

# ZATON LIZBONSKE STRATEGIJE IN PAKTA STABILNOSTI

Jože Mencinger

6

Zdajšnja kriza je prinesla vsaj dve dobri stvari. Evropski in naši politiki (ne glede na barve) so končno le prenehali ponavljati leporečja Lizbonske strategije, gospodarske politike držav pa so se opovedale nesmiselnim določbam Pakta stabilnosti in rasti<sup>1</sup>.

Sodobne družbe so obsedene z učinkovitostjo in gospodarsko rastjo. EU je to obsedenost leta 2000 strnila v Lizbonsko strategijo, po kateri naj bi Evropa do leta 2010 postala najbolj učinkovita na znanju temelječa družba polne zaposlenosti, sposobna konkurirati globalizacijskim izzivom. Ko je po nekaj letih dejansko dogajanje le pripeljalo do prve streznitve, je Evropska komisija leta 2005 sprejela nov dokument: **“Partnerstvo za rast in delovna mesta - nov začetek lizbonske strategije”** oziroma “prenovljeno” Lizbonsko strategijo, ki je bila že takrat enako utopična kot «stara». Z idejo o «družbi znanja», ki naj bi jo ustvarila, je strategija postala neizogibna sestavina političnih govorov; uporabljali so jo še, ko se je zdajšnja kriza že začela. Šele poglobljanje krize je potrdilo, kar se je vedelo vnaprej, da je Strategija le skupek leporečij, ki z gospodarsko realnostjo nimajo veliko opraviti. Njen «znanstveni» temelj je bila produkcijska funkcija; po njej je produkt odvisna, delo, kapital in tehnološki napredek pa neodvisne spremenljivke. Največ pozornosti je Strategija namenjala **skupni faktorji produktivnosti**, malo manj pa kapitalu in delu. Pri kapitalu naj bi bil največji problem **plitkost finančnega sistema**, kar (drugače povedano) pomeni le, da gredo prihranki na poti od varčevalcev k investitorjem skozi premalo predalov finančnega sistema, pri delu pa **premajhna prilagodljivost trga delovne sile**, kar (drugače povedano) pomeni, da delavci v EU nočejo delati za 200 evrov mesečno. Vse skupaj je impliciralo, da se bomo v EU ukvarjali z informacijskimi storitvami ter finančnimi holdingi, proizvodnjo srajc, čevljev in stolov pa bomo prepustili «kitajcem». Če bi Lizbonsko strategijo vzeli zares, bi mogli celo trditi, da je pripeljala v zdajšnjo gospodarsko krizo; a gre le za retoriko, ki je izhajala iz utopij, ki jih je Evropska komisija neprestano vzpodbujala.

Osnovni problem Lizbonskih strategij (“stare”, “prenovljene” ali slovenske iz leta 2005) predvsem pa gospodarske politike, ki jo je EU posredno ali neposredno vsiljevala tudi članicam, je popolno zanemarjanje agregatnega povpraševanja in delitve produkta, oziroma zanašanje na nauke, po katerih ponudba avtomatično ustvarja povpraševanje, globalni trg in konkurenca pa zagotavljata pravično delitev produkta, zato poraba države krči gospodarsko

<sup>1</sup> Mencinger Jože. Leporečja lizbonske strategije in Slovenija. Gospodarska gibanja, februar 2005, št. 367, str. 23-39. [COBISS.SI-ID 589132]

rast. Ker pa se v sodobnih gospodarstvih podjetja mnogo manj ukvarjajo s vprašanjem, kako kaj narediti, kot z vprašanjem, kako narejeno prodati, je vzročno posledična zveza, ki jo vsebuje produkcijska funkcija, dejansko malo pomembna. Mnogo bolj relevantne so funkcije, ki pojasnjujejo investicijsko povpraševanje, povpraševanje po delu in javnofinančni primanjkljaj v odvisnosti od gospodarske aktivnosti.

Med podobne »samoumevnosti« kot Lizbonska strategija sodi prepričanje, da je za cenovno stabilnost in višjo gospodarsko rast nujno zmanjšati delež javnega sektorja v bruto domačem produktu in odpraviti javnofinančne primanjkljaje. Na ravni EMU naj bi to zagotavljal **Pakt stabilnosti in rasti**<sup>2</sup> iz leta 1997. Čeprav je fiskalna politika tudi po uvedbi evra ostala vsaj formalno decentralizirana, je bil s Paktom stabilnosti in rasti vzpostavljen mehanizem interveniranja, ki naj bi podpiral ukrepe denarne politike Evropske centralne banke.<sup>3</sup>

7

Proračunski primanjkljaji članic EU so se po letu 1997 res močno skrčili, kar nekaj dežel je imelo proračunske presežke, v nobeni članici EU pa primanjkljaj do leta 2001 ni presegel 3 odstotke BDP. Tudi javni dolg se je, deloma tudi s prodajami državnega premoženja, v tem razdobju zmanjševal<sup>4</sup>. Vsaj navidez je Pakt deloval, oziroma vsaj ni bil škodljiv, saj so bile v razdobju visoke gospodarske rasti njegove omejitve slej ko prej irelevantne. Moteč je postal, ko je gospodarska rast po letu 2001 začela pešati, proračunski primanjkljaji pa naraščati; leta 2003 je primanjkljaj v dveh največjih gospodarstvih (Francija, Nemčija) uradno presegel «magično» 3 odstotno maastrichtsko mejo, do leta 2005 se jima je pridružila več kot polovica večjih starih in novih članic EU. Namesto, da bi EU uporabila predvidena določila o sankcijah proti njim (da jih proti velikim članicam ne bo uporabila, je bilo očitno že ob sprejemanju Pakta) ali pa Pakt razveljavila, je začela iskati nove definicije javnofinančnega primanjkljaja, s katerimi bi primanjkljaj prilagodila «magični» 3 odstotni meji.

Kriza je stvari spremenila. Na njenem začetku se je Evropska komisija sicer še sklicevala na Lizbonsko strategijo in Pakt stabilnosti, čeprav je bilo že dolgo očitno, da z leporečjem in z «zdravo» makroekonomsko politiko Lizbonske strategije in Pakta stabilnosti ni mogoče ničesar rešiti. Po poglobljanju krize je oboje opustila in se sprijaznila s stvarnostjo ter posledicami.

2 Pakt stabilnosti in rasti, katerega uspešnost je podobna uspešnosti Lizbonske strategije, je mogoče obravnavati tudi kot poskus spremeniti delovanje gospodarskega mehanizma socialno tržnega gospodarstva.

3 Mehanizem ima tri stebre - srednjeročni opozorilni mehanizem, mehanizem kratkoročnega spremljanja programov stabilnosti in proceduro, ki naj bi se sprožila ob prevelikem primanjkljaju, ter institucije odgovorne za implementacijo Programa. To so Evropska komisija (EC), Ekonomski in finančni komite (EFC) in Svet ministrov za gospodarstvo in finance (ECOFIN).

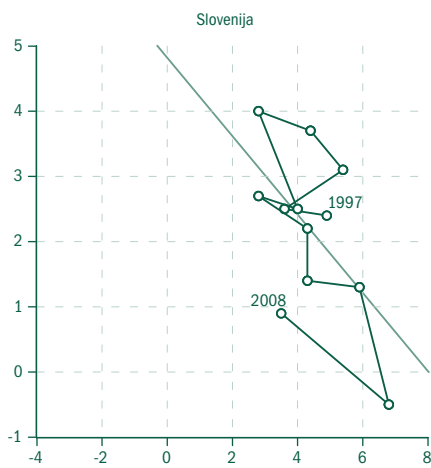
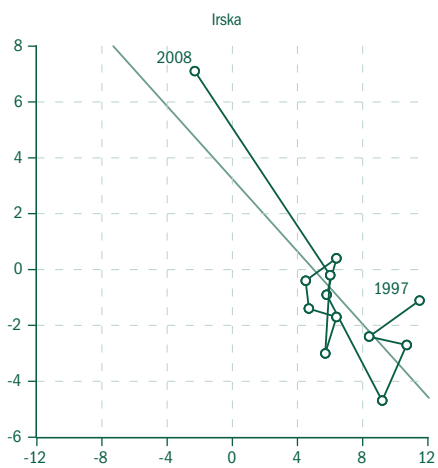
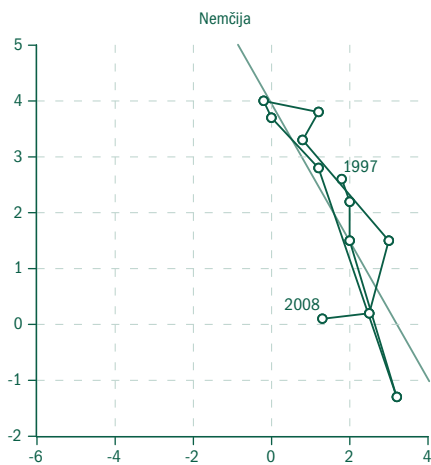
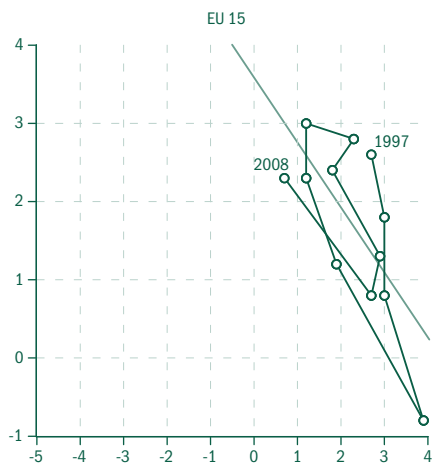
4 Zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja med letom 1993 in 2000, če upoštevamo visoko gospodarsko rast v tem razdobju, sploh ni presenetljivo. Gre za normalno sestavno gospodarskega mehanizma, saj nvisoka gospodarska rast avtomatično povečuje javnofinančne prihodke in zmanjšuje potrebo po javnofinančnih odhodkih. Prav zato je bilo mogoče pričakovati, da se bo javnofinančni primanjkljaj z upadanjem gospodarske rasti začel povečevati, kar se je po letu 2000 tudi zgodilo.

Med neizogibne posledice krčenja gospodarstva, ki ga je povzročila gospodarska politika, ki je temeljila na idejah ekonomike ponudbe in finančnega poglobljanja, sodijo tudi veliki javnofinančni primanjkljaji. Ti so normalna posledica krčenja gospodarske aktivnosti, kakršnega sodobni svet z izjemo tranzicijskih držav, doslej ni poznal. S primanjkljaji se EU in države članice posredno odpovedujejo ideologiji Pakta stabilnosti, po kateri naj bi »večno« gospodarsko rast zagotavljala gospodarska politika, ki temelji na majhnem deležu javnega sektorja in izravnanim proračunu.

8

Velikost «normalnega» javnofinančnega primanjkljaja posamezne države je dolgoročno določena s fiskalno ureditvijo, njeno zgodovinsko ekonomsko politično usmeritvijo ter višino javnega dolga, na kratek rok pa se spreminja predvsem v odvisnosti od gospodarske rasti. Višja (nižja) gospodarska rast znižuje (povečuje) primanjkljaj, saj pri dani davčni ureditvi povečuje (zmanjšuje) davčne osnove (obseg transakcij v gospodarstvu, dohodke in dobičke) in javnofinančne prihodke, istočasno pa zmanjšuje (povečuje) potrebe po socialnih in drugih transferih. Izogibati se temu z različnimi »strukturnimi« reformami, je narodnogospodarsko in socialno nesmiselno početje. Dejanska povezanost med gospodarsko rastjo in javnofinančnim primanjkljajem za države EU-15, Nemčijo, Irsko in Slovenijo je za razdobje 1997-2008 prikazana na Sliki 1. Na vodoravni osi so stopnje gospodarske rasti, na navpični pa javnofinančni primanjkljaj (vrednosti pod 0 so javnofinančni presežki). Nagib premice kaže za posamezno državo specifičen povezavo gospodarske rasti in javnofinančnega primanjkljaja.

Slika 1  
Gospodarska rast in proračunski primanjkljaj



Vir podatkov: Eurostat

Povezanost med gospodarsko rastjo in javnofinančnim primanjkljajem, ki jo ugotovljamo s panelno regresijo s podatki o gospodarski rasti in proračunskih primanjkljajih držav članic EU v razdobju 1997-2008<sup>5</sup> kaže naslednja regresijska premica

$$\text{Primanjkljaj} = 2.99 - 0.347 r \text{ BDP} \quad R^2 = 0.66$$

$$(14.5) \quad (-6.99) \quad DW = 1.04$$

10

Po njej bi bil »normalen« proračunski primanjkljaj držav EU v razdobju od 1997 do 2008 ob stagnaciji gospodarske aktivnosti približno 3 odstoten, vsak odstotek gospodarske rasti pa naj bi ga zmanjšal za 0.347 odstotne točke; približno 3 odstotna gospodarska rast bi bila potrebna za uravnotežen proračun. Z enačbo je mogoče oceniti, kolikšen bi bil letošnji »normalen« javnofinančni primanjkljaj (ki bi izhajal iz povezanosti rasti in primanjkljaja v razdobju 1997-2008), če bi v vseh gospodarstvih EU veljala splošna »evropska« povezanost med rastjo in primanjkljajem. Dejanska povezanost med gospodarsko rastjo in primanjkljajem je bila v vsaki članici drugačna, zato se ocenjene vrednosti za države »specifičnih« primanjkljajev v letu 2009 močno razlikujejo od ocenjenih vrednosti »evropskih« primanjkljajev.

Tabela 1  
Letošnji proračunski primanjkljaji v nekaj državah EU

| (1)              | napovedana rast BDP v 2009 | ocenjen »evropski« primanjkljaj v 2009 | specifična sprememba ob 1 odstotni rasti BDP | ocenjen »specifičen« primanjkljaj v 2009 |
|------------------|----------------------------|--|--|--|
| (1)              | (2)                        | (3)                                    | (4)  | (5)                                      |
| »stare« članice  |                            |  |  |  |
| Nemčija          | -5.4                       | 4.45                                   | -1.23  | 10.61                                    |
| Irska            | -7.1                       | 4.43                                   | -0.65  | 9.13                                     |
| Francija         | -3.4                       | 4.52                                   | -0.52  | 5.42                                     |
| Italija          | -4.4                       | 4.71                                   | -0.43  | 5.20                                     |
| Nizozemska       | -3.5                       | 3.80                                   | -0.58  | 4.18                                     |
| Velika Britanija | -3.8                       | 3.97                                   | -2.12  | 15.64                                    |
| nove članice     |                            |  |  |  |
| Poljska          | -1.4                       | 5.42                                   | -0.26  | 5.75                                     |
| Slovenija        | -3.4                       | 4.82                                   | -0.60  | 6.86                                     |
| Slovaška         | -2.8                       | 7.76                                   | -0.81  | 11.38                                    |
| Češka            | -2.7                       | 5.92                                   | -0.34  | 5.89                                     |
| Estonija         | -10.3                      | 5.37                                   | -0.40  | 6.26                                     |
| Latvija          | -13.1                      | 8.92                                   | -0.25  | 6.41                                     |

Vir podatkov: Eurostat

<sup>5</sup> Izpuščeni sta Luksemburg in Malta, za nekaj članic (Bolgarija, Romunija, Grčija) pa so časovne vrste krajše. Skupaj je tako v panelni oceni 288 podatkov.

V Tabeli 1 so v drugem stolpcu prikazane stopnje rasti BDP v letu 2009 (podatki Eurostata), v tretjem pa sledijo letošnji »evropski« proračunski primanjkljaji. V četrtem stolpcu so prikazani za posamezna gospodarstva specifični učinki spremembe gospodarske rasti na njihove deleže primanjkljaja v BDP, v petem pa letošnji »specifični« javnofinančni primanjkljaji. V Nemčiji, Veliki Britaniji in Slovaški naj bi »specifičen« javnofinančen primanjkljaj celo presegel 10 odstotkov BDP, medtem ko je dveh novih članicah »specifičen« primanjkljaj nižji od »evropskega«. V Sloveniji naj bi bil letošnji »evropski« primanjkljaj 5.4 odstoten, »specifičen« pa malone 7 odstoten.