

Zakaj nasprotujem vnosu fiskalnega pravila v Ustavo RS?

Uvod

Morebitni vpis fiskalnega pravila v Ustavo Republike Slovenije bo najverjetneje imel dolgoročne negativne ekonomske, socialne in razvojne posledice in po vsej verjetnosti predstavlja korak v nasprotno smer od Slovenije, kakršno državljani v resnici potrebujemo: bolj dinamično, bolj vključujočo, bolj uravnoteženo državo s transparentno vodenim javnim sektorjem in s konkurenčnim zasebnim sektorjem. Namesto tega poskuša vladajoča elita brez resne kvalificirane javne razprave, brez poglobljenih primerjalnih ustavnih študij rokohitrsko vnesti fiskalno pravilo v ustavo. Iz zgodovine ustavnih sprememb je znano, da vsiljene ustavne spremembe ne morejo delovati uspešno, lahko postanejo le predmet novih družbenih nesoglasij.

Iz teoretičnih in praktičnih primerjalnih izkušenj vemo, da fiskalne konsolidacije ni možno doseči brez na široki družbeni osnovi temelječe gospodarske rasti. Nedavno razkritje računskih napak vplivnih mednarodnih ekonomskih strokovnjakov ter priznanje ključnih mednarodnih organizacij o še bolj negativnih učinkih strogega in neuravnoteženega varčevanja kot so predvidevali doslej, očitno ne ovira ne slovenskih, ne vrste evropskih političnih elit. Vnos fiskalnega pravila tako ne bo vpeljal le permanentnega varčevanja, temveč bo najverjetneje tudi poglobil in utrdil prepad med privilegiranimi političnimi, gospodarskimi in finančnimi elitami na eni strani in večinskim izločenim prebivalstvom na drugi strani. Če bi bil cilj v resnici bolj transparentno in bolj kvalitetno upravljanje javnega sektorja ter krepitev konkurenčnega zasebnega sektorja, bi bili koraki za nujno potrebno izboljšanje upravljanja na vseh ravneh bistveno drugačni.

V času hitrih sprememb na mednarodnih trgih in pri nas bi potrebovali vsaj minimalno fleksibilnost in odzivnost namesto togih vnaprejšnjih pretirano omejitvenih pravil. Mednarodne in nacionalne institucije vsakih nekaj mesecev revidirajo svoje napovedi, večinoma navzdol. To bi utegnilo pomeniti, da se bodo vlada, vladni tehnokrati in parlament ukvarjali le še z razpravo o strukturnih in cikličnih primanjkljajih, o numeričnih indikatorjih in vedno novih nujno potrebnih omejevalnih ukrepih, medtem se bosta javni in zasebni sektor le še pospešeno pogrezala vase.

Primerjalno gledano ni naključje, da se po zadnjih podatkih španski strukturni primanjkljaj kljub drakonskim varčevalnim ukrepom, usklajenimi z Brusljem, kljub vsem napovedim in pričakovanjem zvišuje.

Upravljanje proračuna se da tudi spretno manipulirati: celo v Nemčiji so po nekaterih dostopnih analizah nemških strokovnjakov leta 2010 tik pred začetkom izvajanja novih fiskalnih pravil in še pravi čas pred gospodarskim zastojem navedli višji temeljni strukturni primanjkljaj, da so lahko leta 2011 izvajali blažje fiskalne prilagoditve. Konkretna pravila izvajanja fiskalnega pravila so v Nemčiji sprejeli naknadno, potem ko je bil proračun za leto

* Prispevek delno dopolnjen 23. maja 2013.

2011 že sprejet. Če so takšne ustvarjalne pristope k fiskalnim pravilom izvedli v Nemčiji, kakšna je verjetnost, da bo pristop pri nas bolj transparenten in kredibilen in kakšna verjetnost, da se bomo izognili različnim javnofinančnim manipulacijam s sprejetjem fiskalnega pravila v ustavo? Namesto bolj transparentnega in kakovostnega upravljanja lahko s fiskalnim pravilom nehote vstopimo v še višjo raven birokratizacije in morda celo politizacije javnih financ. Kako kredibilno bo to vplivalo na mednarodne finančne trge?

Vodenje fiskalne, monetarne in drugih javnih politik ni mogoče enostavno zapisati v numerične indikatorje in jih preprosto izvajati v hitro spreminjajočih se okoliščinah. Potrebna je izjemna usposobljenost, spretnost in prilagodljivost nosilcev javnih politik, ta pa lahko temelji na njihovi transparentnosti in kredibilnosti. Z zapisom fiskalnega pravila v ustavo se ne pri nas, ne drugod v svetu, ne more rešiti vprašanje transparentnosti, kredibilnosti in kvalitete. Fiskalno pravilo kot toga omejitev je lahko le še dodatna ovira na poti k večji kredibilnosti, transparentnosti in kvaliteti vodenja fiskalne in drugih javnih politik.

V preteklem obdobju sem v krajših in daljših prispevkih kritiziral zgrešenost Evropskega fiskalnega pakta, zgrešenost fiskalnih ukrepov v vrsti evropskih držav in nasploh zgrešenost evropskega ter tudi slovenskega soočanja z veliko finančno, gospodarsko in socialno krizo. Predstavil sem tudi vrsto koherentnih alternativnih pristopov, za katere sem prepričan, da obstajajo in so izvedljivi. Ne zanikam pa, da je manevrski prostor izredno zožen, okno priložnosti za resničen razvojni preobrat pa se zaradi vse večjih pritiskov mednarodnih finančnih trgov in nadnacionalnih institucij vse hitreje zapira.

Namen tega prispevka je na kratko ponoviti najpomembnejše razloge proti vnosu fiskalnega pravila v Ustavo RS. Koherentni alternativni predlogi so v krajših in daljših oblikah predstavljeni v drugih prispevkih, prav tako bodo predstavljeni tudi v prihodnje.

Povzetek praktičnih in teoretičnih razlogov proti

Morda je za zgrešenost ideje o vnosu fiskalnega pravila v Ustavo RS najlažje začeti s španskim primerom ustavne spremembe. Španija je država, ki izjemno redko spreminja svojo ustavo. To pa ni ustavilo španske socialistične vlade, da je pripravila ekspresno ustavno spremembo in po dogovoru z opozicijo konec poletja 2011 fiskalno pravilo vnesla v špansko ustavo. Španski premier Zapatero je ustavno spremembo razglasil za velikanski kompromis z opozicijo, ki bo povrnil zaupanje mednarodnih finančnih trgov v Španijo in povečal zaupanje v njeno gospodarstvo, tako kratkoročno kot dolgoročno. Pomisleki španskih strokovnjakov pred rokohitrskimi spremembami ustave so bili zanemarjeni. In kje je Španija danes? Brezposelnost se je iz 20 odstotkov povečala na neverjetnih 26 in več odstotkov, brezposelnost med mlajšimi od tridesetih let presega depresivnih in popolnoma nesprejemljivih 50 in več odstotkov. Gospodarska rast upada šest kvartalov zapovrstjo. Rajoyeva vlada izvaja drakonske varčevalne ukrepe, zarezala je v zdravstvo, izobraževanje in regionalni razvoj. Finančnih trgov vse skupaj ni pretirano impresioniralo, španski bančni sektor se še naprej utaplja v težavah zaradi nepremičninskih in gradbenih balonov. Za evropsko podporo ni jasno, koliko je namenjena podpori Španiji in koliko podpora velikim evropskim finančnim institucijam, prav tako močno vpletenim v ustvarjanje španskega nepremičninskega balona pred krizo. Ustavni amandma o uravnoveženem proračunu so

nekateri španski politiki prikazovali kot rešilno bilko, zgodilo se je nasprotno. Ali bo to tudi naša prihodnost, ki nam jo tlakuje vladajoči razred? O izkušnji španskega fiskalnega pravila v ustavi v slovenskih javno dostopnih gradivih za spremembo ustave ni analize. Ali ne bi resna ustavna razprava terjala poglobljeno analizo španske izkušnje?

Po drugi strani imamo švedski primer. Švedska namreč fiskalnega pravila nima zapisanega v ustavi. Leta 2010 je Švedska vnesla v svoj proračunski zakon pravilo, da naj se doseže proračunski presežek, vendar zakon ne konkretizira ravni. Numerični cilj – odstotek BDP za splošno vladno neto posojanje – ostaja na ravni politične zaveze. Dolgoletni predsednik švedskega sveta za fiskalno politiko Lars Calmfors kot dobre izkušnje švedskih prizadevanj za doseg fiskalne konsolidacije poudarja dosežen politični konsenz, fiskalno transparentnost in visoko kvalitetno razpravo. H kvalitetni in uspešni fiskalni razpravi kot ključna spada tudi razprava o kratkoročni in dolgoročni gospodarski rasti. Vsi omenjeni elementi so po Calmforsovem prepričanju pomembnejši za doseg fiskalne konsolidacije kot pa nemški pristop z zavezujočimi pravili in avtomatičnimi korekcijami. Če kaj, je Švedska primer države, ki kaže, da je fiskalno konsolidacijo mogoče doseči brez rokohitrskih ustavnih sprememb. Na podlagi širokega političnega dogovora, medsebojnega zaupanja, transparentnosti, kredibilnosti, in ne na podlagi vsiljenih ustavnih določb, ki ne vlivajo ne občutka transparentnosti ne občutka kredibilnosti. Zanimivo je, da nekateri zagovorniki vnosa fiskalnega pravila v ustavo uporabljajo kot argument Švedsko, kar kaže na raven kvalificiranega diskurza pri nas. Si še kdo razen zagovornikov fiskalnega pravila v ustavo v naslednjem koraku predstavlja delovanje slovenskega fiskalnega sveta na takšni ustavni podlagi in v kontekstu, ki je diametralno nasproten švedski izkušnji?

Tudi velikokrat omenjena primera Švice in Nemčije sta vse prej kot dober zgled za vnos fiskalnega pravila v ustavo. V Švici so fiskalno konsolidacijo začeli izvajati leta 1993, veliko let pred vnosom fiskalnega pravila v ustavo. Prva leta fiskalne konsolidacije so bila neuspešna zaradi nizkih gospodarskih rasti, nepričakovano visoka gospodarska rast med letoma 2003 in 2010 pa je omogočila uspešno fiskalno konsolidacijo. Ta je torej predvsem posledica ugodnih okoliščin. Negativna posledica fiskalne zavore pa je, da so zaradi omejitev javne investicije v Švici na izjemno nizki ravni, kar utegne v prihodnosti zmanjševati tudi švicarsko gospodarsko rast – prav nasprotno od tega, čemur naj bi bila fiskalna zavora po trditvah zagovornikov namenjena. Tako strokovnjaki ne priporočajo preprostega in nekritičnega mehničnega uvoza švicarske fiskalne zavore v ustave drugih držav. Tudi v Nemčiji raven javnih investicij, še posebej na ravni dežel in mest pada, raven investicij v izobraževanje na primarni in sekundarni ravni je že sedaj pod ravnijo držav OECD. S tem Nemčija prav gotovo ne krepi, temveč si bolj verjetno zmanjšuje dolgoročno konkurenčno prednost. O negativnih učinkih fiskalnega pravila v Švici in Nemčiji v ustavni razpravi ni bilo izrečene niti besede. Nekritična, enostranska in premalo niansirana razprava v okviru ustavne komisije pa ni prispevek h krepitvi ustavne demokracije.

Paul de Grauwe, eden vodilnih evropskih monetaristov, opozarja, da ideja uravnoteženih proračunov izhaja iz cinične predpostavke, da država oz. javni sektor ne more prispevati ničesar pozitivnega k skupnemu družbenemu razvoju. Investicije v infrastrukturo, človeški kapital, okolje, v delujoče institucije pravne države povečujejo produktivni potencial

narodnega gospodarstva. Za dobro delujočo, odprto in konkurenčno moderno družbo potrebujemo oboje: transparenten in dobro delujoč javni sektor ter konkurenčen zasebni sektor. Fiskalno pravilo v veliki meri zapira možnost za vzpostavljanje prve komponente, kar zmanjšuje možnost za uspešnost druge komponente.

Paul de Grauwe je tudi avtor izjemno pomembnega članka o na paniki temelječih varčevalnih ukrepih. V njem analizira vzorec evropskega delovanja v času krize in ugotavlja, da je bila večina ukrepov sprejeta na hitro, brez systemskega premisleka in v paniki pred delovanjem mednarodnih finančnih trgov. Ključni paradoks pa je v tem, da panični ukrepi evropskih vlad in evropskih institucij ne pripomorejo k pomirjanju mednarodnih finančnih trgov, temveč da s tovrstnim delovanjem negotovosti in nezaupanje na mednarodnih finančnih trgih še dodatno povečujejo.

Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju – bolj znana kot Evropski fiskalni pakt – ne vsebuje izrecne zahteve spreminjanja ustav članic EU. Prenos se izvede »v njihove notranjepravne sisteme z določbami zavezujoče, trajne in **po možnosti ustavne narave**«. Trditev, da smo z evropskimi pravnimi normami izrecno zavezani k spremembi ustave, je na ravni navajanj argumenta, da primer Švedske predstavlja argument za vnos fiskalnega pravila v ustavo. Pravila Evropskega fiskalnega pakta so analizirali trije evropski makroekonomski inštituti (nemški IMK, francoski OFCE in avstrijski WIFO) ter v skupni študiji na podlagi ekonometričnih analiz izpostavili, da so pravila Evropskega fiskalnega pakta makroekonomsko škodljiva in temeljijo na arbitrarnih številkah. Povezava na študijo o tem, zakaj pravila Evropskega fiskalnega pakta poglobljajo evropsko krizo: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_71e_2012.pdf].

Velja spomniti še na ZDA, najbolj liberalno gospodarstvo na svetu, kjer kljub nekaterim poskusom federalnega ustavnega amandmaja o uravnoteženem proračunu niso nikoli sprejeli. Paul Samuelson, Nobelov nagrajenec za ekonomijo, je v enem temeljnih učbenikov o vprašanju ustavnega amandmaja zapisal: »Many conservatives have over the last decade campaigned for a constitutional amendment requiring a balanced budget. This measure was contained in the *Contract with America* that formed the core of the Republicans winning congressional platform in 1994. **Such an amendment, if passed by the Congress and approved by enough states, would make it difficult to use fiscal policy to fight recessions.** To date, none of the proposed constitutional amendments has passed Congress«. Citirano po: Samuelson P. and Nordhaus W, *Economics*, sixteenth edition, 1998, Irwin/McGraw Hill, International edition) iz poglavja z naslovom Budget constraints on Legislatures?, str. 659.

Ronald Reagan, velika ikona svetovnega neoliberalizma, je ustvarjal velik proračunski primanjkljaj skozi celotno obdobje osemletnega predsednikovanja. Povprečno je znašal 4,2 odstotka in je leta 1983 na vrhuncu gospodarske krize v ZDA dosegel 6 odstotkov (analiza obsežnih proračunskih primanjkljajev v času Reaganove administracije v Robert Pollin 2011, dostopna na http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP263.pdf).

Ker se v ZDA občasno obudi razprava o ustavnem amandmaju o uravnoteženem proračunu, prilagam še povezavo na pismo ameriškemu predsedniku Obami z dne 28. julij

2011, kjer pet nobelovcev in vrsta drugih strokovnjakov navajajo argumente proti kakršnikoli poskusom vnosa takšnega ustavnega amandmaja v ameriško ustavo. Tudi o tem v enostransko vodeni razpravi ustavni razpravi pri nas nismo slišali ničesar: <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3543> V pismu izpostavljajo zgrešenost ideje o sprejemanju ustavnega amandmaja o uravnoveženem proračunu sredi recesije, kar je lahko škodljivo in nevarno in bi tak poskus predstavljal zelo nespametno politiko.

Ne le ekonomska stroka, tudi ameriška pravna stroka tradicionalno že od časov ameriškega pravnega realizma in ameriškega vrhovnega sodnika Holmsa ostaja kritična do poskusov vnosa posameznih ekonomskih doktrin v ameriško zvezno ustavo. Delovanje ustav posameznih ameriških držav znotraj razvitega sistema ameriškega federalizma je mogoče gledati le kot celoto, ki je bistveno drugačna od ustroja evropske integracije.

Zaključek

Pomanjkljiva, enostranska, premalo poglobljena ustavna razprava in površno sestavljena ustavna gradiva ne vlivajo upanja, da bo možno izpeljati uspešno ustavno spremembo. Prav tako je iluzija, da bi fiskalno pravilo izboljšalo in vzpostavilo transparentno delovanje javnega sektorja. Vnos fiskalnega pravila gre z roko v roki z megalomansko investicijo, katere stroškov in razvojnih posledic očitno nihče niti približno ne obvladuje. Gre z rokov v roki z vrsto ustvarjenih balonov v obliki gradbenih balonov ali pa nasedlih finančnih holdingov. Državljeni utegnemo dobiti najslabšo možno kombinacijo: omejevanje ustavne demokracije, zategovanje pasu in življenje 'v okviru svojih zmožnosti', obenem pa megalomansko investicijo poleg vrste že nasedlih špekulativnih projektov, ki ne izhajajo iz splošnega družbenega interesa, temveč temeljijo na interesnih skupinah ter presegajo vse zmožnosti in potrebe slovenske družbe. Oligarhični insiderski kapitalizem se utegne okrepiti, namesto uravnovežiti s širitvijo ekonomskih, izobraževalnih in vseh drugih resničnih razvojnih priložnosti.

Ne zagovarjam brezupnega zadolževanja, temveč kvaliteten in dobro delujoč javni sektor v soobstoju s konkurenčnim, dinamičnim in iniciativnim zasebnim sektorjem. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je veliko bolj verjetno, da vnos fiskalnega pravila pomeni zacementiranje sedanjih poti in očitno škodljivih praks, kot pa vzpostavljanje bolj trajnostne, bolj transparentne in bolj uspešne progresivne alternative enaindvajsetega stoletja.

Če v resnici obstaja kakršnakoli zaveza, ki naj bi jo nekdo dal v zvezi s spremembami Ustave RS, bi bilo potrebno predstaviti naslednje: kdo je dal takšno zavezo, komu in zakaj? Nadalje bi bilo potrebno predstaviti ustavne podlage za dajanje takšnih zavez; kakšen je bil slovenski javni interes za dajanje takšnih zavez, kako je bil izpeljan postopek v okviru slovenske parlamentarne demokracije in na podlagi točno katerih mednarodnopravnih določb so bile takšne zaveze dane. Netransparentno, očitno premalo premišljeno, nekritično in rokohitrsko spreminjanje ustave ne more pripeljati do večje transparentnosti upravljanja z javnimi financami, do večje kredibilnosti navzven in navznoter, kaj šele do resničnega razvojnega preobrata. Posamezni politiki, evropski in nacionalni, pa tudi morebitne trojke.

prihajajo in odhajajo, ustavne določbe z vsemi posledicami pa bodo z nami ostale še dolgo časa.

Dober čas za vpis fiskalnega pravila v Ustavo RS je bil morda v času vstopa v evrsko območje, vendar pod pogojem, da bi dejansko zagotovil bolj vzdržno javno in zasebno financiranje ter bolj skladen razvoj. Dodaten pogoj bi bil tudi ustrezen nadzor nad delovanjem velikih evropskih finančnih institucij in domišljena pravila glede špekulativnega financiranja in ustvarjanja velikih finančnih balonov po Evropi, o čemer še naprej molčijo evropski politiki, ključne evropske institucije in evropske vlade. Vtis je, da poskušajo evropski politiki in institucije čim večji delež bremena krize prenesti na najbolj šibke evropske države in najbolj šibke dele družbe po evropskih državah, problem delovanja velikih finančnih institucij, ki so prejele velikanske finančne pomoči za svoje špekulativno in družbeno škodljivo delovanje, ostaja bolj ali manj nedotaknjen. Tega problema tudi morebitna bančna unija še zdaleč ne rešuje.

Po drugi strani pa tudi velja, da morebitni ne-vpis fiskalnega pravila v Ustavo RS prav tako ne zagotavlja izboljšanja upravljanja in večje transparentnosti javnih financ. Brezupne prepletenosti politike, gospodarstva in finance tudi vpis ali ne-vpis fiskalnega pravila ne bo odpravil. Lahko pa bo brezupno prepletenost še dodatno zapletel in poglobil. Za odpravo omenjene prepletenosti bodo potrebne obsežne strukturne spremembe. Ne navidezne spremembe, ne iluzija fiskalnega pravila kot domnevne rešilne bilke, temveč resnične spremembe na vseh ravneh upravljanja ter veliko bolj koherentna razvojna strategija. Čas za obsežno ekonomsko, socialno in razvojno rekonstrukcijo v smeri bolj vključujoče in bolj dinamične države ter za prihodnji bolj uravnotežen razvoj v evropskem ter globalnem kontekstu nastopa tukaj in zdaj.