

# PRORAČUNSKI MEMORANDUM, JAVNI DOLG IN IZHOD IZ KRIZE

Jože Mencinger

6

**1. »Proračunski memorandum 2011-2012« (Memorandum)** določa usmeritve gospodarske in javno finančne politike Slovenije upošteva je gospodarsko stanje in dokumente o bodočem razvoju. Z njim vlada določa fiskalne ukrepe za realizacijo vzdržljivega javnofinančnega scenarija in prioritete ter za njihovo realizacijo potrebne strukturne spremembe v naslednjih dveh letih. S fiskalnim pravilom določa tudi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov, ki naj bi omogočila srednjeročno uravnotežen proračun in javni dolg pod 45 odstotki BDP. Gre za nadaljevanje usmeritve iz pomladanskega »**Programa stabilnosti**« in upoštevanje zahtev Evropske komisije, saj Memorandum predvideva konsolidacijo javnih financ z zmanjševanjem odhodkov brez večjih posegov v prihodke, pri katerih se zanaša na gospodarsko rast in neto prilive iz blagajne EU. Tudi februarja 2010 sprejeta »**Izhodna strategija 2010-2013**« je bila podobna. Po njej naj bi kombinacija ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb zagotavljala fiskalno vzdržnost, izboljšanje socialnega stanja, večjo konkurenčnost in ustvarjanje novih delovnih mest, kar so bolj ali manj konfliktni cilji.

Memorandum implicitno, »**Nacionalni reformni program**«<sup>1</sup> (NRP) pa eksplicitno sprejema mnenje Evropske komisije (EK), da strukturne spremembe, ki jih predlaga EK, zagotavljajo izhod iz krize<sup>2</sup>. Da so predlogi EK za izhod iz krize vsaj vprašljivi, če ne napačni, kaže že povsem drugačna gospodarska politika ZDA. Ob tem sicer razumljiva želja EK usmerjati in nadzorovati gospodarske politike članic EU sloni na trhljih predpostavkah, da o potrebnih usmeritvah sama vse ve, da članice ne znajo presoditi, kaj je v dani situaciji ekonomsko in politično mogoče, in da je predlagana gospodarska politika splošno uporabna ne glede na velike razlike v razvitosti in strukturah gospodarstev ter ne glede na različna stanja pred

1 »Nacionalni reformni program« (NRP) je nekakšna mešanica ostankov spodletelega poskusa neo-liberalnih reform iz leta 2005 in leporečja nove evropske strategije »Evropa 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast«. Z njo Evropska komisija »nadgrajuje« dve lizbonski strategiji; originalno iz leta 2000 in »prenovljeno« iz leta 2005. Usoda obeh je znana; prva se je končala z oddaljevanjem od proglašanih ciljev, druga, ki naj bi »prenovila« prvo, pa s svetovno gospodarsko krizo. Čeprav Evropa 2020 manj kot predhodnici izhaja iz ekonomike ponudbe, ki je v krizi presežne ponudbe povsem neuporabna, bomo z njo najbrž spet dobili le za politične govore uporaben dokument. To ugotovitev zlahka uporabimo tudi za slovenski NRP.

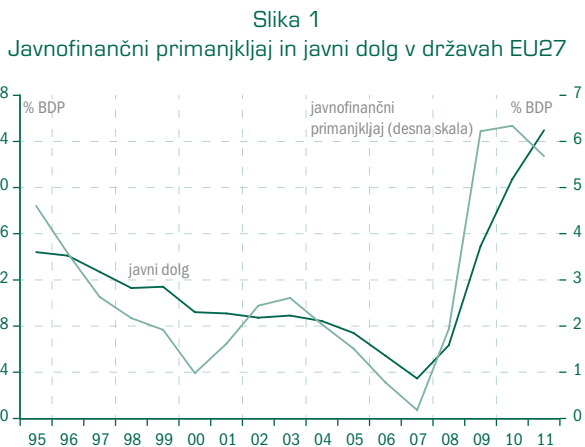
2 Gospodarska kriza je Evropsko komisijo presenetila, čeprav jo je z nesmiselnimi lizbonskimi strategijami ekonomike ponudbe in popolnim zanemarjanjem povpraševanja soustvarjala. Predstavniki EK so krizo še potem, ko se je že razplamtela, odganjali s ponavljanjem nesmiselnih krilatiz iz lizbonskih strategij. Res pa je, da proti kriznim orodij obeh strategij, ki sta temeljili na ekonomiki ponudbe, nekritičnem seljenju proizvodnih aktivnosti v dežele z nizko ceno dela, posledičnemu zmanjševanju pravic delavcev doma in »poglabljanju« trga kapitala, sploh nista mogla ponuditi. Proti krizna orodja so namreč sestavina povsem spregledane ekonomike povpraševanja.

krizo in zelo različne velikosti javnega dolga<sup>3</sup>. Ne gre spregledati, da vsiljeno poenotenje gospodarske politike držav sinhronizira in s tem povečuje oscilacije, ki bi jih raznolike politike zmanjševale<sup>4</sup>.

Memorandum korektno opisuje javnofinančno stanje v letu 2009 in proti-krizne ukrepe vlade: (dokapitalizacija SID, jamstva za zadolževanje poslovnih bank, sheme za lažje kreditiranje, delovanje prek avtomatskih stabilizatorjev in diskrecijska politika), kar je povečalo porabo države. To je omogočal dotlej relativno nizek javni dolg, ki pa se je samo v letu 2009 od 22.6 % BDP zvišal na 35.9 % BDP in ki naj bi brez posegov do leta 2015 dosegel 60%, kar bi doslej majhne stroške servisiranja dolga močno povečalo. Prav hitrost rasti javnega dolga naj bi zahtevala, da višina javnega dolga postane osrednji cilj fiskalne politike.

7

**2. Javni dolg v Sloveniji in EU** Velikost povprečnega javnega dolga v EU27 v razdobju med 1995 in 2011 je prikazana na Sliki 1; podatki za zadnja tri leta so projekcije. Povprečni javni dolg, ki se je po letu 1995 bolj ali manj zdržema zmanjševal, je najnižjo točko (44 odstotkov BDP) dosegel v letu 2007, v krizi pa naj bi se do konca leta 2011 dvignil na 65 odstotkov BDP.



Opomba: EU definicije, podatki IFO-DICE, lastni izračuni  
povprečni deleži javnega dolga in javnofinančnega primanjkljaj članic EU

<sup>3</sup> EK za poenotenje fiskalne politike članic uvaja novo institucijo »evropski semester«, ki naj bi okrepil koordinacijo gospodarskih politik članic in nadzor delovanja v skladu s Programom stabilnosti in novimi Nacionalnimi reformnimi programi. Ti naj bi določili načrte za naslednje srednjeročno obdobje in uresničevanje nove strategije EU: »Evropa 2020.

<sup>4</sup> Glej tekst: »Evropa 2020 – še tretjič v prazno«, Gospodarska gibanja, april 2010

Veliko povečanje javnofinančnih primanjkljajev je bila (ob danem davčnem sistemu) neizogibna in takojšnja posledica krčenja gospodarske aktivnosti, saj krčenje aktivnosti takoj prinaša krčenje javnofinančnih prihodkov iz posrednih (DDV in trošarina) ter neposrednih (davek na dobiček, dohodnina in prispevki) davkov. Javnofinančni izdatki se pri tem ne spremenijo, krizno stanje zahteva celo večje izdatke za vzdrževanje socialne varnosti in, v primeru zdajšnje krize, še za socializacijo izgub bank, s katero države poskušajo preprečiti zlom finančnega sistema.

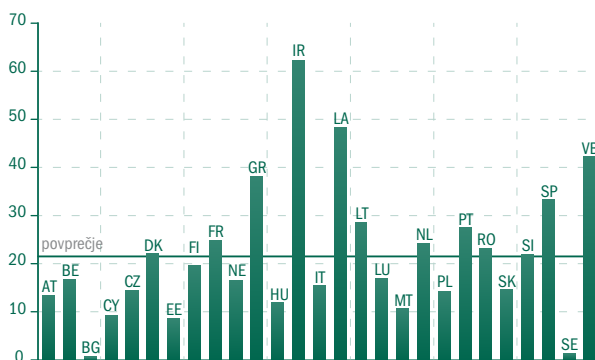
Tabela 1  
Javni dolg po definiciji Evropske komisije (v % BDP)

8

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	Projekcije		
									2009	2010	2011
Avstrija	68.3	64.4	67.2	67.1	65.5	63.9	59.5	62.6	66.5	70.2	72.9
Belgija	129.9	122.3	113.7	106.6	98.5	92.1	84.2	89.8	96.7	99.0	100.9
Bolgarija		105.1	79.3	67.3	45.9	29.2	18.2	14.1	14.8	17.4	18.8
Ciper	40.6	46.7	51.8	52.1	68.9	69.1	58.3	48.4	56.2	62.3	67.6
Češka	14.6	13.1	16.4	24.9	29.8	29.7	29.0	30.0	35.4	39.8	43.5
Danska	72.5	65.2	57.4	48.7	45.8	37.1	27.4	34.2	41.6	46.0	49.5
Estonija	9.0	6.2	6.0	4.8	5.6	4.6	3.8	4.6	7.2	9.6	12.4
Finska	56.6	53.9	45.7	42.5	44.5	41.7	35.2	34.2	44.0	50.5	54.9
Francija	55.5	59.3	58.8	56.9	62.9	66.4	63.8	67.5	77.6	83.6	88.6
Nemčija	55.6	59.7	60.9	58.8	63.9	68.0	65.0	66.0	73.2	78.8	81.6
Grčija	97.0	96.6	94.0	103.7	97.4	100.0	95.7	99.2	115.1	124.9	133.9
Madžarska	86.2	63.2	60.3	52.0	58.4	61.8	65.9	72.9	78.3	78.9	77.8
Irska	82.1	64.3	48.5	35.6	31.0	27.6	25.0	43.9	64.0	77.3	87.3
Italija	121.5	118.1	113.7	108.8	104.4	105.8	103.5	106.1	115.8	118.2	118.9
Latvija	15.1	11.1	12.5	14.0	14.6	12.4	9.0	19.5	36.1	48.5	57.3
Litva	11.5	15.4	22.7	23.1	21.1	18.4	16.9	15.6	29.3	38.6	45.4
Luksemburg	7.4	7.4	6.4	6.3	6.1	6.1	6.7	13.7	14.5	19.0	23.6
Malta	35.3	48.4	57.1	62.1	69.3	70.1	61.9	63.7	69.1	71.5	72.5
Nizozemska	76.1	68.2	61.1	50.7	52.0	51.8	45.5	58.2	60.9	66.3	69.6
Poljska	49.0	42.9	39.6	37.6	47.1	47.1	45.0	47.2	51.0	53.9	59.3
Portugalska	61.0	56.1	51.4	52.9	56.9	63.6	63.6	66.3	76.8	85.8	91.1
Romunija	7.0	15.2	21.7	25.7	21.5	15.8	12.6	13.3	23.7	30.5	35.8
Slovaška	22.1	33.8	47.9	48.9	42.4	34.2	29.3	27.7	35.7	40.8	44.0
Slovenija				26.8	27.5	27.0	23.4	22.6	35.9	41.6	45.4
Španija	63.3	66.1	62.3	55.5	48.7	43.0	39.2	39.7	53.2	64.9	72.5
Švedska	72.2	71.0	64.8	54.4	52.3	50.8	40.8	38.3	42.3	42.6	42.1
Velika Britanija	50.8	49.8	43.7	37.7	38.7	42.2	44.7	52.0	68.1	79.1	86.9

Krizna javnofinančna gibanja v Sloveniji niso nikakršna posebnost. Tako kot slovenski »normalni« primanjkljaj v razdobju 2000-2007 ni bil zelo drugačen od »evropskega«, je tudi slovenski »krizni« primanjkljaj povsem »evropski«<sup>5</sup>. Povečanje dolga v letu 2009 je bilo v Sloveniji nekoliko večje kot v povprečju EU27 (večje je bilo tudi krčenje BDP), po napovedih EK pa naj bi se do konca leta 2011 slovenski javni dolg povečal na 45.4 odstotka BDP. Po predvidenem povečanju javnega dolga med 2007 in 2011 (Slika 2) je Slovenija (skupaj z Dansko) s povečanjem za 21 odstotkov BDP na enajstem mestu med sedemindvajsetimi članicami EU. Bolj kot Slovenija naj bi javni dolg povečale Irska, Velika Britanija, Grčija, Latvija, Litva, Španija, Romunija, Francija, Portugalska in Nizozemska. Javni dolg pred krizo in njegovo povečanje med krizo (2007-2011) naj bi se konec 2011 seštela v javni dolg na ravni 45.4 odstotkov BDP, kar je za 20 indeksnih točk manj od povprečnega javnega dolga članic EU, ki naj bi bil približno 65 odstotkov BDP. Nižji javni dolg kot Slovenija naj bi imelo le šest članic EU; štiri nove: Bolgarija, Estonija, Romunija in Slovaška, ter dve »stari«: Švedska in Luksemburg. Primerjave Slovenije z Grčijo, ne glede od kod prihajajo, so zato zaenkrat povsem neutemeljene; mnogo usodnejši od javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga v letu 2001 so nelikvidnost in zadolženost podjetij, premajhno domače povpraševanje, zadolženost bank v tujini in stagnacija ali celo zmanjševanje depozitov.

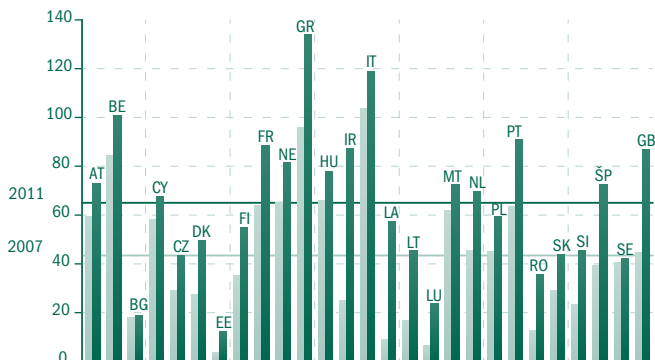
Slika 2  
Povečanje javnega dolga 2007-2011



Opomba: IFO-DICE, Tabela 1, lastni izračuni; povečanje dolga izračunano kot razlika stanja dolga v 2011 in 2007.

5 Z »normalnega« 2.21 odstotnega v EU27 in 1.69 odstotnega v Sloveniji se je primanjkljaj v letu 2009 povečal na 6.8 oziroma 5.5 odstotkov. Delež javnih izdatkov v BDP je zaradi povečanja števca in zmanjšanja imenovalca zrasel s 46.5 na 50.7 oziroma s 45 na 50 odstotkov BDP.

Slika 3  
Javni dolg 2007 in 2011



10

**Memorandum in mehanizem izhoda iz krize** Memorandum razumno zavrača sicer popularno zmanjševanje davčnih stopenj, kar naj bi bila po teorijah ekonomike ponudbe pot iz gospodarske krize, ki je popularna predvsem med »delodajalci«. Toda, čeprav ni veliko ekonomskih razlogov za popolno opustitev vseh povečanj davčnih stopenj<sup>6</sup>, je tudi pri tem treba upoštevati politične omejitve. Dejansko se morebitne spremembe davčnih stopenj (posebno navzgor), ki jih je mogoče uveljaviti brez zahtevnega in zamudnega iskanja političnega soglasja, skrčijo na manjše spreminjanje stopenj trošarin, predvsem pri tekočih gorivih, pri teh pa je povečanje davčnega donosa omejeno z visoko cenovno elastičnostjo povpraševanja po dizelskem gorivu<sup>7</sup>.

Po ocenah vlade v Memorandumu naj bi spremembe na prihodkovni strani v letih 2011-2013 povečale davčne prihodke za 74.3 (2011), 111,6 (2012) in 183.5 (2013) milijonov evrov. V 2011 naj bi k povečanju prispevale predvsem trošarine, v dejansko oddaljenih letih 2012 in 2013 pa posodobitev informacijskega sistema???, oziroma boljše pobiranje davkov<sup>8</sup>. Predvideni učinki posegov na odhodkovni strani so mnogo večji; javno porabo naj bi v letu 2011 zmanjšali za 604.9 milijone evrov; zmanjšanje plač v javnem sektorju bi prispevalo 432.7, materialni izdatki 36.6, pokojnine 97.6 milijonov evrov in socialni transferi 38.0 milijonov evrov. Skupni učinek predlaganih ukrepov (74.3 milijone € na strani prihodkov in 604.9 milijone €) v letu 2011 znaša 689.2 milijona evrov ali malone 2 odstotka BDP.

6 Veljalo bi razmisliti vsaj o odpravi cedularnega obdavčenja dohodkov fizičnih oseb iz kapitala in jih združiti s progresivno dohodnino, kakršna je veljala pred davčno reformo v 2008, nesmiselno je povečevati splošne olajšave za raziskave in razvoj; ob morebitnem dokončnem sprejetju zakona o malem delu pa so vprašljive tudi olajšave za zaposlovanje starejših od 55 let.

7 Pri predvideni zamenjavi trošarine s CO2 dajatvijo gre dejansko le za nepotrebno preimenovanje, kar velja tudi za obdavčitev motornih vozil glede na izpuste. Koristnost uvajanja novih zapletenih in dragih davkov, kot je na primer davek na nepremičnine, je vprašljiva, slednjega predvsem zaradi majhnega neto prihodka in nepredvidljivih socialnih posledic.

8 To je pri pobiranju davkov pri gotovinskem poslovanju mogoče le z radikalnim povečanjem kazni za davčne utaje in okrepitevijo davčne inšpekcije.

To nas pripelje do ključnega problema Memoranduma, to je predpostavk o gospodarskem mehanizmu, ki naj bi varčevalne ukrepe pretvoril v gospodarsko rast oziroma vsaj preprečil padec BDP, kar naj bi kazal model splošnega ravnotežja<sup>9</sup>. Po njem naj bi ukrepi fiskalne politike v letih 2011, 2012 in 2013 povečali BDP privatnega sektorja za 0.98, 2.07 in 3.31 odstotne točke, skrčili zasebno potrošnje za 1.71, 2.47 in 2.28 odstotne točke, državno potrošnjo za 5.87, 9.39 in 9.34 odstotne točke, ter povečali investicije za 11.13, 15.39 in 15.47 odstotnih točk. Zanimljivo za 0.55, 1.25 in 1.83 odstotnih točk naj bi se povečala izvoz in za 0.43, 1.04 in 1.60 uvoz. Zaposlenost naj bi se povečala za 0.15, 0.23 in 0.22 odstotne točke, stopnja brezposelnosti pa zmanjšala za 0.18, 0.25 in 0.21 odstotnih točk. Izračunano povečanje BDP je zanemarljivo: 0.01, 0.02 in 0.11 odstotnih točk.

11

Mehanizem temelji na ekonomiki ponudbe – po njej ponudba avtomatično ustvarja povpraševanje, zniževanje javnega povpraševanja pa večja privatno povpraševanje, gospodarsko rast in zaposlenost. Odkod zagotovilo, da zmanjšan javnofinančni primanjkljaj dosežen z manjšimi dohodki prebivalstva (plač, pokojnin, socialnih transferov) poveča agregatno varčevanje in investicije v privatnem sektorju, saj podjetniki ne investirajo in ne zaposlujejo brez povečanja povpraševanja. Izvoz ne more nadomestiti manjšega domačega povpraševanja, saj je proizvodna struktura izvoza drugačna kot struktura domače porabe, ki jo dohodki od izvoza res lahko povečajo. Vendar sta tako struktura kot obseg izvoza določena s povpraševanjem v tujini, ki se mu Slovenija z dano gospodarsko strukturo lahko le prilagaja. Zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja in preprečevanje rasti javnega dolga z zmanjšanjem odhodkov javnega sektorja je sicer razumljivo, povsem iluzorna pa so pričakovanja, da bo varčevanje spodbudilo gospodarsko aktivnost. Še posebej, če bi za varčevanje v javnem sektorju uporabili odpuščanje. Odpuščeni oziroma upokojeni v javnem sektorju ne bi prešli v privatni, saj ima ta od zdajšnjem povpraševanju že sam preveč zaposlenih, ampak bi le prenehali »ustvarjati delo« in prešli na finansiranje iz drugih javnih blagajn, ki jih je prav tako treba napajati z davki. Gospodarska aktivnost se brez povečanja povpraševanja, tujega ali domačega, ne more povečati. Kljub odvisnosti od tujega povpraševanja in šibkosti keynezianske politike v majhnem gospodarstvu, izhod iz krize ne bi smel povsem prezreti nobene možnosti za povečanje domačega povpraševanja.

Nalaganje vse teže fiskalne konsolidacije na odhodke in vnaprejšnja odpoved posegov v prihodke je vsaj vprašljivo in izsiljeno s strani Evropske Komisije. Predvidene strukturne reforme, ki naj bi istočasno povečale produktivnost, delovno aktivnost in infrastrukturo, so za kratkoročno konsolidacijo javnih financ bolj ali manj irelevantne, če že ne škodljive; del reform z gospodarsko stvarnostjo nima veliko skupnega. Celo če bi delovale tako, kot naj bi, bi učinkovale z nekajletno zamudo. Dejansko daleč najbolj kritično tako za fiskalno konsolidacijo kot za izhod iz krize je zdajšnje finančno stanje v državi; zadolženost podjetij,

<sup>9</sup> Rezultati modela so povsem odvisni od v model vgrajenih predpostavk; z modelom je, v odvisnosti od parametrov mogoče dokazati karkoli. Pred mnogimi leti je bila z CGE modelom Svetovne banke za Jugoslavijo na primer mogoče zagovarjati trditev, da je proizvodnja električne energije v Jugoslaviji nesmiselna.

velika zadolženost bank v tujini, stagnacija depozitov v bankah ter istočasno zaostrovanje kapitalske ustreznosti, kar je v Memorandumu bolj ali manj spregledano.

12

Zdajšnja svetovna in slovenska gospodarska kriza je kriza presežne ponudbe, ki ima korenine v desetletja trajajočem ustvarjanju presežnih kapacitet; presežni ponudbi je agregatno povpraševanje v zadnjih nekaj letih sledilo z zadolževanjem, »finančnim poglobljanjem« in napihovanjem raznovrstnih premoženjskih balonov<sup>10</sup>. Vsaj zaenkrat se zdi, da je za iskanje poti iz krize uporabna le »ekonomika depresije« (P. Krugman, 2009), ki zahteva takojšnjo sprostitev kreditiranja in spodbuditev agregatnega povpraševanja. Pri tem pa je sprostitev kreditiranja mogoča le z neposrednim (delna nacionalizacija z dokapitalizacijo) ali posrednim (z zadolžitvijo države in njenimi depoziti) vstopom države v bančni sistem, spodbuditev agregatnega povpraševanja s povečanjem javne porabe in/ali s subvencioniranjem privatne. Neizbežna posledica takšne sprostitve kreditiranja brez povečanja privatnega varčevanja in ustvarjanje povpraševanja je povečano javnofinančno neravnotežje in rast javnega dolga, ki pa, kot kažejo podatki zaenkrat nista kritična.

## Reference

- Bole, V. (2009): »Kje dopolniti ekonomsko politiko za težje čase«, *Gospodarska gibanja*, 411, februar 2009, 6-13;
- Evropska komisija: *DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, Ocena lizbonske strategije*, Bruselj, 2.2.2010;
- Evropska komisija: *Evropa 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast* Bruselj, marec 2010;
- Krugman, Paul: »How Did Economists Get IT So Wrong?«. *The New York Times Magazine*, September 2, 2009;
- Mencinger, J.: »Leporečja lizbonske strategije in Slovenija«, *GOSPODARSKA GIBANJA*, 367, februar 2005, 23-39.
- Mencinger, J. (2010): "Evropa 2020 – še tretjič v prazno?" *Gospodarska gibanja*, 423, marec 2010, 6-11;

<sup>10</sup> Globina krize v posameznem gospodarstvu je poleg njegove »globalne finančne poglobljenosti« določena z odprtostjo; bolj je odprto, večje je krčenje produkcije, bolj prožen trg dela ima, višja je brezposelnost. Bolj zaprta in samozadostna gospodarstva z velikim deležem javnega sektorja in velikimi socialnimi transferji lahko ustvarjajo dovolj domačega povpraševanja in dovolj dela, in da se je brezposelnost najmanj povečala v gospodarstvih z močno reguliranimi trgov deli.