

# USTAVA IN JAVNI DOLG

Jože Mencinger

6

*Že ekstremne razlike med velikostjo javnega dolga članic EU postavljajo pod vprašaj smiselnost ustavnega zapisa gornje meje dolga v državi, ki sicer sodi med članice z nizkim javnim dolgom. Delež javnega dolga v BDP sploh ne kaže dejanskega bremena dolga, ki ga določajo njegove značilnosti, spreminja pa se z obrestno mero in gospodarsko rastjo, ki ju država ne more kontrolirati. Zapis dolga v ustavo bi odpravil delovanje avtomatičnega stabilizatorja in izničil preostanke gospodarske politike, ki jo omejuje že zdajšnja ureditev. Uveljavljanje ustavnega zapisa v krizi posredno in neposredno krči gospodarsko rast ter povečuje dejanski delež in breme javnega dolga; ustavni zapis je nesmiseln in gospodarsko škodljiv.*

## 1.

Ob »zgodovinskem«<sup>1</sup> soglasju slovenske politike, ki spominja na čase »nekonfliktnosti interesov v samoupravni socialistični družbi«, naj bi ustavo na hitro dopolnili z zlatim pravilom o višini javnega dolga. Tehnično najbrž tako, da bi dopolnili 149. člen Ustave, po katerem so »kreditni v breme države in poroštvo države za kredite dovoljeni le na podlagi zakona«. Vlada, ki bi pravilo »kršila«, bi morala odstopiti, saj bi bila prekoračitev višine javnega dolga protiustavna, državni zbor pa bi za premaknitev meje moral dobiti večino, kakršna je potrebna za spremembo ustave. Najmočnejši argument za zdajšnjo ihto slovenske politike naj bi bil, da so fiskalna pravila v ustavo vključena že v petih državah EU in da v drugih, z izjemo Češke, o tem razmišljajo. Da bi ugotovili, ali in kako je pravilo vključeno v ustave posameznih držav, bi bilo treba pregledati njihove ustavne tekste; določba »da je vlada odgovorna za vzdržno raven javnega dolga«<sup>1</sup> ni mnogo koristnejše od določbe, da smo »pravna in socialna država«, ali nekdanje določbe, da »ima vsakdo pravico do dela«. Vendar teksti ustav drugih članic EU niso predmet razprave v nadaljevanju; v njej se omejujemo na prikaz javnega dolga in njegove rasti članic EU v kriznih časih ter na enostaven prikaz nastajanja javnega dolga. Oboje kaže na vprašljivost kakršnegakoli trdnejšega vpisa javnega dolga v ustavo, ohlapen vpis pa je slej ko prej odveč.

Tabela 1 kaže javne dolgove članic EU v letu 2001 ter med 2007 in 2010. Med 2001 in 2007 se je javni dolg v EU27 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 kriterije Pakta

<sup>1</sup> Že ta določba ekonomsko politično odločanje, ki naj bi ga imela vlada, torej izvršna oblast, prenaša na zakonodajno oblast.

stabilnosti iz leta 1997) skokovito povečal na 80.1 odstotka. Kar 14 članic je imela javni dolg večji od referenčnih 60 odstotkov, med njimi je bilo kar 11 članic evro 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 produkta.

Razlike med višinami javnega dolga članic EU so velike, saj javni dolg sega od 3.7 (2007) oziroma 6.7 (2010) odstotkov BDP v Estoniji do 107.4 oziroma 144.9 odstotkov v Grčiji. Slovenija z javnim dolgom 23.1 (2007) in 38.8 odstotki (2010) se uvršča med malo zadolžene članice EU, med članicami evro območja pa je celo na drugem mestu, za Luksemburgom. Tudi povečanja v štirih kriznih letih so bila zelo različna; 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. Kolikšen je torej javni dolg, ki zahteva omejitve v ustavi?. Naj ob teh razlikah Estonija javni dolg v svoji ustavi omeji na recimo 10, Grčija na 180, Irska na 100, Slovenija na 48 odstotkov?

Tabela 1  
Javni dolg članic EU [% BDP]

	2001	2007	2008	2009	2010
EU27	61,0	59,0	62,5	74,7	80,1
Belgija	106,5	84,1	89,3	95,9	96,2
Bolgarija	66,0	17,2	13,7	14,6	16,3
Češka	23,9	27,9	28,7	34,4	37,6
Danska	49,6	27,5	34,5	41,8	43,7
Nemčija	59,1	65,2	66,7	74,4	83,2
Estonija	4,8	3,7	4,5	7,2	6,7
Irska	35,2	24,8	44,2	65,2	92,5
Grčija	103,7	107,4	113,0	129,3	144,9
Španija	55,6	36,2	40,1	53,8	61,0
Francija	56,9	64,2	68,2	79,0	82,3
Italija	108,2	103,1	105,8	115,5	118,4
Ciper	61,2	58,8	48,9	58,5	61,5
Latvija	14,1	9,0	19,8	36,7	44,7
Litva	23,0	16,8	15,5	29,4	38,0
Luksemburg	6,3	6,7	13,7	14,8	19,1
Madžarska	52,7	67,0	72,9	79,7	81,3
Malta	60,9	62,1	62,2	67,8	69,0
Nizozemska	50,7	45,3	58,5	60,8	62,9
Avstrija	66,8	60,2	63,8	69,5	71,8

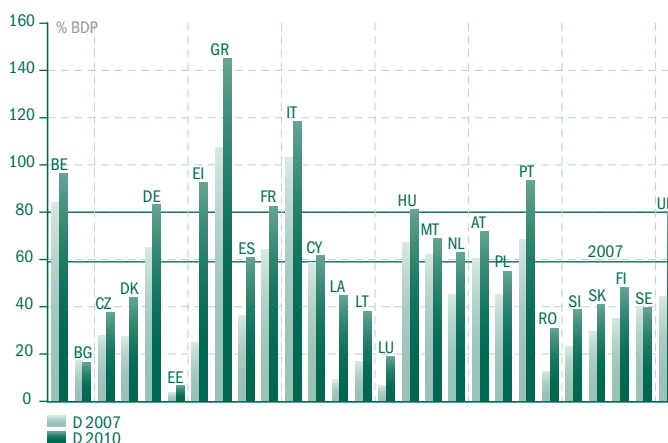
	2001	2007	2008	2009	2010
Poljska	37,6	45,0	47,1	50,9	54,9
Portugalska	51,2	68,3	71,6	83,0	93,3
Romunija	25,7	12,8	13,4	23,6	31,0
<b>Slovenija</b>	<b>26,5</b>	<b>23,1</b>	<b>21,9</b>	<b>35,3</b>	<b>38,8</b>
Slovaška	48,9	29,6	27,8	35,5	41,0
Finska	42,5	35,2	33,9	43,3	48,3
Švedska	54,7	40,2	38,8	42,7	39,7
Velika Britanija	37,7	44,4	54,8	69,6	79,9

8

Vir: Eurostat

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 kot 50 odstotkov dolga članic EU je dolg do nerezidentov), pomembni so še uporabljeni finančni instrumenti (delež obveznic je od 52 do 94 odstotkov), valuta, zapadlost, možnosti refinanciranja, stroški dolga oziroma obrestna mera, pa tudi zadolženost nejavnega sektorja: bank, finančnih in nefinančnih družb ter prebivalstva posamezne članice tako doma kot v tujini. Na kratko; nominalna velikost javnega dolga ne odraža dejanskega bremena dolga.<sup>2</sup>

Slika 1  
Javni dolg članic EU v 2007 in 2010



Vir podatkov: Tabela 1

<sup>2</sup> Japonska ima javni dolg, ki dosega 200 odstotkov BDP, a to ne ogroža japonskega gospodarstva in še manj svetovno. Razlog je enostaven; tako dolžniki kot upniki so na Japonskem; ob nizki obrestni meri in stagnaciji je rezultat tako velike zadolžitve le majhna prerazdelitev BDP znotraj Japonske.

## 2.

Uspešnost posameznega gospodarstva običajno presojava s podatki o petih ali šestih makro ekonomskih agregatih; gospodarsko rastjo, stopnjo brezposelnosti, stopnjo inflacije, notranjim (proračunskim) in zunanjim ravnotežjem (ravnotežjem na tekočem računu), ki mu včasih dodajo še merilo enakosti oziroma neenakosti v delitvi. Agregati so medsebojno povezani; višjo gospodarsko rast običajno spremlja zmanjševanje brezposelnosti in proračunskega primanjkljaja, največkrat pa tudi višja inflacija in višji primanjkljaj na tekočem računu. A ni nujno; povezave niso trdne in se v času spreminjajo.

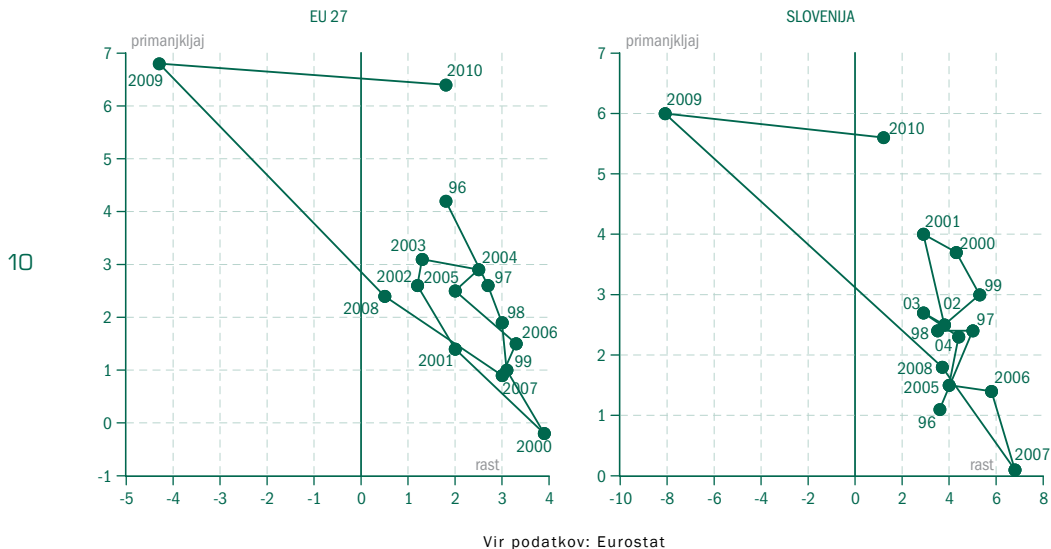
Javni dolg je izvedeno merilo uspešnosti; kako nastaja oziroma, kako se spreminja kaže naslednja enostavna enačba:

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

ki pravi, da 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 s pomočjo denarne politike (tiskanja denarja) to je z inflacijskim davkom in zaslužkom države zaradi monopola tiskanja denarja  $(p + r)/v$ , kjer so  $p$  stopnja inflacije,  $r$  gospodarska rast in  $v$  hitrost kroženja primarnega denarja. Če ostanemo pri relevantni fiskalni konsolidaciji javnega dolga, ostaja le prvi del enačbe. Po njej je povečanje javnega dolga mogoče preprečiti s primarnim presežkom, s katerim je potrebno nevtralizirati učinke obrestne mere in gospodarske rasti. Pri zdajšnjem javnem dolgu v EU27 v višini 80 odstotkov BDP, ob predvideni letošnji stagnaciji GDP 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 pa 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. Na povezavo med rastjo in primanjkljajem kaže Slika 2 z gospodarsko rastjo na vodoravni in javnofinančnim primanjkljajem na navpični osi. Na levi strani je povezava med rastjo in primanjkljajem v razdobju 1996-2010 za EU27, na desni pa za Slovenijo.

Slika 2  
Primanjkljaj in gospodarska rast



Krčenje gospodarske rasti na velikost dolga vpliva na dva načina; zaradi zmanjševanja imenovalca samodejno poveča delež dolga v BDP, obenem pa 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«. Še več, poskusi preprečiti njegovo povečanje s primarnim proračunskim presežkom ob krčenju gospodarske aktivnosti 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 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. Pa še. Zdajšnje krize niso povzročili javnofinančni primanjkljaji in dolgovi držav, ampak več desetletij trajajoča prerazdelitev BDP v korist kapitala in na škodo dela, selitev proizvodnih kapacitet na »kitajsko«, dolgoletno zagotavljanje povpraševanja s krediti ter 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 razpoznavni dolžniki, ki jim zdaj ravnanja diktirajo »nerazpoznavni?« upniki – finančni trgi.

### 3.

Pred nekaj leti je državni zbor proračunski primanjkljaj iz leta 2007 z glasovanjem spremenil v proračunski presežek. Če me spomin ne vara, je bila to potrebno, ker bi sicer takratna opozicija, ki je bila pred tem pozicija, nasprotovala sporazumevanju s Hrvaško. Ni šlo za velike številke, nekaj milijonov evrov, nekakšno statistično napako, ki so jo »odpravili« s knjiženjem. V ustavo vgrajeno zgornjo mejo dolga bi bilo v državnem zboru sicer težje prilagoditi potrebam (kar med drugim z določitvijo absolutne velikosti dovoljene zadolžitve počno v ZDA, ko je to potrebno), a najbrž bi tudi za to našli kakšno računovodsko rešitev ali pa bi spremenili definicije proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. Kakorkoli, vnašanje zgornje meje javnega dolga v ustavo je najmanj nesmiselno, verjetno pa tudi gospodarsko škodljivo početje.

11

Ali gre za vračanje centralno-planske miselnosti, oziroma prepričanja, da je s politično voljo večine v državnem zboru, ki, ko gre za glasovanja bolj kot na parlament, spominja na delniško družbo, mogoče uveljavljati »ekonomske zakonitosti«? Najbrž ne. Zdi se, da gre spet za nekakšno naivno »semaforsko« urejanje gospodarskih problemov, s katerim bi ganili finančne trge in pokazali privrženost EU in odločenost, da vstopimo na nemško-francoski vlak. Zakaj sicer bi to počeli pri izvedenem agregatu in ne kar z zapisom o ustavno določeni gospodarski rasti, stopnji brezposelnosti, stopnji inflacije ali stanja na tekočem računu?