Slovenija ni kriva, nanjo ni bila pripravljena. Razkrila je našo slabost. Res je, da se nam je recesija zgodila, dejstvo pa je, da se na zunanji potres nismo odzvali dobro in hitro ter da še tri leta pozneje ni videti, da se je Slovenija sposobna prilagoditi novonastajajočim razmeram tako, da bi vzdržala družbeni mir in sožitje ter se usposobila za hitrejši družbeni in gospodarski napredek.

Tabela 6.1: Sprememba temeljnih javnofinančnih agregatov sektorja države, 2007–2010 (v mio. EUR)

	2007	2008	2009	2010
Nominalni BDP	34.562	37.280	35.311	35.416
Sprememba BDP		2.718	-1.969	105
Sprememba JF-prihodkov		1.132	-539	418
Sprememba JF-izdatkov		1.811	911	343
Sprememba JF-salda		+679	1.451	-75

Vir: SURS 2011.

Tabela 6.2: Sprememba agregatov državnega proračuna, 2008–2011

	2008	2009	2010	2011*
Sprememba proračunskih prihodkov	735	-1.005	20	281
Sprememba proračunskih odhodkov	707	790	20	84
Sprememba proračunskega salda	28	-1.757	2	-198

Vir: MF ; + predhodna realizacija proračuna.

Opazovali bomo razdobje od 2008 do 2015. Mogoče ga je razdeliti na: 1) 2009–2011 – čas fiskalne fortifikacije; 2) 2011–2013 – čas fiskalne korekcije; 3) 2011–2015 – čas fiskalne konsolidacije.

V aprilu 2011 (natančneje 14. 4. 2011) je vlada pripravila tri dokumente, ki so sicer nastali zaradi Evropske unije in bodo opredeljevali javnofinančno politiko Slovenije v letih 2011–2015. Gre za te dokumente: Nacionalni reformni program 2011–2012, Program stabilnosti, dopolnitev 2011, in Srednjeročni javnofinančni okvir (za pripravo programa stabilnosti). Osrednji dokument je Program stabilnosti za leto 2011.

6.2 Fiskalna korekcija: 2010–2011

V letu 2009 je imela Slovenija zaradi recesije javnofinančni primanjkljaj v višini okrog 2 mrd. evrov. Proračunski prihodki so upadli za 12 %, proračunski odhodki pa porasli za 9 %. Vlada se v tem letu pri prihodkih ni odzvala na recesijo; pustila jih je, da so nemoteno rasli, podobno kakor leto prej, ko recesije še ni bilo. Deloval je učinek presenečenja. V letu 2010 ni več mogoče govoriti o presenečenju; vsi so vedeli, da je kriza. Proračunski prihodki so ostali na isti ravni kakor v letu 2009, prav tako

proračunski odhodki. Javnofinančni primanjkljaj je ostal na ravni 1,9 mrd. evrov. Vladi je uspelo ustaviti rast proračunskih odhodkov in tako primanjkljaj. Za leto 2011 je sprejela proračun, ki predvideva rast proračunskih odhodkov za blizu 8 %. Ob ustreznih rasti prihodkov naj bi imeli še zmeraj javnofinančni primanjkljaj na ravni 2 mrd. evrov. Tri leta zapored je primanjkljaj na ravni 1,9 mrd. evrov. Javni sektor porabi za okrog 2 mrd. evrov več, kakor pridobi prihodkov. Javnofinančna politika v razdobju 2009–2011 je bila usmerjena tako, da bi preprečila povečevanje primanjkljaja in razpad javnih financ.

Tabela 6.3: Fiskalna fortifikacija, 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
BDP, nominalna rast	7,9	-5,1	1,2	1,9
Javnofinančni prihodki, rast	9,5	-6,1	2,6	3,3
Javnofinančni odhodki, rast	10,9	6,0	1,9	2,4
Primanjkljaj, % BDP	-1,8	-6,0	5,6	-5,5
Primanjkljaj, mrd. EUR	-0,7	-2,1	-2,0	-5,5

Vir: Srednjeročni fiskalni okvir (april 2011); MF in SURS, Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – april 2011 (metodologija ESA 95). *Opomba:* dejanski podatki za leta 2008, 2009 in 2010, ciljni scenarij za leto 2011.

Je mogoče javnofinančno politiko v tem obdobju označiti za uspeh? Ni se nam zgodila Grčija ali Irska ali Portugalska. Lahko pa bi se nam. V tem smislu je mogoče govoriti o uspehu. To je bila defenzivna politika fiskalne fortifikacije.

Slovenija je od decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja in mora po priporočilih Sveta EU znižati primanjkljaj sektorja države na manj od 3 % BDP do leta 2013. Srednjeročni javnofinančni okvir (april 2011), ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance in sprejela Vlada RS, določa, da se do konca leta 2013 dejanski primanjkljaj zniža pod 3 % BDP. V Programu stabilnosti za leto 2011 (april 2011) so opisane politike in ukrepi za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2013. Obdobje 2011–2013 bi lahko označili kot obdobje fiskalne korekcije.

Zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2013 naj bi temeljilo na zniževanju javnofinančnih odhodkov in povečanju njihove učinkovitosti brez povečevanja skupnih davčnih obremenitev. To bo doseženo z ukrepi za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov²⁴ ter z ukrepi za ohranjanje nominalne višine sredstev za zaposlene v javnem sektorju, racionalizacijo socialnih transferjev in ohranjanjem nespremenjene ravni pokojnin ter z izvajanjem reforme pokojninskega sistema. Vlada je napovedovala, da bi, če bi bila na referendumu zavržena, z drugimi neposrednimi ukrepi zagotovila predvideno raven pokojninskih izdatkov (Program stabilnosti za leto 2011, str. 16).

Tabela 6.4: Fiskalna korekcija 2011–2013

²⁴ Zanimivo je, da je podobno stališče zapisano tudi v Koalicijski pogodbi za razdobje 2012–2015 vladnih strani nove vlade.

	2011	2012	2013
Nominalna rast BDP	1,9	4,8	4,6
Rast javnofinančnih odhodkov	2,4	0,0	1,6
Primanjkljaj, % BDP	-5,5	-3,9	-2,9

Vir: Program stabilnosti, april 2011.

Proračun za leto 2012 predvideva nominalno nespremenjene proračunske odhodke, ob približno 4-odstotni rasti prihodkov, kar je pripisati več kot 4-odstotni rasti nominalnega BDP. Enako predvideva Program stabilnosti za leto 2011, ki ga vlada pošilja Evropski komisiji v Bruselj. Tudi v letu 2013 naj bi javnofinančni izdatki skorajda stagnirali. Namen popolne ustavitve rasti javnih izdatkov je, da bi v letu 2013 primanjkljaj kot delež v BDP padel pod 3 %. To je namreč zahteva Evropske komisije, ki je Slovenijo uvrstila med države v prekršku, ker ne izpolnjujejo zahtev Pakta stabilnosti in rasti. Slovenija je v razdobju 2012–2013, vsaj na papirju, pripravljena narediti fiskalno korekcijo, da bi izpolnila zahteve Evropske komisije. Ta korekcija je povsem na strani izdatkov. Ustavitev nominalne rasti javnih izdatkov bi dosegli z ukrepi omejevanja rasti plač v javnem sektorju, izdatkov za pokojnine in socialnih transferjev (Program stabilnosti za leto 2011, str. 19).

6.3 Fiskalna konsolidacija: 2012–2015

6.3.1 Določitev srednjeročnega fiskalnega cilja

Gradivo Srednjeročni javnofinančni okvir (v nadaljevanju: SJFO)²⁵ določa srednjeročni fiskalni cilj (SFC) z dvema kazalcema: ciljni delež javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga kakor v BDP.

Srednjeročni fiskalni cilj glede javnofinančnega primanjkljaja je določen tako:

1. Spodnja meja dejanskega javnofinančnega primanjkljaja je –3 % BDP.
2. Spodnja meja ciklično prilagojenega ali strukturnega primanjkljaja je –1,1 % BDP.
3. Srednjeročni fiskalni cilj strukturnega primanjkljaja, ki upošteva odhodke, nastale zaradi demografskih gibanj, je od 0,3 do 0,5 % BDP.

Srednjeročni fiskalni cilj glede javnega dolga pa je določen tako:

1. Najvišji javnofinančni dolg ne sme presegati 45 % BDP.
2. Ciljna vrednost javnofinančnega dolga je 40 % BDP.

Opredelitev srednjeročnega fiskalnega cilja s kazalci je pozitivna rešitev, saj omogoča preverjanje doseganja cilja. Tretji kazalec strukturnega primanjkljaja, ki bi upošteval stroške staranja, je nepotreben. Verjetno naj bi imel opozorilno vrednost. Dejansko pa pomeni, da naj bi država že zdaj začela ustvarjati zalogo oziroma rezerve zaradi stroškov staranja, ki bodo nastali v naslednjih desetletjih. Pri tem gre

²⁵ Vlada RS, Srednjeročni javnofinančni okvir (za pripravo Programa stabilnosti), Ljubljana, 14. 4. 2011; SVREZ, Pakt evro plus – utemeljitev ciljev in zavez za 2011–2012, dopolnitev št. 3, november 2011.

za mikroanalogijo odločitve posameznika, ki naj v mladosti varčuje za stara leta. Na makroravni, to je na ravni celotnega gospodarstva, problem ni tako preprost. Vsaka generacija namreč vzdržuje svoje starejše iz tekočih dohodkov. Zato je treba zagotoviti rast dohodka, kar je mogoče z vlaganjem v večje proizvodnje zmogljivosti oziroma z gospodarsko rastjo. Presežek v proračunu ni dejavnik gospodarske rasti.

Pakt stabilnosti in rasti (SGP) določa, da je fiskalni cilj dosežen kot končna točka konvergenčnega procesa in bo vzdrževan kot povprečni odstotek BDP v vseh naslednjih gospodarskih ciklih (SJFO). Govor je o konvergenčnem procesu, ni pa določeno, na kateri ravni javnofinančnih prihodkov in odhodkov ta proces poteka. Pakt stabilnosti in rasti je namreč mogoče dosežati na različnih ravneh javnofinančnih odhodkov in prihodkov.

Določitev dveh sestavin srednjeročnega fiskalnega cilja je z vidika EU ustrezna, z vidika posamezne države, kakršna je Slovenija, pa nepopolna. Če bi hoteli imeti popoln srednjeročni fiskalni cilj, bi mu morali dodati še eno sestavino, in sicer na kateri ravni javnofinančnih prihodkov (ali odhodkov) se dosežajo cilji primanjkljaja in dolga. Država bi lahko določila ciljno prilagojen (strukturni) delež javnofinančnih prihodkov v BDP ali javnofinančnih odhodkov. Na primer: ciljni strukturni delež javnofinančnih prihodkov je 41 % BDP ali 43 % BDP. Cilj bi bil lahko izražen z javnofinančnimi odhodki. Tako bi postavili pomembno omejitev javnofinančni politiki: kakor javnofinančni prihodki ne morejo nenehno upadati, tudi javnofinančni odhodki ne morejo nenehno naraščati glede na BDP.

Slovenski SJFO je postavil omejitev rasti javnofinančnih odhodkov, ni pa postavil omejitve upadanju javnofinančnih prihodkov. Tako se ena odprtina ni zaprla, kar lahko ogrozi javnofinančno odgovornost in vzdržnost.

6.3.2 Načrtovani potek fiskalne konsolidacije

Fiskalne konsolidacije ni mogoče omejiti na fiskalno korekcijo, ki tehnično spremeni nekaj podatkovnih razmerij. Dejansko je vlada v Programu stabilnosti za leto 2011 fiskalno konsolidacijo predstavila kot fiskalno korekcijo. Fiskalna konsolidacija je strateška stvar. Zato je treba najprej preveriti njeno zasnovo na načelni ravni in pri tem imeti v mislih tudi njeno izvedbo. Zasnova mora biti izvedljiva.

Tabela 6.5: Javnofinančni okvir 2011–2015

Leto	Trendna rast BDP	Dovoljena rast JFO	JF-saldo, % BDP
2010			-5,5
2011	4,6	2,1	-4,8
2012	4,4	1,6	-3,8
2013	4,3	2,0	-2,8
2014	4,7	1,8	-2,0
2015	4,9	1,1	-1,1

Vir: Javnofinančni okvir, april 2011.

Cilj javnofinančne konsolidacije je, da se uravnoteži strukturni javnofinančni položaj med trajanjem enega gospodarskega cikla (do leta 2016) in se povrne v stanje iz leta 2008, to je pred recesijo.

Tabela 6.6: Ciljni scenarij javnofinančnih kategorij 2010–2015

Leto	JFP, % BDP	JFO, % BDP	JF-saldo, % BDP	JF-saldo, mrd. EUR
2010	43,5	49,0	-5,5	-2,0
2011	44,2	49,7	-5,5	-2,0
2012	43,5	47,7	-3,9	-1,5
2013	43,0	45,9	-2,9	-1,2
2014	42,3	44,3	-2,0	-0,9
2015	41,7	42,8	-1,1	-0,5
$\Delta(2011-2015)$	-2,5 o. t.	-7,0 o. t.	-4,4 o. t.	-1,5

Vir: Nacionalni reformni program 2011–2012, april 2011.

Ciljni scenarij fiskalne konsolidacije predvideva, da bi od 2011 do 2015 znižali delež javnofinančnih prihodkov v BDP za 2,5 odstotne točke, delež javnofinančnih odhodkov pa za 7 odstotnih točk in javnofinančnega salda za 4,5 odstotne točke. Slednji bi se v absolutnih zneskih znižal za 1,5 mrd. evrov.

Vlada je zagotavljala,²⁶ da fiskalna konsolidacija ne bo slonela na povišanju davkov. Zavezala se je strategiji fiskalne konsolidacije z ukrepi na strani odhodkov, kar se nanaša na omejevanje rasti sredstev za zaposlene, investicij in subvencij ter na povečanje učinkovitosti v sektorju države.

Gradivo javnofinančnega okvira opozarja na veliko razliko pri ciljnem (z ukrepi) in spontanem (brez ukrepov) scenariju, kar se tiče javnofinančnega salda in dolga.

Tabela 6.7: Javnofinančni saldo in dolg po ciljnem in spontanem scenariju (% BDP)

Leto	Ciljni scenarij		Spontani scenarij	
	JF-saldo	JF-dolg	JF-saldo	JF-dolg
2011	-4,8	42,8	-5,8	42,5
2012	-3,8	44,6	-6,1	46,7
2013	-2,8	44,8	5,6	49,5
2014	-2,0	44,0	-5,3	51,8
2015	-1,1	42,4	-5,3	53,9

Vir: Srednjeročni javnofinančni okvir, april 2011.

Vladno stališče, da »fiskalna konsolidacije ne bo slonela na povišanju davkov, saj bi to lahko dodatno upočasnilo gospodarsko okrevanje«, je enostransko in tudi sporno. In ne prikazuje prave dileme. Dejstvo je, da povišanje davkov upočasnijo gospodarsko okrevanje, znižanje javnih izdatkov pa tudi. Vprašanje pa je, kateri ukrep bolj upočasnijo gospodarsko okrevanje. Teorija multiplikatorja javnih izdatkov in davkov

²⁶ Vladno sporočilo za javnost s 130. redne seje Vlade RS, 14. 4. 2011.

trdi, da je multiplikator izdatkov večji od davčnega multiplikatorja. To bi pomenilo, da krčenje izdatkov bolj upočasni gospodarsko okrevanje od povišanja davkov. K temu lahko dodamo ugotovitev, da v času, ko upadajo izvoz in naložbe, krčenje javnih izdatkov še poslabšuje gospodarsko aktivnost. Počasno okrevanje slovenskega gospodarstva je lahko tudi posledica javnofinančne politike. Kombinacija povišanja davkov in krčenja izdatkov bi bila boljša. Povrh tega bi bilo treba ugotoviti, kdaj je najboljši čas za omejevalne ukrepe. V letu 2011 je v vladi prevladalo prepričanje, da je omejevanje spodbudno za gospodarsko rast. Dolgoročno je to morda res, kratkoročno pa ne.

7 DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

Več ukrepov oziroma celo reform je potrebno za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Glavna težava izvira iz demografskih gibanj, ki povzročajo staranje prebivalstva. Prejšnja vlada je v opazovanem razdobju predlagala Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Državni zbor ga je na seji 23. decembra 2010 sprejel. Fiskalni svet je v Letnem poročilu 2011 podprl glavne usmeritve zakona iz javnofinančnih in ekonomskorazvojnih razlogov. Zaradi demografskih gibanj (staranja prebivalstva) na eni strani in izboljšanih zdravstvenih razmer na drugi je mogoče in nujno podaljšati ekonomsko aktivnost prebivalstva. Pri zakonu ni šlo za to, da bi moral biti sprejet ravno tisto leto, lahko bi bil tudi leto dni pozneje. Vendar je bolje, da vlada deluje preprečevalno ter pravočasno sprejme zakone in ukrepe, da prepreči javnofinančno krizo. Reševanje v kriznih razmerah je vedno dražje od preprečevanja nastanka krize. S tega vidika je vlada sprejela zakon pravočasno in ji ni mogoče očitati, da je preveč hitela. Mogoče ji je očitati le, da ni bila sposobna sprejeti ustreznega političnega kompromisa, ki bi omogočil izvedbo zakona.

Na podlagi zahteve več kot 40.000 volivk in volivcev je državni zbor razpisal zakonodajni referendum o Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Na referendumu, ki je bil 5. junija 2011, je bil zakon z veliko večino zavrnjen. Zgodilo se je, da novi pokojninski zakon, sicer sprejet v državnem zboru z absolutno večino, ni bil potrjen na referendumu.

Ob tej priložnosti se je pokazalo, da v Sloveniji zasnova javnofinančne odgovornosti ni ustrezno postavljena in da je fiskalna stabilnost države lahko ogrožena zaradi pritiska interesnih skupin. Zato tudi ustavno sodišče ni moglo podpreti predloga vlade, da bi prepovedali referendum o pokojninskem zakonu, ki naj bi sicer deloval v prid vzdržnosti javnih financ. Javnofinančna odgovornost v Sloveniji ni ustavna kategorija.

Ker bo kmalu potrebna ponovna presoja o morebitnih spremembah pokojninskega sistema, opozarjamo na nekaj vprašanj, ki bi jih bilo treba preučiti.

1) Valorizacijski sistem pokojnin s formulo usklajevanja glede na gibanje cen in plač ni tehnično, temveč ključno vprašanje. Za primerjavo bi lahko vzeli razmerje med povprečno plačo in povprečno pokojnino. Če se ugotovi, da so pokojnine glede na plače previsoke, je treba navedeno formulo postaviti tako, da bodo pokojnine postopoma padale. Vendar je pri tem nujno postaviti ciljno razmerje med plačo in pokojnino, da se vnaprej ve, do kod bodo pokojnine upadale, naprej pa ne več.

2) Osnova za določanje pokojnin ne more biti samo delovna doba, ki določa čas vplačevanja v pokojninski sistem. Pomembno je, da se ve, kako dolgo in koliko je kdo vplačeval vanj, in da to vpliva na višino pokojnine. Vendar pri tem ni mogoče zanemariti, kako dolgo bo nekdo prejemal pokojnino. Za vzdržnost pokojninske blagajne je pomembno, kako visoka je pokojnina in kako dolgo se izplačuje. Čas pokojninskih prejemkov je odvisen od pričakovane življenjske dobe po upokojitvi. Zato je potrebno, da se v pokojninski sistem izrecno zapiše normalna doba upokojevanja, npr. 65 let. Ta doba izraža pričakovano življenjsko dobo. Zato bi bilo celo smotno, da bi bila v zakonu o pokojninskem zavarovanju navedena načelo in formula usklajevanja upokojitvene starosti s pričakovano življenjsko dobo. Tako bi se upokojitvena starost vsakih pet let lahko uskladila (spremenila) glede na spremembe v pričakovani življenjski dobi.

3) Leto upokojevanja pa ni določeno samo demografsko, ampak tudi ekonomsko. Ni mogoče kar tako dvigniti upokojitvene starosti – ne glede na pogoje. Realnost ali uresničljivost upokojitvene starosti pri 65 letih je odvisna od stopnje delovne aktivnosti ljudi v starostni dobi 60–64 let. Če je ta samo na ravni 19,5 %, kakor je bila leta 2010, je težko pričakovati, da je upokojitvena starost pri 65 letih realna. Država naj sistematično poskuša povečati delovno aktivnost starejših prebivalcev v starostni dobi 60–64 let. Leta 2010 je bila Slovenija s 19,5 % na 22. mestu v EU, medtem ko je bilo povprečje za EU na ravni 30,5 %; Nemčija je imela v tej starostni skupini stopnjo delovne aktivnosti celo na ravni 41 %. Potem bo lažje pričakovati, da se bo povprečen delavec upokojil pri 65 letih. Postavljanje starostnih mej predvideva tudi ukrepanje države, da postanejo te meje uresničljive in tako sprejemljive.

8 UKREPI ZA STABILNOST GOSPODARSTVA

8.1 Cilji ekonomskih politik v Programu stabilnosti za leto 2011²⁷

Program stabilnosti za leto 2011 je pripravljen v okviru t. i. evropskega semestra, po katerem se programi stabilnosti predložijo Evropski komisiji v aprilu. Skupaj z dopolnitvami se program stabilnosti obravnava v delovnih telesih Državnega zbora. Zanimivo je, da Vlada RS ta program redno dopolnjuje za potrebe EU, ne dopolnjuje pa proračunskega memoranduma. Proračunski memorandum, ki je bil sprejet jeseni 2010, je namreč v letu dni zastarel. Iz takega postopka sprejemanja dokumentov izhaja, da ima Evropska komisija prednost pred Državnim zborom.

²⁷ Vlada RS, Program stabilnosti, dopolnitev 2011, gradivo z dne 14. 4. 2011.

Program stabilnosti za leto 2011 predvideva, da bo slovensko gospodarstvo v obdobju 2011–2014 postopno okrevalo in da se bodo razmere na finančnih trgih normalizirale. Rast BDP do konca programskega obdobja naj ne bi presežala 2,8 %.

Cilji politike v obdobju 2011–2014 so:

- i) fiskalna konsolidacija, usmerjena v ukrepe za zmanjšanje in racionalizacijo odhodkov, ki bodo zagotovili zmanjšanje presežnega primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2013, zatem pa postopno približevanje srednjeročnemu cilju izravnane strukturnega salda;
- ii) spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja z izboljšanjem pogojev za delovanje podjetij in vzpostavljanjem primerne okolja za ustvarjanje delovnih mest;
- iii) krepitev dolgoročne fiskalne vzdržnosti in potencialne rasti z izvajanjem strukturnih reform, predvsem z uveljavitvijo pokojninske reforme.

Program stabilnosti za leto 2011 zagotavlja, da v srednjeročnem obdobju fiskalna konsolidacija ne bo slonela na povišanju davkov, ker bi to lahko dodatno upočasnilo gospodarsko okrevanje. Skupna davčna obremenitev naj bi torej ostala na približno enaki ravni, bi pa vlada preučila možnost za prestrukturiranje davkov, tako da bi okrepila posredne davke in okoljske dajatve ter uvedla davek na nepremičnine. Tovrstna strategija naj bi znižala raven odhodkov v sektorju države za več kot 5 odstotnih točk BDP v programskem obdobju. Toda Program stabilnosti za leto 2011 ne navaja, kako bi to vplivalo na gospodarsko okrevanje.

V Programu stabilizacije 2011 je zapisano, da so za večjo stabilnost finančnega sektorja in sproščanje posojilnega toka gospodarstvu uvedeni državna poroštva finančnim institucijam ter državne jamstvene sheme za podjetja in posameznike, ki so bili z letom 2010 postopno ukinjeni. To je verjetno v skladu z napovedjo, da se bo leta 2011 začelo okrevanje slovenskega gospodarstva. Za okrepitev zmogljivosti finančnega sistema je bila dokapitalizirana banka, v kateri ima država največji lastniški delež (NLB, d. d.). Pri tem vlada navaja, da je bila dokapitalizacija izvedena na zahtevo Banke Slovenije. Program stabilnosti za leto 2011 ugotavlja, da je vpliv krize na trgu dela še vedno zaznati in da se bodo zato nadaljevali ukrepi za spodbujanje delovne aktivnosti.

Program stabilnosti za leto 2011 ugotavlja, da je med strukturnimi reformami ključnega pomena predvsem izvajanje reform pokojninskega sistema in socialnovarstvenih pravic. Spremembe v pokojninskem sistemu zajemajo zlasti formulo za indeksacijo pokojnin, postopno zvišanje upokojitvene starosti, spodbude za daljše delo in nov način odmere pokojnine. Stabilizacijski program opozarja še, da so v pripravi pomembne novosti glede institucionalne ureditve javnih financ, ki naj bi prispevale h kakovosti in vzdržnosti slednjih. Predlog zakona o javnih finančah naj bi uzakonil fiskalno pravilo, uvedel javnofinančni okvir in okrepil vlogo Fiskalnega sveta. Vlada pri tem ne navaja, da je treba povečati učinkovitost državne uprave zaradi izboljšanja izvedbene zmogljivosti javnofinančnih projektov in programov.

8.2 Vprašanje stabilnosti gospodarstva

Dejstvo, da je Slovenija članica evrskega območja, povečuje naloge javnofinančne politike in potrebo po diskrecijski javnofinančni politiki.

Skupna valuta evro je prinesla nekatere nove probleme, ki zahtevajo dejavnejšo nacionalno javnofinančno politiko. Makroekonomska značilnost evrskega sistema je, da so glavne makroekonomske nominalne kategorije, to je obrestna mera, menjalni tečaj in inflacija, določene na ravni evra. Z vidika majhne srednje razvite države, kakršna je Slovenija, so določene eksogeno in ne izražajo gospodarskih razmer v tej državi. Z vidika take države je ekonomski sistem evra nestabilen. Če se kaj zgodi, npr. izpad povpraševanja, ali povišanje cen energentov, ali finančne težave, bi se v normalnih razmerah to najprej pokazalo na nominalnih kategorijah, obrestnih merah, tečaju in cenah. Prožnost nominalnih kategorij ščiti stabilnost realnih kategorij, kakršni sta proizvodnja in zaposlenost. V sistemu evra pa so nominalne kategorije stabilne, nestabilne pa postanejo realne kategorije. Realno gospodarstvo je postalo neposredni amortizer vseh šokov v gospodarstvu, zato najbolj nihata proizvodnja in zaposlenost. To se dogaja zdaj v Sloveniji; ne samo po njeni krivdi. S krizo sta neposredno prizadeti gospodarska rast in brezposelnost, ker se gospodarstvo ni moglo odzvati z obrestnimi merami ali tečajem. Velika nihanja v proizvodnji in zaposlenosti pa ne pomenijo samo neizrabljenih zmogljivosti, temveč znižujejo tudi morebitno gospodarsko rast zaradi uničenja zmogljivosti, kar se kaže v propadanju podjetij, posebno velikih.

Javnofinančni politiki se tukaj zastavljata dve vprašanji oziroma nalogi. Prvo vprašanje je, kako v takih razmerah zmanjšati cikličnost gospodarstva. Gre za vprašanje proticiklične javnofinančne politike. Eno zadeva vprašanje avtomatičnih stabilizatorjev, ki jih je treba vgraditi v sistem. V Sloveniji sistem davkov ni stabilizirajoč, saj se ne odziva na ciklična nihanja, ker je premalo progresiven. Drugo vprašanje je v zvezi z diskrecijsko javnofinančno politiko, ki naj bi se odzivala na cikle tako, da je med ekspanzijo omejujoča, med recesijo pa ekspanzivna. Slovenija bo/bi morala imeti poseben stabilizacijski sklad, ki bi ga napajala med ekspanzijo in iz katerega bi črpala med recesijo. To bi seveda zahtevalo presežke v javnih financah med ekspanzijo.

Skratka, šoki v evrskem območju vplivajo na posamezne države asimetrično. Odzivi notranjih javnofinančnih politik morajo biti zato asimetrični, to je v vsaki državi drugačni. Zato je zelo pomembno, da je država sposobna odločati na podlagi svoje proste presoje. Vendar kakor hitro želimo imeti več diskrecijske javnofinančne politike, je potrebna večja sposobnost za vodenje take politike. Tukaj ima Slovenija problem, saj se srečuje z izvedbenim primanjkljajem.

9 JAVNOFINAČNI UKREPI ZA SPODBUJANJE GOSPODARSKE AKTIVNOSTI

Z enoodstotno rastjo realnega BDP Slovenija ne more biti zadovoljna. Še naprej naj meri na 3- do 4-odstotno morebitno rast. Za doseg takega cilja mora biti proaktivna glede spodbujanja gospodarske rasti. Ker pa gospodarstvo skorajda stagnira in je brezposelnost visoka, naj se drugi sklop ukrepov nanaša na spodbujanje rasti. Ukrepi naj bodo usmerjeni predvsem k spodbujanju naložb in izvoza.

9.1 Spodbujanje gospodarske rasti: Nacionalni reformni program 2011–2012²⁸

Strategija *Evropa 2020* opredeljuje, kako se Evropska unija do leta 2020 želi razviti v Evropo s pametnim, trajnostnim in vključujočim gospodarstvom z visoko stopnjo zaposlenosti in produktivnosti ter socialne kohezije. Vsaka država članica mora pripraviti svoj program, v katerega vključi svoje cilje in načrtovano ukrepanje za doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti. Zato je Vlada RS pripravila slovenski Nacionalni reformni program 2011–2012.

Slovenija pospešuje razvojno načrtovanje. V letu 2010 je Vlada RS sprejela Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki na novo ureja način razvojnega načrtovanja. V letu 2011 je nameravala pripraviti poseben zakon s tega področja.

Krovni dolgoročni dokument razvojnega načrtovanja je Strategija razvoja Slovenije (SRS). Izvedbeni del SRS je Program državnih razvojnih prioritet in investicij (DRPI), ki določa in finančno ovrednoti razvojne prednostne naloge na vseh ravneh razvojnih politik. Področja posameznih politik se izražajo v programski klasifikaciji v proračunu. To je podlaga za pripravo programskega proračuna. Slednjega je vlada predstavljala kot pomembno sredstvo za večjo učinkovitost porabe proračunskih sredstev.

Zdaj je veljavna Strategija razvoja Slovenije 2005–2013, ki jo je vlada zaradi novih razmer (gospodarske recesije) dopolnila v t. i. Izhodno strategijo 2010–2013. V letu 2011 naj bi se začele priprave za novo strategijo razvoja Slovenije 2013–2020.

Vlada je v Nacionalnem reformnem programu 2011–2012 (NRP 2011) opredelila svoje prednostne naloge za leti 2011 in 2012.

1. prioriteta: konsolidacija javnih financ. Postopno zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP in stabilizacija javnega dolga brez dodatnih davčnih bremen ob večji učinkovitosti pobiranja davkov; povečanje črpanja sredstev neposredno iz razpisov Evropske komisije; večja učinkovitost porabe proračunskih sredstev; financiranje razvoja in potrebne infrastrukture. Priprava državnih prostorskih načrtov za državne ceste 3. razvojne osi in pristanišča Koper. Naložbe v raziskovalno in visokošolsko infrastrukturo ter študentske bivalne zmogljivosti. Naložbe v energetske učinkovitost projektov.

²⁸ Vlada RS, Nacionalni reformni program 2011–2012, gradivo z dne 14. 4. 2011.

2. prioriteta: izboljšanje pogojev za delovanje podjetij. Cilj je omogočiti hitrejše prestrukturiranje podjetij; s stimulatивно obdavčitvijo bilančne vsote bank povečati kreditno zmogljivost, ki bo na voljo dobrim podjetjem; dati podjetjem čim preglednejši in enostavnejši dostop do različnih finančnih instrumentov, ki jih ponuja država. Zmanjšanje administrativnih bremen. Sprejetje Raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije. Razvoj širokopasovnih komunikacij in povečanje konkurenčnosti IKT-industrije.
3. prioriteta: izboljšanje plačilne discipline.
4. prioriteta: izboljšanje delovanja trga dela. Cilj je spremeniti delovna razmerja za enostavnejše, hitrejše in učinkovitejše postopke sklepanja in prekinjanja delovnega razmerja ter lajšanje prehodov med delovnim mestom in delodajalci. Zmanjšati tveganje in povečati varnost pri izplačevanju odpravnin za delavce in delodajalce. Povečati mobilnost na trgu dela. Okrepitev aktivne politike zaposlovanja in raziskovalno-razvojnih zmogljivosti gospodarstva.
5. prioriteta: učinkovitejši pregon gospodarskega kriminala.
6. prioriteta: strukturni ukrepi in institucionalne prilagoditve. Uveljavitev pokojninske reforme. Posodobitev zdravstvenega sistema. Spremembe sistema dolgotrajne oskrbe. Posodobitev plačnega in uslužbenskega sistema. Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave. Povečanje učinkovitosti, kakovosti, raznovrstnosti in mednarodne vpetosti visokega šolstva.

9.2 Prestrukturiranje in pomoč podjetjem med krizo

Eno vprašanje je omilitev posledic prevelikih nihanj v realnem sektorju (velik padec proizvodnje in zaposlenosti). Drugo vprašanje se navezuje na državne pomoči. Zdaj so te na ravni EU postavljene z vidika enotnega evropskega trga in naj bi ne omejevale konkurence na tem trgu, kar je v redu. Vendar to načelo ne upošteva nestabilnosti na evrskem območju, ko velika nihanja v proizvodnji in zaposlenosti ogrožajo obstoj podjetij in se dela gospodarstvu trajna škoda. Vprašanje državnih pomoči bi bilo treba redefinirati tako, da bi bilo mogoče z njimi pomagati podjetjem preživeti recesijo. Država, ki ima za cilj gospodarsko rast in zaposlenost, se bo morala spopasti s tem vprašanjem. Med sedanjo recesijo sta se tega lotili Nemčija in Francija, tudi Slovenija je storila nekaj za zaščito zaposlenosti. Toda na tem področju še ni dobrih sistemskih rešitev in tudi ekonomisti so skeptični do takih državnih posegov. Dejstvo pa je, da problem obstaja. Slovenija bi lahko imela banko za prestrukturiranje in razvoj, ki bi financirala take posege v gospodarstvo.

Slovenija je v tej krizi izgubila nekaj velikih podjetij: Mura, Merkur, Vegrad, SCT, Primorje, Prevent, Viator&Vektor. To je vsaj tako velik problem, kakor je problem majhnih in srednje velikih podjetij. Velika podjetja so namreč hrbtenica razvoja nekega gospodarstva, vpetega v svetovno gospodarstvo.

9.3 Nova industrijska politika

SVREZ je pripravil gradivo na temo nove industrijske politike, ki je interne narave.²⁹ Zato ga ne moremo komentirati. Zdi pa se nam primerno, da se to vprašanje postavi na dnevni red.

10 STABILIZACIJA BANČNEGA IN FINANČNEGA SISTEMA Z JAVNIMI SREDSTVI: DOKAPITALIZACIJA NOVE LJUBLJANSKE BANKE

Velike banke so infrastruktura gospodarstva

Pomenijo sistemsko tveganje. V recesiji ni propadla nobena banka. Za likvidnost bančnega sistema sta skrbeli ECB in država. Država je tudi prevzela sistemsko tveganje. Med recesijo se bančni sistem stabilizira z dvigovanjem kapitalске ustreznosti in umikanjem dajanja posojil. Kar deluje prorecesijsko. Imamo torej stabilen bančni sistem, a ta recesijo pogloblja.

Na drugi strani pa je zato večji nestabilnosti izpostavljen realni sektor: likvidnost se mu umika, nova posojila se ne dodeljujejo. To je vzrok za povečani val nelikvidnosti in nesolventnosti in nazadnje za stečaje.

Stabilnost bančnega sektorja na eni strani in večja nestabilnost realnega sektorja na drugi strani. To je nova makroekonomija evrskega območja.

Denarna politika je na državni ravni asimetrična in v nekaterih majhnih državah s srednjim dohodkom na prebivalca prorecesijska. Ali lahko notranja javnofinančna politika to nadomesti z aktivno protirecesijsko politiko? Ali se povečana nestabilnost realnega sektorja, ki izvira iz arhitekture evra, lahko nadomesti z javnofinančno politiko? Slednja naj bi omilila nestabilnost realnega sektorja in zmanjševala propadanje podjetij.

V letu 2011 so v primanjkljaj države vključena tudi sredstva dokapitalizacije največje državne banke NLB, d. d. Republika Slovenija kot njena ključna delničarka je za zaščito svojega obstoječega lastniškega interesa v celotni dokapitalizaciji vplačala skupaj 242,4 mio. evrov (PS 2011, str. 19).

Dokapitalizacija je definirana kot kapitalski transfer in ne kot finančna transakcija. To pomeni, da je neposredno prišteta k javnofinančnim odhodkom in primanjkljaju. Primanjkljaj v letu 2011 bi se tako povečal za 0,7 % BDP.

Dokapitalizacija je zaradi izkazanega negativnega izida banke NLB opredeljena kot državna pomoč.

Razmislili bi lahko o teh ukrepih:

²⁹ Čas je za spremembe – čas za novo industrijsko politiko. Prispevek za razpravo o novi Strategiji razvoja Slovenije 2013–2020. SVREZ, Ljubljana, 15. 11. 2011.

1) Dokapitalizirati NLB in povečati jamstvene zmogljivosti SID banke. Sanacija bank in kreditiranje sta potrebna zaradi tekočega financiranja gospodarstva ter financiranja investicijski projektov in izvoznih poslov.

2) Druga rešitev bi bila, da NLB poišče dodaten kapital za povečanje kapitalske ustreznosti na trgu kapitala. To bi zahtevalo velik popust vrednosti delnice glede na njeno knjižno vrednost. Šlo bi za privatizacijo po močno znižani ceni.

3) Tretja rešitev za NLB bi bila, da banka skrči obseg svoje dejavnosti in ga prilagodi razpoložljivemu kapitala. To bi pomenilo zmanjšanje banke in okrepljeno skrčenje kreditne dejavnosti. Med pisanjem tega prispevka je videti tretja možnost kot najverjetnejša.

11 PAKT ZA EVRO IN KONKURENČNOST SLOVENIJE NA EVRSKEM OBMOČJU

11.1 Evro plus pakt – zaveze Slovenije za leti 2011 in 2012

Pakt za evro v okviru obstoječih mehanizmov ekonomskega upravljanja predvideva konkretne zaveze držav članic za krepitev konkurenčnosti, ki bi jih upoštevale v svojem reformnem programu in programu stabilnosti. Slovenija se bo zavezala k tem ciljem:

1. Spodbujanje konkurenčnosti.
 - i) Ohranjanje konkurenčnosti z omejitvijo rasti stroškov dela. Rast stroškov dela na enoto proizvoda v Sloveniji mora biti počasnejša od rasti v najpomembnejših trgovinskih partnericah.
 - ii) Spodbujanje raziskav in razvoja ter učinkovitejše visoko šolstvo.
 - iii) Spodbujanje internacionalizacije in tujih neposrednih naložb. Povečanje finančnih spodbud za tuje neposredne naložbe. Povečanje sredstev za spodbujanje internacionalizacije slovenskih podjetij.
 - iv) Izboljšanje poslovnega okolja.
2. Spodbujanje zaposlovanja.
3. Vzdržnost javnih financ. Izravnani javnofinančni položaj države do 2016.
4. Okrepitev finančne stabilnosti.

Naloge v zvezi s spodbujanjem zaposlenosti, vzdržnosti javnih financ z zavezo o izravnani javnofinančni položaji države in krepitevi finančne stabilnosti so bile obravnavane v predhodnih poglavjih. V tem poglavju bomo zato posvetili izrecno pozornost spodbujanju konkurenčnosti, ker se to tiče konkurenčnega položaja Slovenije v EU in na evrskem območju.

Najprej je treba opozoriti, da je konkurenčnost relativen pojem. Gospodarstvo ene države je konkurenčno glede na druge države. Ne morejo pa vse izboljšati svojega konkurenčnega položaja. Politika konkurenčnosti v EU oziroma na evrskem območju

utegne hitro zaiti v slepo ulico, ker bo po eni strani spodbujala konkurenco med državami (npr. z zniževanjem plač, socialnih pravic, davkov), po drugi pa ogrožala sodelovanje med njimi. S časom lahko pričakujemo nekakšno regulacijo politike konkurenčnosti na ravni evra in ravni posameznih držav.

Na primer: ne morejo vse države evrskega območja imeti presežkov na tekočem računu plačilnih bilanc. Ali, če ima Nemčija v trgovini na evrskem območju ves čas presežke na tekočem računu plačilne bilance, morajo nekatere druge države imeti ves čas tovrstni primanjkljaj. Prva država je v tem primeru izvoznica kapitala, druge države pa njegove uvoznice. Če bi šlo za tuje neposredne naložbe, bi bil položaj še vzdržen, če pa se primanjkljaji v plačilni bilanci financirajo z zadolževanjem, položaj ni vzdržen in države se prej ali slej znajdejo v dolžniški krizi. To je ena od možnih razlag za dolžniško krizo na evrskem območju v letih 2010–2012.

Drugi primer, ki se nanaša na način povečevanja konkurenčne prednosti: ne morejo vse države sočasno povečevati svoje konkurenčnosti z zniževanjem stroškov dela na enoto proizvoda. Če na primer ena država zniža plače, bo to povečalo njeno konkurenčnost, če bodo druge države ohranile svoje plače na isti ravni; če pa bodo tudi te znižale svoje plače, bodo izničile konkurenčno prednost prve države. V tej konkurenci imajo prednost razvitejše države in lahko »osiromašijo sosede«. V mednarodni ekonomiki je znan pojav pridobivanja prednosti na račun drugih s konkurenčnimi devalvacijami menjalnih tečajev.

Konkurenčnost lahko razumemo kot izvozno konkurenčnost, ki sloni na cenovni in stroškovni konkurenčnosti, in kot lokacijsko konkurenčnost, pri čemer gre za privabljanje gospodarskih virov v nacionalno gospodarstvo.

11.2 Konkurenčnost Slovenije na evrskem območju

Slovenija je zdaj po stopnji gospodarske razvitosti, merjene z BDP na prebivalca in izražene v pariteti kupne moči, med 17 državami članicami evrskega območja uvrščena na 13. mesto. Od starih članic EU 15 je neposredno za Slovenijo uvrščena Portugalska, neposredno pred njo Grčija, potem pa Španija in Italija. Vse te države imajo BDP na prebivalca pod povprečjem držav evrske skupine. Za Slovenijo je obstoječa referenčna skupina držav sestavljena iz Portugalske in Grčije, ki sta srednje majhni državi, morda tudi iz Španije in Italije, ki sta veliki državi. In te države imajo na evrskem območju precejšnje težave: s finančno nestabilnostjo zaradi velike zadolženosti in z nizko konkurenčnostjo, kar upočasnjuje gospodarsko rast. Slovenija se je znašla v podobnih težavah, vendar še ne tako globokih kakor v omenjenih državah. Za zdaj je to naš »vlak«. Podobno kakor Slovenija si najbrž vsaka od teh držav želi nadpovprečno rast in priključitev v skupino razvitih držav. Razvojna praksa kaže, da se preskoki na lestvici razvitosti praviloma ne dogajajo, se pa lahko zgodijo izjemoma. Najtežje se je prebiti v skupino razvitih držav. V Evropi poznamo eno tako izjemo – Irsko, ki se je pomaknila navzgor med razvite države, kar se dohodka tiče. Vprašanje je, ali lahko Slovenija naredi iz sebe podoben izjemen primer države, ki bo prestopila prag kluba razvitih evropskih držav.

Najprej, kaj pa je sploh konkurenčnost? V javni rabi konkurenčnost pomeni vse, kar naj bi bilo pozitivno za gospodarstvo. Menimo, da je mogoče govoriti o dveh vrstah konkurenčnosti: cenovni in lokacijski.

11.3 Cenovna ali stroškovna konkurenčnost, ki se kaže v konkurenčnosti izvoza

11.3.1 Nižji realni menjalni tečaj z nižjo primerjalno ravnjo cen

Realni menjalni tečaj določa cenovno konkurenčnost izvoza gospodarstva države. Kaže na razmerje med ravnjo domačih cen, izraženih v tuji valuti, in ravnjo tujih cen:

$$E = eP/P^*$$

pri čemer je E realni menjalni tečaj, e nominalni menjalni tečaj evra, P raven domačih cen in P* raven tujih cen. Realni menjalni tečaj določata nominalni menjalni tečaj e in primerjalna raven cen (P/P*).

Za Slovenijo je nominalni menjalni tečaj evra previsok, medtem ko je raven cen v Sloveniji približno za 20 odstotkov nižja od povprečja evrskega območja. Zato je njen realni menjalni tečaj nižji od povprečja na tem območju, kar ji omogoča izvozno konkurenčnost. Nižja raven cen je ključna tudi za njeno izvozno konkurenčnost.

Dinamika cenovne izvozne konkurenčnosti je odvisna od stopnje spremembe nominalnega tečaja ter razlike med domačo in tujo inflacijo: $r_E = r_e + \pi - \pi^*$. Za ugodno gibanje slovenske cenovne izvozne konkurenčnosti je pomembno, da je diferencialna inflacija v prid Slovenije, kar pomeni, da bi bila stopnja inflacije v naši državi nižja od povprečja na evrskem območju. Gradivo, ki ga obravnavamo v tem sestavku, temu vidiku izvozne konkurenčnosti ni namenilo pozornosti.

11.3.2 Stroškovna konkurenčnost: znižanje stroškov na enoto proizvoda

Gradivo Evro plus pakt ugotavlja, da se je stroškovna konkurenčnost slovenskega gospodarstva v letih 2008–2010 poslabševala bolj kakor v povprečju držav evrskega območja. Stroški dela na enoto proizvoda so rasli vse do leta 2011, ko zaznamo rahlo zniževanje.

Tabela: Stroški dela na enoto proizvoda, indeksi realne rasti, 2006 = 100, Nemčija = 100

	2006	2007	2008	2009	2010	2011n
Nemčija	100	100	100	100	100	100
Evrsko območje	100	101,0	101,2	100,4	100,5	100,0
Slovenija	100	100,4	100,9	102,2	103,7	101,7

Vir: Evro plus pakt, Vlada RS, november 2011.

Počasnejša rast realnih plač od rasti produktivnosti dela znižuje stroške dela na enoto proizvoda in krepi izvozno konkurenčnost. Država lahko pridobiva stroškovno izvozno konkurenčnost bodisi s počasnejšo rastjo realnih plač glede na rast produktivnosti bodisi s hitrejšo rastjo produktivnosti glede na druge države, vendar mora tudi v tem primeru zadrževati rast realnih plač pod rastjo produktivnosti. V novejšem času se o tej temi govori kot o »interni devalvaciji«.

11.3.3 Fiskalna devalvacija

Spodbujanje gospodarske aktivnosti s fiskalnimi sredstvi. Gre predvsem za spodbujanje naložb in izvoza – oboje spada med pglavitne dejavnike kratko- in srednjeročne gospodarske rasti. Ukrepi za spodbujanje gospodarske aktivnosti bi morali biti javnofinančno nevtralni. Slovenija je na evrskem območju v slabšem konkurenčnem položaju, ker je menjalni tečaj evra zanjo nekoliko previsok. To pomanjkljivost lahko nadomesti s tako imenovano fiskalno devalvacijo, ki z javnofinančno politiko poveča konkurenčnost. Tema fiskalne devalvacije je novejšega izvora v ekonomski literaturi. Omenja jo publikacija IMF »Fiscal Monitor«³⁰ in novejši raziskovalni članki.³¹

Fiskalna devalvacija zahteva na eni strani znižanje obdavčitve dela in povečanje investicijskih olajšav, na drugi pa povečanje davka na dodano vrednost. Za ilustracijo navajamo konkreten predlog spremenjene strukture davkov, to je njihovega znižanja in povišanja, ki je v seštevku davčno približno nevtralen.

a) Znižanje davkov. 1) Znižanje stroškov dela z znižanjem prispevne stopnje za socialne prispevke, ki je zdaj 38,2 %, in/ali uvedba kapice na socialne prispevke za visoke osebne dohodke. 2) Investicijska olajšava v višini 40 % .

b) Dvig davkov je potreben, da se nadomesti izpad javnofinančnih prihodkov zaradi znižanja davkov na proizvodne dejavnike. Dvig zgornje stopnje DDV. Uvedba nove dohodninske stopnje za višje dohodke na ravni 45 % in dvig davčne stopnje cedularnih dohodkov (dividende, obresti) z 20 na 25 %. Davek na nepremičnine, ki bi bil progresiven.

Glede vpliva povečanega davka na dodano vrednost (DDV) v Sloveniji prevladujejo enostranski pogledi. Res je, da dvig DDV zviša cene in zmanjša kupno moč prebivalstva ter je pri tem regresiven. Ljudje z nizkimi dohodki ga razmeroma bolj občutijo, ljudje z visokimi dohodki pa manj, vendar pa ti absolutno plačajo veliko, ker trošijo veliko. Prav tako je res, da povečanje davka na dodano vrednost okrepi izvozno konkurenčnost, ker ga izvozniki ne plačujejo, plačuje pa se na uvoženo blago; s tem se sorazmerno dražijo uvozne dobrine, pocenijo pa izvozne.³² Povrh tega bi povečanje DDV omogočilo prestrukturiranje davkov v prid znižanja davčne obremenitve dejavnikov dela in spodbujanja naložb, tako pa v prid spodbujanja

³⁰ International Monetary Fond, Fiscal Monitor, september 2011, str. 37–42.

³¹ Farhi, E., Gopinath, G., Itskhoki, O. (2011): Fiscal Devaluations. NBER Working Paper, št. 17662, december 2011.

³² To je tudi razlog, da se predlaga zvišanje zgornje stopnje DDV, ker so z njo bolj zajeti proizvodi, ki se izvažajo (izvažanci).

gospodarstva. Bolje je, da se zvišajo davki na potrošnjo ter se znižajo na delo in naložbe.

Na evrskem območju je prevladujoči menjalni tečaj evra previsok za majhno državo s podpovprečno visokim dohodkom na prebivalca, zato je njena izvozna konkurenčnost poslabšana. To pomanjkljivost lahko nadoknadi bodisi z nižjo ravno cen glede na povprečje, bodisi z nižjimi stroški dela ne enoto proizvoda, bodisi z nižjimi davki. V zadnjem času se je začelo več govoriti o »fiskalni deflaciji«.³³ Gre za tako spremembo davkov, ki nevtralizirajo morebitno apreciacijo menjalnega tečaja. Fiskalna deflacija je nadomestek za deflacijo/depreciacijo nominalnega tečaja. Ni sicer enakovreden nadomestek, lahko po deloma popravi negativne učinke apreciacije nominalnega tečaja.

Pri fiskalni devalvaciji se spremeni struktura davkov, tako da njihova splošna raven ostane nespremenjena. Njihova struktura se spremeni tako, da spodbudi konkurenčnost izvoza. Gre za kombinacijo povečanja davka na dodano vrednost in znižanja davkov na dejavnik delo (npr. znižanje prispevkov za socialno zavarovanje) ter povečanje subvencij za dejavnik kapital (npr. investicijska olajšava). Gradivo, ki ga obravnavamo, možnosti fiskalne devalvacije ne omenja.

11.4 Konkurenca za gospodarske vire: lokacijska konkurenčnost Slovenije

V EU s svojim enotnim evropskim trgom ne delujejo samo konvergenčni procesi, temveč tudi divergenčni. Obstaja tako imenovani aglomeracijski učinek, ki priteguje gospodarske vire v že uveljavljena in bolj razvita gospodarska središča. Konvergenca v razvitosti ni zagotovljena s članstvom v EU oziroma na evrskem območju, divergenca pa je mogoča. Zato mora vsaka država, posebno pa majhna, ki ima podpovprečen dohodek na prebivalca, izrecno paziti, da ustvarja povečano konkurenčnost države kot lokacije za gospodarske osebe in posle. Konkurenčnost ni dana, temveč je ustvarjena, pridobljena in je lahko tudi izgubljena.

Pomembno je, da država zavestno gradi svojo lokacijo kot pomembno regijsko gospodarsko središče, ki priteguje gospodarske vire.

Tipičen nasvet za spodbujanje lokacijske konkurenčnosti je: liberalizacija in deregulacija ter gospodarstvu naklonjeno poslovno okolje. Navadno je to povezano še s stroškovno konkurenčnostjo. Dejavniki konkurenčnosti so torej nizke plače, nizki davki, liberalizacija in deregulacija. Slovenski gospodarstveniki in ekonomisti pogosto navajajo prav te vidike konkurenčnosti. Vendar so to zelo ozki vidiki. S tem zvezi se govori o spodbujanju pritoka tujih neposrednih naložb. Prav tako o spodbujanju pritoka in destimuliranju odtoka visoko usposobljenih strokovnjakov; uvedba socialne kapice se običajno utemeljuje s tem razlogom.

Lokacijsko konkurenčnost določa predvsem nemenjalni sektor, in to prav zato, ker je nemenjalen ter umeščen v prostor in med ljudi neke države. Dobra infrastruktura, energetska preskrba, dobro šolstvo, zdravstvo in socialno varstvo so sestavni del

³³ Fiscal Monitor, Addressing fiscal challenges to reduce economic risk. Appendix: »Fiscal Devaluation«: What it is – and does it work? IMF, september 2011.

dobrega poslovnega okolja. Sedanja posplošena kampanja proti javnemu sektorju je razvojno destruktivna.

Konkurenčnost je relativen pojem, gre za uvrstitev glede na druge države: če se ena povzpne, druga zdrsne. Dejstvo je, da v evrski skupini obstaja tekmovanje v konkurenčnosti. Razvite države imajo začetno prednost, ki je ne bodo kar tako izpuštile. Značilna je Nemčija, ki je bolj razvita država od Slovenije in bi jo morda ta rada dohitela. Nemčija je ves čas skrbela za lokacijsko konkurenčnost s tako imenovano Standortpolitik. Med Schroederjevo vlado so z reformo trga dela naredili pomembne spremembe tudi v prid stroškovne konkurenčnosti. Nemčija je zdaj primer uspešne države, kar se tiče rasti, ki temelji na izvozu. Težko jo bo dohiteti, saj Nemčija ne čaka, temveč hiti. Drugi primer sta Estonija in Slovaška, državi, ki sta po gospodarski razvitosti uvrščeni za Slovenijo. Obe si močno prizadevata, da bi si izboljšali položaj na lestvici konkurenčnosti. Skratka, države tekmujejo med seboj v pridobivanju konkurenčnih prednosti. Vse bi rade več izvažale in privabile v svojo državo gospodarske vire, kakršna sta kapital in sposobna delovna sila. Ne bo se lahko Sloveniji prebiti v krog najbolj konkurenčnih; in ne samo to, morala se bo celo potruditi, da ne poslabša sedanje uvrstitve na lestvici konkurenčnosti.

11.5 Od konkurenčnosti gospodarstva do konkurenčne gospodarske rasti

Naslednje vprašanje je, kako povečano konkurenčnost pretvoriti v nadpovprečno rast. Nadpovprečno rast posamezne države na evrskem območju, ali v kakšni drugi primerjavi, imenujemo konkurenčna gospodarska rast. Vprašanje je namreč, ali Slovenija lahko z večanjem konkurenčnosti, to je z nižanjem plač in davkov ter z večjo liberalizacijo in deregulacijo gospodarstva, doseže povprečje evrske skupine v gospodarski razvitosti ter prehitel Grčijo, Španijo in Italijo. Morda bo prehitela nesrečno Grčijo. Izkušnja kaže, da je z večanjem konkurenčnosti državam z nižjim dohodkom mogoče nekaj časa rasti hitreje in se približati razvitim, končna priključitev na tak način pa ni mogoča. Za to je treba spremeniti način razvoja, ne samo cenovno-stroškovnih pogojev rasti. Slovenija se je že močno približala razvitim državam; ali pa se jim bo priključila, je povsem nejasno in nepredvidljivo, morda celo malo verjetno. Politiko konkurenčnosti gospodarstva bo treba povezati s politiko razvoja. Slednja temelji na naložbah v otipljive in neotipljive dejavnike, na produktivnosti, tehnološkem napredku, inovativnosti, ustvarjalnosti, podjetnosti. Razvoj je zapletena zadeva. Za izjemen razvojni dosežek, ki bi nas uvrstil med razvite, bi potrebovali izjemno, drugačno in inovativno razvojno strategijo. Ponavljanje obče znanih resnic in receptov ne bo zadostovalo. Zdaj v Sloveniji ne vidimo nič novega. Z nizkimi plačami in nizkimi davki ne bomo prišli do zelenega cilja.

Kako koli že, na konici morebitnega in izjemnega razvojnega preboja bo seveda moralo biti gospodarstvo, ki bo prodiralo na izvozne trge skozi razvojne in tržne niše. Praviloma se v Sloveniji strinjajo s tem, manj pa je sprejeto drugo stališče, da takemu gospodarstvu mora biti v oporo učinkovit domač tako imenovani nemenjalni sektor, ki je večinoma določen z javnim sektorjem, infrastrukturo in javnimi financami. Brez

odličnega nemenjalnega sektorja ni mogoče pričakovati nadpovprečnega razvojnega preboja.

Domača javnofinančna politika je pomembno sredstvo politike konkurenčnosti in razvoja države. Je glavni instrument države za spodbujanje razvoja. Če bi se Slovenija odpovedala svoji javnofinančni politiki, ne vidimo možnosti, da bi lahko sploh razmišljala, kaj šele dosegla izjemen razvojni preboj, ki bi jo uvrstil med razvite države. Zato mora biti zelo previdna glede glasov siren iz Bruslja, da bi bilo treba centralizirati javnofinančne politike držav članic na ravni evrskega območja. Sedanji sistem evra ima sistemske makroekonomske pomanjkljivosti. Naj jih popravijo, vendar tako, da to ne bo zahtevalo večje politične in fiskalne unije ter zmanjšalo pristojnosti držav članic za razvoj lastne države. Gospodarsko zelo povezana evrska skupina bi zapečatila uvrstitev Slovenije na lestvici razvitosti in porezala hotenje po uvrstitvi med razvite države. Institucionalna ureditev evrske skupine je za nas tudi razvojno vprašanje, zato je lahkotno govorjenje visokih slovenskih politikov o evropski federaciji neodgovorno. Prav tako ni mogoče realno razmišljati o ambicijah o slovenski gospodarski rasti, ne da bi upoštevali stvarnost evrskega območja.

12 POGODBA ZA SLOVENIJO 2012–2015³⁴

Koalicijska Pogodba za Slovenijo 2012–2015 je temeljni dokument ekonomske politike nove vlade za razdobje 2012–2015. Zato bomo pogledali, kako obravnava vprašanje 1) fiskalne konsolidacije, 2) preventivnega delovanja za vzdržnost javnih financ in kriznega mehanizma ob morebitnih javnofinančnih krizah ter 3) spodbujanja gospodarstva z javnofinančnimi sredstvi.

12.1 Cilji in ukrepi Pogodbe za Slovenijo 2012–2015

1. Izbrani temeljni cilji:

- Slovenija se bo od leta 2012 razvijala hitreje od povprečja EU;
- javnofinančna konsolidacija, temelječa na racionalnejšem delovanju države in javnega sektorja ter gospodarski rasti;
- izpolnjevanje zavez iz Pakta stabilnosti in rasti EU;
- znižanje javne porabe;
- stabilen sistem pokojninskega in zdravstvenega varstva.

2. Izbrani prednostni ukrepi:

a) Splošno

- do konca mandata odpraviti strukturni javnofinančni primanjkljaj;
- zmanjšati stroške dela:
 - uvedba socialne kapice
 - sprememba dohodninske lestvice

³⁴ Pogodba za Slovenijo 2012–2015. Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2012–2015. Ljubljana, 25. januar 2012.

- povečanje olajšave za raziskave in razvoj
- podpora podjetnim:
 - pavšalna obdavčitev za mikropodjetja in samostojne podjetnike
 - postopno znižanje stopnje davka od dohodka pravnih oseb na 15 %
 - 40-odstotna investicijska olajšava
 - davčne počitnice za nova podjetja
- ustvariti možnosti za odpravo kreditnega krča
- državne banke spodbudili, da dajo na trg stanovanja
- izboljšati plačilno disciplino
- b) Finance
 - javne finance: uravnotežiti jih in omejiti delež javnega dolga v BDP
 - takojšnja sanacija bančnega sistema
 - boljše upravljanje portfelja javnega dolga
 - enotno zadolževanje države
 - zmanjšanje davčno-administrativnih bremen gospodarstva
- c) Gospodarstvo
 - podpora domačim in tujim vlagateljem
 - podpora za internacionalizacijo gospodarstva
 - odpravljanje slabosti v gospodarskem okolju
 - priprava velikih državnih projektov za vlaganja, predvsem v infrastrukturo
 - nacionalni energetske program
 - poenostavitev postopkov javnega naročanja
 - podpora SID banke gospodarstvu
- d) Trg dela
 - prožnost in hkrati varnost na trgu dela
 - spodbujanje zaposlovanja mladih in starejših
 - vlaganje v razvoj zaposlenih
- e) Šolstvo
 - posodobitev strokovnega in poklicnega šolstva
 - povečanje dostopnosti učbenikov in IKT-opreme
 - dopolnilno financiranje programov šol na deprivilegiranih območjih
 - zagotavljanje konkurenčnosti in uspešnosti mladih v globalnem svetu
 - vzpostaviti pogoje za lažje in hitrejše ustanavljanje zasebnih šol in vrtcev
- f) Visoko šolstvo
 - usmerjanje finančnih sredstev tja, kjer se pričakujejo vrhunski dosežki
 - internacionalizacija visokega šolstva
 - ustanovitev slovenske tehnološke univerze
 - uvedba sistema »odličnih raziskovalnih centrov«
- g) Znanost
 - v proračunu RS znatno povečati sredstva za financiranje znanstvenoraziskovalnega dela
 - povečati delež stabilnega financiranja znanosti
- h) Javna uprava in širši javni sektor
 - debirokratizirati Slovenijo
 - zmanjšanje števila institucij javne uprave
 - zmanjšanje števila zaposlenih v državni upravi in javnem sektorju

- rast plač v javnem sektorju se ravna po rasti plač v gospodarstvu
 - i) Socialna varnost
 - celovita reforma sistema socialne varnosti
 - prenova pokojninske zakonodaje
 - vzpostavitev sistema dolgotrajne oskrbe
 - pregleden in pravičen sistem socialnih prejemkov
 - zagotavljanje invalidskega varstva
 - družinska politika
 - j) Zdravstvo
 - povečanje avtonomije in odgovornosti menedžmenta
 - znižanje obremenjenosti zdravstvenega sistema
 - krepitev primarne ravni varstva
 - konkurenca med zavodi
 - plačilo po opravljenem delu
 - izboljšanje dostopnosti do zdravstvenih storitev na perifernih območjih
 - prosti pretok pacientov v Evropi
 - k) Velike državne naložbe
 - celostno obravnavanje velikih infrastrukturnih naložb v Sloveniji
 - ena investicijska družba za naložbe
3. Splošne značilnosti koalicijske pogodbe

12.2 Ekonomskopolitične značilnosti

Koalicijska pogodba ima pomembne ideološke politične značilnosti.

- 1) Manjša država s skrčenimi pristojnostmi. Skrčenje javnih izdatkov, davčna razbremenitev in debirokratizacija imajo pomembno vlogo v koalicijski pogodbi. Deregulacija in debirokratizacija pomenita, da se bodo področja delovne, varnostne, podatkovne, socialne, okoljske in prostorske ureditve bolj sprostila. Mogoče je, da se bodo zrahljali tudi standardi na teh področjih. To sicer ni napovedano, mogoče pa je predvideti. Poudarjeno je, da je vloga javnega sektorja servis državljanom in gospodarstvu.
- 2) Liberalizacija gospodarstva in deregulacija.
- 3) Predvidena je večja centralizacija odločanja pri stvareh, za katere bo ostala pristojna država. Večja centralizacija naj bi bila potrebna zaradi večje učinkovitosti, racionalizacije in preglednosti. Primeri: centralizacija socialne politike, upravljanja državnega premoženja, državnih naložb, državnega naročanja in združevanja šol.
- 4) Delna privatizacija dejavnosti javnega sektorja. Govor je o zasebnih vrtcih in šolah ter konkurenci v zdravstvu.

Te značilnostih so odsev ideološke in politične usmeritve vlade. Vlada ima do tega legitimno pravico, Fiskalni svet tega ne more presojeti. Opozarja pa na to, da se bo javnost zavedala splošne vladne usmeritve. Te usmeritve bodo pomembno vplivale tudi na javnofinančno politiko nove vlade.

12.3 Fiskalna konsolidacija

Cilj fiskalne konsolidacije je odpraviti strukturni javnofinančni primanjkljaj.

To bi dosegli predvsem z znižanjem javnih izdatkov, in sicer z uporabo dveh glavnih mehanizmov: uveljavitvijo jasnih vsebinskih prednostnih nalog in boljšo izrabo razpoložljivih virov. To pomeni, da bi javne izdatke znižali na obstoječo raven javnofinančnih prihodkov. Ta raven je okrog 42–42 % BDP, izraženo pa standardu ESA in očiščeno cikličnih nihanj.

Časovna razsežnost fiskalne konsolidacije je praviloma določena do konca mandata sedanje vlade, dejansko pa bi se to doseglo v letih 2012 in 2013. V letu 2012 naj bi znižali javno porabo za 5 %, kar je okrog 2,3 % BDP. Sočasno upoštevajmo, da naj bi, glede na zimsko napoved UMAR, nominalni BDP v tem letu narasel za 1,6 %, kar bi dvignilo javnofinančne prihodke za približno 0,7 % BDP. Torej bi v letu 2012 znižali javnofinančni primanjkljaj za 3 odstotne točke BDP in bi bil že pod mejo 3 %, ki jo je postavila EU s Paktom stabilnosti in rasti. V letu 2013 naj bi po napovedi UMAR nominalni BDP zrasel za 3,4 %, kar bi dvignilo javne izdatke za približno 1,5 %. Če bi v letu 2013 ohranili javnofinančne odhodke na znižani ravni iz leta 2012, bi javne finance konec leta 2013 že imeli skoraj izravnane.

V tem računskem primeru, ki je videti privlačen, je velika neznanka. Če bi v letu 2012 res znižali javnofinančne odhodke za 5 %, bi upadlo agregatno povpraševanje iz tega naslova, kar bi lahko podaljšalo ali celo poglobilo recesijo za leto ali dve. V tem primeru bi se izravnava javnofinančnega salda lahko zavlekla za eno leto ali dve.

Zato bi bilo koristno razmisliti še o eni različici, ki ne bi bila tako škodljiva za rast BDP ter bi vladi in socialnim partnerjem dala večji manevrski prostor. V letih 2012 in 2013 bi zamrznili javnofinančne odhodke na ravni iz leta 2011. V tem času bi zaradi nominalne rasti BDP javnofinančni prihodki narasli za 2,3 % in bi se v celoti uporabili za znižanje javnofinančnega primanjkljaja, ki bi upadel za enak odstotek glede na BDP. Po sedanjih podatkih predhodne realizacije proračuna za leto 2011 je bil proračunski primanjkljaj na ravni 1,533 mio. evrov, kar je okrog 4,3 % BDP. Javnofinančni odhodki bi nominalno stagnirali, realni pa upadali v skladu z rastjo cen. Po tej različici bi bil konec leta 2013 javnofinančni primanjkljaj pod ravnjo 3 % BDP. S tem bi zadostili zahtevam EU. Če bi tako ravnali še dve leti, bi do konca mandata odpravili javnofinančni primanjkljaj. Ker lahko pričakujemo, da povprečna letna inflacija v razdobju 2011–2013 ne bo 1,8 %, kakor je predvidel UMAR, ampak okrog 2 % ali celo višja, bi ob tej različici konec leta 2015 imeli celo presežek. Taka politika seveda zahteva trdno in mirno roko vlade v celotnem mandatu.

Vendar to ni celotna slika. Koalicijski dogovor ne predvideva samo znižanja javne porabe, temveč tudi nadaljnje znižanje davčne obremenitve. Po približni oceni učinka predvidenih ukrepov iz koalicijske pogodbe o znižanju davkov bi se lahko zmanjšali javnofinančni prihodki v višini okrog 1 odstotne točke BDP. Javnofinančni prihodki bi torej znašali ne 42–43 % BDP, temveč okrog 41–42 % BDP. Tej ravni naj bi se prilagodili tudi javnofinančni odhodki. V tem primeru bi bilo tudi po postopni različici

treba znižati njihovo nominalno raven za vsaj 1 odstotno točko. Če že kdaj, potem v letu 2012.

S tem bi Slovenija imela enega od najnižjih deležev javne porabe na evrskem območju, samo nekaj nekdanjih vzhodnoevropskih držav bi imelo nižjega. Vprašanje je, ali bo vlada lahko uresničila naloge iz koalicijske pogodbe s tako znižanimi javnimi izdatki.

12.4 Preventivni in krizni mehanizem

Koalicijska pogodba ima vgrajen tudi preventivni mehanizem, da se javnofinančna kriza ne bi ponovila. Mehanizem je precej mehanski in uporablja fiskalna pravila. Sestavljen je iz treh delov.

Prvo, v ustavo naj bi vnesli fiskalno pravilo. V koalicijski pogodbi to pravilo ni opredeljeno. Mogoče je sklepati, da gre za pravilo o izravnanih javnih financah, saj je govor o postopni uresnitvi najpozneje do leta 2015.

Drugo, delež javne porabe v BDP naj bi se stabiliziral pod 45 % BDP. Verjetno gre za strukturni ali ciklično prilagojeni delež, čeprav ta podrobnost, ki je pomembna, ni navedena v dokumentu. Kakor smo že videli, naj bi dejanski (vendar ciklično prilagojeni) delež javnofinančnih odhodkov znašal okrog 42 % BDP.

Tretje, javni dolg ne bo presegel ravni 46 odstotkov BDP. Ker je bil delež javnega dolga že v letu 2011 blizu 46 % BDP, bi tako določilo pomenilo, da se država ne bi več zadolževala, kar ni povsem logično. Če ima načrt, da izravna javne finance do leta 2015, bo do takrat obstajal primanjkljaj, ki ga je treba financirati. Ustrezneje bi bilo določiti zgornjo mejo na ravni 50 % BDP. Še ustrežnejše bi bilo vgraditi mehanizem razdolževanja, kar je seveda dolgoročno vprašanje.

Četrto, izpolnjevanje zavez iz Pakta stabilnosti in rasti EU.

Formalno gledano so preventivna določila močna.

V koalicijski pogodbi ni ničesar o kriznem mehanizmu, če bi spet nastala velika recesija in močan izpad javnofinančnih prihodkov ter bi kršili vse tri postavke preventivnega mehanizma, torej določilo primanjkljaja, obsega javnih izdatkov in javnega dolga. Zdaj je to prepuščeno sprotnemu odločanju vsakokratne vlade v konkretnih razmerah, kar je lahko povsem v redu. Pomembno pa je zavedanje, da gospodarstvo deluje ciklično ter da sta zato stabilnost in vzdržnost javnih financ pogosto ogroženi.

12.5 Javnofinančno spodbujanje gospodarske aktivnosti

Koalicijska pogodba ima velike ambicije glede spodbujanja gospodarske rasti z javnofinančnimi sredstvi. Zmanjšanje davkov in dajatev je osnovna spodbuda za gospodarsko rast. To je sicer sporna teza, ker na gospodarsko rast vplivajo številni dejavniki in višina davčne obremenitve niti ni med najpomembnejšimi. Kljub temu lahko gledamo na poskus javnofinančnih spodbud za gospodarsko rast kot na pozitivno usmeritev.

- 1) Znižanje davkov
 - postopno znižanje stopnje davka od dohodka pravnih oseb na 15 %³⁵;
 - uvedba socialne kapice: omejitev prispevkov za socialno varnost za visoke plače;
 - sprememba dohodninske lestvice: dvig meje dohodninskih razredov za prejemke »najproduktivnejših« delavcev, da bi bili manj obdavčeni;
 - znižanje trošarin, da bodo cene trošarinskih izdelkov konkurenčne;
 - davek na bilančno vsoto bank se odpravi.

- 2) Davčne olajšave
 - uvedba neomejene 40-odstotne investicijske olajšave;
 - davčne počitnice za nova podjetja;
 - preuči se možnost ponovne uvedbe osebnih olajšav pri dohodnini;
 - povečanje olajšave za raziskave in razvoj s 40 na 100 %.

- 3) Znižanje davkov, ki bremenijo gospodarsko aktivnost, in povečanje davčnih spodbud je v načelu pozitivna usmeritev in jo je mogoče podpreti. Treba bi bilo ugotoviti in preračunati, kakšne kratkoročne javnofinančne učinke bodo imeli ti ukrepi. Zmanjšali bodo javnofinančne prihodke. Ali bo zato Slovenija ustrezno znižala javnofinančne odhodke? Ali pa bo povečala druge davke, ki so nevtralnejši glede gospodarske aktivnosti, npr. DDV? Kakor koli že, ukrepi morajo biti javnofinančno ovrednoteni, da ne bodo poslabšali javnih financ in po tej strani negativno vplivali na gospodarstvo.

Ne bi svetovali predlaganega znižanja davka na dohodek pravnih oseb. Iz več razlogov. Slovenija ima že zdaj primerjalno gledano nizko davčno stopnjo. Drugi razlog je konsistentnost ukrepov. Ni logično po eni strani zniževati stopnje davka na dobiček, po drugi pa uvajati visoke investicijske olajšave. Ta je smiselna, če je davčna stopnja na dobiček visoka. Z nižanjem slednje se zmanjšuje učinek investicijske olajšave. Smiselno je eno ali drugo, ne pa oboje. Menimo, da bi bilo koristno uvesti začasno visoko investicijsko olajšavo ob obstoječi davčni stopnji na dobiček.

12.6 Javnofinančna odgovornost in vzdržnost

Pogodba za Slovenijo 2012–2015 vsebuje fiskalno konsolidacijo, ki jo namerava doseči s krčenjem javnih izdatkov. Javnofinančni odhodki se bodo prilagodili obstoječi ravni javnofinančnih prihodkov. To je videti javnofinančno vzdržno.

Po drugi strani pa zaradi pospeševanja vsebuje pomembno zniževanje davkov in večanje davčnih olajšav. Ni predvideno posebno krčenje javnofinančnih izdatkov, ki bi prilagodili javnofinančne izdatke znižanim javnofinančnim prihodkom. Prav tako ni predvideno kompenzacijsko povečanje davkov, ki bi izravnali javnofinančne prihodke zaradi znižanjih davkov. Zato je videti, da je ta politika javnofinančno nevzdržna in

³⁵ Izpad dohodka bi naj nadomestili z učinkovitejšo izterjavo.

vodi v povečano zadolževanje. V tem smislu je fiskalno neodgovorna. Treba bi bilo narediti izračune, da bi videli obseg tokov.

Med hitrim zmanjševanjem primanjkljaja, tudi zaradi časovnega pritiska EU, je nesmotrno sprejemati ukrepe, ki zmanjšujejo davčne prilive. Tak ukrep je na primer predeno zmanjšanje dohodninske stopnje za nadpovprečne prejemke in znižanje davčne stopnje za dohodek pravnih oseb. S takimi ukrepi se primanjkljaj povečuje. To pomeni, da se bo Slovenija zadolževala, zato da bo financirala zmanjšanje davkov prejemnikov višjih prejemkov in dobičkov.

K temu je treba dodati, da si je Pogodba za Slovenijo 2012–2015 zadala pomembne naloge, ki naj se izpolnijo in ki zahtevajo dodatne javnofinančne izdatke. Tudi to bi bilo treba finančno ovrednotiti in ugotoviti, koliko bo bremenilo saldo javnih financ.

Pogodba za Slovenijo je javnofinančno neovrednotena in fiskalno nejasna ter kot taka vnaša negotovost v javnofinančno vzdržnost in odgovornost nove vlade.

13 PRVI UKREPI NOVE VLADE

13.1 Intervencijski ukrepi za leto 2012: zamrznitev javnofinančnih odhodkov v letu 2012

Državni zbor je na seji 23. 12. 2011 sprejel Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012. Cilj zakona je zamrzniti javnofinančne odhodke na ravni iz leta 2011 za pol leta. V tem vmesnem času naj bi nova vlada (mandat 2012–2015) pripravila spremenjeni proračun za leto 2012, ki bi moral zadržati proračunske izdatke na ravni iz leta 2011.

Predlagamo zamrznitev javnofinančnih odhodkov v letu 2012. Proračunski izdatki naj ne presežejo 9,5 mrd. evrov. Tako bi podaljšali sedanjo politiko ustavljenih proračunskih izdatkov. V letu 2013 bi proračunski izdatki morda lahko porasli za 1 do 2 odstotka, odvisno od nominalne rasti BDP. Praviloma naj bi javnofinančni odhodki zaostajali za rastjo BDP za 2 odstotni točki, da bi se znižal delež javnofinančnega primanjkljaja za okrog 0,9 odstotne točke na leto. Stopnja rasti javnofinančnih odhodkov v letih 2014 in 2015 bi bila odvisna od stopnje rasti BDP. Načelo, da stopnja rasti javnofinančnih odhodkov zaostaja za rastjo BDP za dve odstotni točki, bi veljalo, dokler ne bi dosegli primanjkljaja pod mejo 3 % BDP. Po tem pa bi veljalo načelo, da stopnja rasti javnofinančnih odhodkov zaostaja za rastjo BDP vse do doseganja izravnane proračuna in še naprej do doseganja presežka v proračunu, kar bi bilo mogoče pričakovati ob koncu vladnega mandatu.

13.2 Številni predlogi

Do konca marca 2012 ni bil sprejet noben nov zakon oziroma dokument, ki bi bil pomemben za javnofinančno politiko. Obstajajo pa številni vladni predlogi, ki bodo pomembno vplivali na javnofinančno politiko v prihodnjem razdobju. Ti predlogi še niso v končni obliki, zato jih v Fiskalni svet v svojem letnem poročilu za leto 2012 ne

obravnavajo. Samo navedli bomo nekatere predloge, ki so v obravnavi: Predlog za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave RS, ki predvideva uvedbo fiskalnega pravila v ustavo; Delovni osnutek zakona o fiskalnem pravilu; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona od dohodnini; Zakon o spremembi Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb; Uravnoveženje javnih financ – izhodišča za pripravo rebalansa proračuna za leto 2012.

14 FISKALNA ODGOVORNOST: normiranje javnofinančnih razmerij

14.1 Javnofinančno načelo

Osnovno načelo fiskalne odgovornosti je, da morajo biti v poprečju v razdobju nekaj let javnofinančni izdatki pokriti z javnofinančnimi prihodki oziroma da je saldo javnih financ v povprečju nekaj let izravnano. Tako načelo je zavora za javnofinančno zadolževanje. Švica ima v ustavi določilo o dolžniški zavori, ki temelji na ciklično prilagojenem izravnanim proračunu. Prav tako načelo bi lahko uvedli v Sloveniji. Lahko pa bi tudi dopustili rahel strukturni primanjkljaj, na primer 0,5 % BDP. Nemčija ima različico tega načela v ustavi; zvezna država se lahko neto zadolži v višini do 0,35 odstotka BDP, tako da je ta kazalec določen strukturno in očiščen cikličnih nihanj. Predvidene pa so izjeme pri naravnih katastrofah in velikih recesijah. Kar je pri tem pomembno, je, da je javnofinančna odgovornost ustavna kategorija.

Slovenska ustava ima poglavje o javnih financah, vendar nima nobenih določil o javnofinančni odgovornosti, zdravju javnih financ ali razmerju med javnofinančnimi prihodki in odhodki. Dejanja, ki bi morebiti ogrožala stabilnost javnih financ pri nas, niso protiustavna. Slovenija je odprta država, ki je odvisna od mednarodnih finančnih trgov in ne more imeti lahkotnega odnosa do javnih financ. Ob morebitnem pritisku posebnih interesov in lobijev bi že bilo prav, da lahko država zaščiti zdravje svojih javnih financ.

V znamenje, da sta javnofinančna odgovornost in vzdržnost trajna usmeritev slovenske države, bi bilo koristno vnesti v ustavo načelo uravnoveženih javnih financ. To je načelo, po katerem so javnofinančni odhodki srednjeročno izravnani s prihodki. S tem bo javnofinančna odgovornost postala ustavni koncept. Podrobnosti izvajanja tega načela bi določil zakon o javnofinančni odgovornosti.

14.2 Fiskalna pravila

Normiranje javnofinančne politike je sistemsko vprašanje. Sedanji Zakon o javnih financah (ZJF) sploh ne določa javnofinančne politike, razen v točki, v kateri opredeljuje načelo o izravnanih javnih financah. To načelo v zakonu očitno ni imelo nobenega učinka, ker slovenske javne finance niso izravnane. Prejšnja vlada je nameravala predlagati nov ZJF, v katerem bi bilo normiranje javnofinančne politike okrepljeno s fiskalnimi pravili in institucijami. Predlagala je določitev zgornje meje zadolžitve. Namen vlade, da iz celote predlaga en delček celovite rešitve, je zgrešen, ker postavlja mejo zadolžitve zunaj določanja javnofinančne politike. Nova vlada naj

uredi celovit sistem morebitnega normiranja javnofinančne politike. Vendar bi predlagali, da o tem temeljito razmisli.

V Sloveniji je kar nekaj predlogov o potrebi po normiranju javnofinančne politike, tako da bi določili izrecna sidra ali fiskalna pravila le-te. Pomembna so tri pravila: načelo srednjeročno izravnanih javnih financ, zgornji delež javnega dolga v BDP in povprečni delež javnih izdatkov v BDP. Vprašanje je, kaj določiti v ustavi, kaj v zakonu, kaj v vladnih uredbah in kaj zgolj zapisati v vladne strateške dokumente.

V zakonu o javnih financah bi lahko določili zgornjo mejo zadolžitve države. Vendar to ni nujno. Tak predlog je izraz šibkosti vlade, ki se mora za izvajanje zdravih javnih financ sklicevati na zakon. Fiskalno odgovorna vlada ne potrebuje takih samoomejitev. Tako določilo bi bilo lahko navedeno v vladni uredbi kot navodilo državnim uradnikom pri pripravi proračunskih dokumentov. Prav tako bi lahko v vladno uredbo zapisali določilo o zelenem in dogovorjenem deležu javne porabe v BDP.

Pomembno je, da se vlada ravna po fiskalnih načelih, sidrih in da deluje javnofinančno odgovorno. Fiskalna odgovornost vlade je ena njenih osnovnih odgovornosti pred demokratično javnostjo. Uzakonitev fiskalnih pravil in sider je prej znamenje šibkosti vlade kakor njene moči. Če je javnofinančna politika pretirana in postane avtomatizirana, to lahko otežuje njeno učinkovitost.

Treba je namreč reči, da vlada mora biti javnofinančno odgovorna, po drugi strani pa mora biti javnofinančna politika učinkovita, delujoča in prožna, da se lahko hitro odziva na dogajanje v družbi in gospodarstvu. S pretiranim normiranjem te politike ne bi smeli preveč zmanjšati njene prožnosti in izvedljivosti, ker bi to zmanjšalo vlogo javnih financ. To pa se nam ne sme zgoditi.

Fiskalna odgovornost se nanaša na ravnanje na najvišji ravni, na kateri se sprejemajo odločitve – na ravni državnega zbora in vlade. Problem je odgovornost in te manjka na javnofinančnem področju. Fiskalna disciplina pa se nanaša na srednje ravni, na katerih se izvajajo odločitve, ter bi jo lahko zagotovili s postavitvijo fiskalnih pravil in nadzorom nad izvajanjem.

15 TEORIJA, EMPIRIJA, PRAKSA

Za razprave o recesiji, fiskalni konsolidaciji in izhodu iz krize je značilna polemika o dveh ekonomskih šolah: o neoklasiki na eni strani in keynesianizmu na drugi. Ta razprava ima ekonomskoanalitično, še bolj pa političnoekonomsko ozadje. Ne bomo se ji pridružili. Opozorili pa bomo na dve tezi iz slovenskih razprav o javnofinančni politiki, in sicer o tako imenovani Lafferjevi krivulji in o ekspanzivni naravi krčenja javnih izdatkov. Obe imata praktične posledice, ki se kažejo v predlogih fiskalne konsolidacije in izhoda iz krize v Sloveniji. Opozorili bom na tezi, ne bomo pa ju poglobljeno analizirali, ker to spada v bolj specializirane publikacije.

15.1 Lafferjeva krivulja

Razmerje med davčnimi prihodki (T) in davčno stopnjo (t) se v ekonomski literaturi označuje kot Lafferjeva krivulja po ameriškem ekonomistu Arthurju Lafferju, ki je v 1980-ih letih trdil, da bo znižanje davčne stopnje v ZDA vodilo do povečanja davčnih prihodkov. Ta teza je bila v praksi uporabljena med predsedovanjem Ronalda Reagana in je bila sestavni del t. i. reagonomike, ekonomike ponudbe.

Njeno bistvo je, da razmerje med davčno stopnjo in davčnimi prihodki ni linearno, ko povečanje davčne stopnje premosorazmerno poveča davčne prihodke. Pri nizkih davčnih stopnjah naj bi bilo z njihovim večanjem mogoče večati davčne prihodke, vendar je z vsakim nadaljnjim povečevanjem davčne stopnje vse manjše dodatno povečanje davčnih prihodkov. Če jo povečujemo naprej in naprej, lahko pridemo v položaj, ko se davčni prihodki sploh več ne povečajo. Če gremo še naprej, pa se nam lahko zgodi, da bo večanje davčne stopnje celo znižalo davčne prihodke. Razlog je v tem, da se davčna osnova (npr. dohodek, ki je obdavčen) spreminja glede na davčno stopnjo. Ideja je namreč, da je davčna osnova visoka, če so davčne stopnje nizke, in da se zmanjša, če je zelo visoka. To je mogoče zaradi izogibanja plačevanju davkov in/ali zmanjšane motivacije za pridobivanje višjega dohodka, če so davčne stopnje previsoke.

V Sloveniji je priljubljena teza, da bo zmanjšanje davčne stopnje, npr. davek od dohodka pravnih oseb, toliko zvišalo davčno osnovo, to je dohodek - dobiček pravnih oseb, da bodo zato višji davčni prihodki. Nizke davčne stopnje na dobiček naj bi spodbudile domače vlagatelje in pritegnile tuje, da bodo ustvarjali več dobička in da bo na koncu masa pobranih davkov višja kljub znižani davčni stopnji.

Tako razmišljanje ima dve izhodišči. Eno je, da je davčna stopnja v Sloveniji previsoka in kot taka ne spodbuja gospodarske aktivnosti. Drugo pa je, da naj bi bila davčna stopnja nižja kakor v drugih državah, kar bi spodbudilo vlagatelje, da bi se naselili v Sloveniji. V ozadju je teza o davčni konkurenci; primer je Irska in nekatere vzhodnoevropske države.

Vprašanje je torej, ali so splošno davčno breme in davčne stopnje (npr. stopnja obdavčitve dobička, DDV) previsoki, kar je empirično vprašanje. Drugo vprašanje je, ali se bo Slovenija izrazito podala v davčno konkurenco znotraj EU. Če je odgovor pritrdilen, je treba računati na odziv drugih članic EU na države, ki poskušajo pridobiti konkurenčno prednost z nizkimi davki. Dokler bo to praksa nekaj majhnih držav, npr. Irske in Slovaške, jo bodo druge države morebiti dopuščale; povsem mogoče pa je, da bo EU prej ali slej začela regulirati davčno konkurenco.

15.2 Ekspanzija s krčenjem

Znamenita keynesianska teza je, da agregatno povpraševanje vpliva na dejanski obseg proizvodnje; znamenita novoklasična teza pa je, da agregatno povpraševanje ne vpliva na morebitni obseg proizvodnje in v glavnem vpliva na nominalne kategorije, kakršne so raven cen, stopnja inflacije in obrestne mere. Keynesianska politika bi predlagala, da med recesijo ni dobro krčiti agregatnega povpraševanja ter da bi morebitno krčenje javne porabe poglobilo recesijo in odložilo izhod iz nje. Glede

na novoklasično politiko pa je treba čim hitreje in čim bolj radikalno (najučinkovitejša je »šok terapija«) vzpostaviti ravnotežne razmere, npr. javnofinančno konsolidacijo, kar bo sicer kratkoročno poslabšalo gospodarsko aktivnost, vendar bo slednja že srednjeročno okrevala, in to bolj, kakor če bi uporabili alternativno (keynesiansko ali nikakršno) politiko. Tretja politika je eklektična – upošteva obe tezi, od katerih je vsaka zase skrajna, ter predlaga postopno delovanje brez večjih rezov ali šokov.

Novoklasično ekonomsko politiko izhoda iz recesije je v skrajni izvorni obliki uporabila Velika Britanija – z mešanim uspehom. In tako ekonomsko politiko je mogoče razbrati iz koalicijske pogodbe sedanjih vladnih strank.

Ekonomski strokovnjaki zdaj preučujejo empirične izkušnje. Videti je, da se bolj nagibljejo k postopnosti in zmernosti.

15.3 Zmanjšani obseg javnega sektorja in »nova družba«

Prejšnja vlada se je odločila za omejevanje rasti javnih izdatkov, s čimer bi skrčila njihov delež za 5 odstotnih točk; to je znižanje s 46 % BDP na 41 % BDP, kar je zelo veliko. Lahko govorimo o radikalnem pristopu h konsolidaciji. Slovenija naj bi močno znižala javne izdatke, da bi kratkoročno, v letih 2011 in 2012, celo upočasnila gospodarsko rast, upajoč, da bo zato stopnja rasti pozneje višja. Po predvideni fiskalni konsolidaciji naj bi se skrčile predvsem plače v javnem sektorju ter zniževali pokojnine in socialni izdatki. Iz programa fiskalne konsolidacije, po katerem naj bi s krčenjem spodbujali gospodarstvo (angl. *expansion through austerity*), veje ekonomski romantizem.

Tako veliko znižanje deleža javnih izdatkov v BDP ni več tehnično, temveč strateško vprašanje o tem, kakšno državo bomo imeli. Pod plaščem fiskalne konsolidacije se poskuša uresničiti zasnova vitke države. Podobno zasnovo z močnim krčenjem deleža javnih izdatkov ima sedanja vlada v Veliki Britaniji: ministrski predsednik David Cameron je poskušal radikalno krčenje javnih izdatkov dati v okvir ustvarjanja nove družbe, ki jo imenuje »big society« in v kateri bi bilo več sreče in sodelovanja na lokalni ravni. Gre za idejo majhne države in velike družbe. Slovenska vlada ni predstavila, kakšno družbo si zamišlja ob nizkem deležu javnih izdatkov. Zato je upravičeno vprašanje, ali je taka radikalna različica fiskalne konsolidacije politično izvedljiva. Mogoče pa bi vlada vendarle lahko dobila demokratično podporo zanj, če bi bil okvirni načrt malo manj pristranski.

Predvidena fiskalna konsolidacije predvsem s krčenjem izdatkov je namreč regresivna, kar pomeni, da bolj prizadene ljudi z nižjimi dohodki. V demokratični družbi je treba upoštevati, kdo nosi breme recesije. Vsaj na načelni ravni bi bilo pričakovati, da se bo vlada odzvala na krizne razmere na odhodkovni in na prihodkovni ravni. S tem bi bolj enakomerno porazdelila breme recesije in omogočila uresničitev konsolidacijskega programa. Šele morebitni dvig davkov bi Slovence opozoril, da ima Slovenija težave z javnimi financami in da je fiskalna konsolidacija resna zadeva.

Prejšnja vlada se je na načelni ravni odločila, da bo fiskalno konsolidacijo izvedla samo na strani javnih izdatkov. To je v načelu lahko v redu in je lahko ustrezno za

normalna ciklična nihanja v gospodarstvu. V ekstremni oziroma veliki recesiji, ki smo ji bili priča v letih 2008–2011, pa je tako načelno stališče sporno. Vladno stališče je, da je sedanje davčno breme ustrezno in da ga ni dobro večati. Nihče ne želi višjih davkov, vendar so davki samo sredstvo za doseg nekaterih ciljev. Dejstvo je, da je vlada v mandatu 2004–2008 davke znižala preveč. Eurostat ugotavlja, da se je davčno breme, ki je ciklično očiščeno, od leta 2005 do 2008 znižalo za 4 odstotne točke glede na BDP. Prej ali slej bo potreben popravek davčnega bremena za 1 do 2 odstotni točki, razen če se bo Slovenija odločila za »novo družbo«, v kateri bo vsak svoje sreče kovač, država pa bo stala ob strani.³⁶ Ni dobro delati enostranskih posegov, ne da bi razmišljali o celoti. Ob pomembnem krčenju javnega sektorja bo treba na novo razviti ravnovesje med državo, gospodarstvom in družbo. Tako novo zasnovo družbe bi pričakovali od vlade, ki se je odločila za radikalne posege.

15.4 Časovno omejena veljavnost protirecesijskih ukrepov

Veljavnost teh ukrepov bi bila časovno omejena (npr. na tri leta) z možnostjo samodejnega podaljšanja za eno leto. S tem bi bili ukrepi po naravi protirecesijski. Po poteku njihove veljavnosti bi na novo postavili strukturo davkov in morebitnih ukrepov za vzdržne javne finance.

Posebno pri davkih bi radi poudarili časovno omejenost veljavnosti. Dosedanja davčna politika je zelo toga. Nove razmere pa zahtevajo, da se davčna politika uporabi tudi kot instrument proticiklične in protirecesijske politike. To bi pomenilo, da se morata višina in tudi struktura davkov prilagajati gospodarskim razmeram.³⁷

15.5 Kakšen kapitalizem za majhno državo?

Podlaga vprašanju o naravi javnofinančne politike neke države je vprašanje narave neke družbe in vprašanje narave kapitalizma v tej državi. Po svetu se o kapitalizmu 21. stoletja zdaj splošno razpravlja, ideje in prakse pa so različne. Slovenija je majhna država, zato njen zgled ne morejo biti velike ZDA ali Nemčija, temveč uspešne majhne države. Na primer: nekatere majhne države, kakršna sta Singapur in Izrael, so razvile državni podjetniški kapitalizem. V majhni državi bodo temelj verjetno srednje velika podjetja s pluralno in raznovrstno lastniško sestavo. Lastnina takih podjetij verjetno ne bo delničarska, temveč bodo v družinski lasti, v združni ali kolektivni lastnini, v lasti zaposlenih. In tako naprej. Ni namen, da Fiskalni svet razvija take ideje. Opozarjamo pa, da narava javnofinančne politike ni tehnično vprašanje, temveč je usidrana v naravo ekonomskopolitičnega sistema ter v strategijo razvoja gospodarstva in gospodarskega sistema. Prepogosto se javnofinančna politika vodi s skritimi nameni, še pogosteje pa z nezavednimi stranskimi posledicami.

³⁶ Gre za nekakšen ekonomski romantizem popolnoma konkurenčne in liberalne svobodne ekonomije ter fiskalno konsolidacijo s krčenjem izdatkov, spodbujanjem gospodarstva z nižanjem davkov, rahlo zakonodajo in prožnim trgom dela.

³⁷ Veght, C. A., Vuletin, G. (2012): How is tax policy conducted over the business cycle? NBER Working Paper, št. 17753, januar 2012.

