

Evropski fiskalni pakt – preveč tog in omejevalen

Summary

The purpose of our article is to analyze the deeply flawed nature of the EU fiscal compact – formally known as A Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. As it will be presented, the EU fiscal compact is flawed in various aspects, stemming from economic, legal and social policy aspects to the broader aspect of the future of European constitutional democracy.

As one European scholar has put it recently, the fiscal compact is the most unbalanced and asymmetric EU agreement member states have ever signed. If adopted and implemented it will have long term negative economic, legal and social consequences far beyond the traditional fault line between EU core and periphery. It will inevitably have negative consequences also on the EU core countries, as recent developments in the Netherlands and France suggest.

On the basis of normative analysis there is a recommendation to substantially rethink and revise the fiscal compact before it is too late and we are of the opinion that substantial revision is the only reasonable solution. Such a plea would not inevitably lead to the transfer union, as the taxpayers from the core countries may fear, but rather to the more balanced, more inclusive and pluralistic EU. The attempt to impose top down one-size-fits all rigid and restrictive fiscal rules should be replaced by the much more decentralized approach toward fiscal, economic and educational reconstruction.

* Matjaž Nahtigal, izredni profesor na Fakulteti za management, Univerza na Primorskem.

1.1. Uvod

Namen sestavka je prikazati kritično analizo evropske pogodbe o fiskalnem paktu z ekonomskega, pravnega, socialnega vidika in z vidika evropske ustavne demokracije. Pred zahtevanim prenosom te pogodbe v nacionalne pravne rede - priporočljivo v ustave, pri čemer slednje ni izrecno zahtevano – velja zelo natančno preučiti vse razsežnosti tega fiskalnega pakta, vključno z intenzivnimi razpravami po drugih evropskih državah. Prihajajoči irski referendum, napoved francoskega predsedniškega kandidata po potrebnem revidiranju fiskalnega pakta, španski popravek zaradi neizpolnjenega indikatorja proračunskega primanjkljaja predstavlja le nekaj indicev problematičnosti fiskalnega pakta.

Razlogi proti sprejemu fiskalnega pakta v obstoječi obliki so tako normativne kot empirične narave. Ker so po lizbonski ureditvi države članice še naprej tiste, ki morajo primarno zagotavljati ekonomsko in socialno varnost svojih državljanov in EU doslej ni razvila skupnih evropskih instrumentov ter sredstev za socialne politike, ni razloga, da ne bi še naprej izvajali decentraliziranih fiskalnih politik in decentraliziranih oblik fiskalne konsolidacije. Te bi bile bolj prilagojene potrebam in razvojnemu ciklu posameznih držav članic, kar nova pravila fiskalnega pakta še bolj toga omejujejo kot pred njimi že pravila pakta za stabilnost in razvoj. Spomnimo, da so bila tudi ta pravila v preteklosti pogosto kršena in vir mnogih napetosti in konfliktov v EU. Nova pravila prav tako odločilno posegajo v preostali del fiskalne suverenosti držav članic EU, ne da bi izgubo še preostalih elementov fiskalne suverenosti nadomestili s kakršnimkoli ukrepom za krepitev skupnih evropskih razvojnih, izobraževalnih in socialnih politik. Gre za premalo premišljen in neuravnotežen ukrep, ki bo imel daljnosežne negativne posledice za države in državljane EU.

Kratek pogled v turbulentno zgodovino 30-ih let prejšnjega stoletja opominja, da prehitro in preveliko izvajanje ostrih varčevalnih ukrepov sredi velike gospodarske in finančne krize lahko še poglobi gospodarsko recesijo, še zniža javnofinančne prihodke države in posledično še poslabša javnofinančno stanje.

Andrew Mellon, tedanji ameriški finančni minister, je ob nastanku velike depresije podal enega najbolj znanih – in tudi najbolj pogubnih – nasvetov ameriškemu predsedniku Herbertu Hooverju. Zavzel se je zato, da je potrebno likvidirati delo, delnice, kmetije, nepremičnine, saj bo le tako možno počistiti z gnilobo v sistemu. Zavzemal se je za reze v zveznem proračunu, da bi ohranili uravnotežen proračun, nasprotoval je fiskalnim stimulativnim ukrepom, prav tako se je zavzemal za izkoreninjenje »šibkih bank«. Ameriški predsednik Herbert Hoover pa je svojem nagovoru ob sprejemanju proračuna za leto 1932 poudaril, da v tem letu vlada ne bo izvedla nobenih novih in velikih projektov ter se pohvalil, da predlaga uravnotežen proračun kljub velikemu upadu prihodkov zaradi gospodarske krize.

V naslednjem letu je sledil še večji upad proizvodnje in dohodkov za vse sloje prebivalstva, brezposelnosti se je v nekaterih predelih povzpela preko 30%. Gre za obdobje velike depresije, ki mu je sledil veliko bolj proaktivni predsednik Franklin D. Roosevelt s svojo administracijo in programom obsežne ekonomske in socialne rekonstrukcije. Dokončno pa so ZDA izšle iz krize z medvojno mobilizacijo vseh svojih proizvodnih resursov, ne le vojaških.

Kratek zgodovinski ekskurz je namenjen premisleku o tem, če je uravnoteženje nacionalnih proračunov in javnih financ sredi največje finančne, gospodarske in socialne krize edini in najboljši možni ukrep, h kateremu bi se morale vse članice EU istočasno zateči. Ne bi smeli spregledati, da v razmerju med dolgom in BDP ne pomaga zniževanje dolga v števcu, vse dokler se BDP v imenovalcu znižuje še hitreje kot dolg. Če vse evropske države, povezane in soodvisne s skupnim trgom in skupno valuto, poskušajo istočasno izvesti ostre

varčevalne ukrepe, potisnejo evropska gospodarstva v deflacijo, ki znižuje obseg evropske proizvodnje in znižuje javnofinančne prihodke držav članic evrskega območja.¹

Namesto da bi se evropske voditelji ukvarjali z vprašanjem gospodarske rasti, vključujočega razvoja in zaposlovanja, se ukvarjajo skoraj izključno z vprašanjem znižanja dolga na nediskriminatoren način in se ne sprašujejo niti, kateri od varčevalnih ukrepov so smiselni, kateri pa utegnejo imeti pretirano negativen učinek na gospodarsko rast.

2. Evropski fiskalni pakt – preveč togo opredeljeno zlato pravilo

Glede na uvodni kontekst je še toliko težje razumeti, zakaj so se evropski voditelji sredi največje evropske gospodarske, finančne in socialne krize odločili sprejemati evropski fiskalni pakt. Slednji močno odstopa od dosedanje tradicije utečenih procedur sprejemanja temeljnih evropskih dokumentov.

Ekonomski razlogi proti sprejemu fiskalnega pakta so raznovrstni. Začnimo s samo analizo zlatega pravila, ki je precej bolj problematično, kot to zgleda na prvi pogled. Podrobnejše analize pravil fiskalnega pakta kažejo na to, da zlato pravilo ne more zagotoviti tistega, za kar se deklaratorno zavzema: okvirno poskuša fiskalni pakt doseči, da države članice EU dosežejo zmerne in vzdržne ravni javnega dolga. Tak cilj je povsem razumen in sprejemljiv. Vendar zlato pravilo vzpostavlja pravno zavezo, da znaša najvišji strukturni primanjkljaj 0,5 % BDP, kadar je zadolženost države nad 60% BDP in najvišji strukturni primanjkljaj 1%, kadar je zadolženost države pod 60% BDP. Po dodatnem pravilu, neodvisnem od cikličnih prilagajanj, je lahko najvišji dejanski primanjkljaj 3% BDP. Karl Whelan iz dublinske univerze je pokazal, da takšno pravilo ne vodi do razglašene cilja zmerne in vzdržne javnega dolga in ne omogoča vodenja dobre fiskalne politike.²

Če bi zlato pravilo upoštevali skozi daljše časovno obdobje, bi tako upoštevanje vodilo do razmerja dolga bistveno pod ravni, ki se jo še šteje za zmerno in vzdržno. Whelan tako daje primer, da bi država z gospodarsko rastjo 4% in ob upoštevanju najvišjega primanjkljaja do 1% končala z razmerjem dolg/BDP v višini 25%, kar je daleč pod ravni, ki se zahteva za vodenje razumne in stabilne fiskalne politike. Whelan je še z drugimi primeri pokazal, da zlato pravilo deluje pretirano restriktivno tudi v primerih, ko bi država poskušala doseči stabilnost z vodenjem proticiklične politike.

Analiza razmerja med dolgom in BDP v skladu z zlatim pravilom evropskega fiskalnega pakta kaže, da ni zadostno natančno in preiščeno zasnovan in da ne bo omogočal vodenja dobre fiskalne politike. Po vsej verjetnosti gre še za eno prehitro in premalo preiščeno odločitev evropskih politikov, ki bo povzročila veliko birokratizacije okrog zlatega pravila, ogromno praktičnih težav in konfliktov, ne bo pa omogočala vodenja bolj preudarne fiskalne politike v času velike krize. Tako lahko samo ugibamo, ali bo prišlo do popravkov zlatega pravila, ali pa do njegovih kršitev, na kar nakazuje nedavni španski primer odmika od dogovorjenega primanjkljaja. Pretirano in premalo preiščeno omejevanje je Whelan poimenoval zlati prisilni jopič, ki še najbolj spominja na togost zlatega standarda v 30-ih letih prejšnjega stoletja z vsemi pretresi vred.³

Poleg čisto tehničnega analitskega problema zlatega pravila ima fiskalni pakt še vrsto drugih problematičnih podmen. Na eno od njih je opozoril Paul de Grauwe, ki opozarja, da

¹ **De Grauwe, P.:** Who cares about the survival of the eurozone, CEPS commentaries, 16. November 2011, <<http://www.ceps.eu/book/who-cares-about-survival-eurozone>> (17. 3. 2012), str. 1.

² **Whelan, K.:** Golden rule or golden straitjacket? A Critique of Europe's Fiscal Compact, 25. Februar 2012, <<http://www.voxeu.eu/index.php?q=node/7663>> (17. 3. 2012).

³ **Whelan, K.,** nav. delo.

fiskalni pakt izhaja iz cinične predpostavke, da država ne more storiti ničesar dobrega in koristnega za razvoj gospodarstva in družbe. Ker vlade oz. države investirajo v infrastrukturo, človeški kapital, okolje, pravne institucije, s tem povečujejo produktivne zmožnosti celotne družbe. Nobenega razloga ni, da bi državam omejevali takšne investicije s pomočjo javnega dolga. Če je investicija produktivna, ni nobenega razloga, da se ne financira s pomočjo dolga. Tisto, čemur se je potrebno izogibati, je nevzdržnost javnega dolga. Pravila uravnoveženega proračuna pa izhajajo iz predpostavke, da je kakršenkoli javni dolg nekaj slabega sam po sebi. Ta pogled izhaja iz prepričanja, da karkoli stori vlada, četudi investira v infrastrukturo, izobraževanje, varovanje okolja, je nekaj slabega po sebi in karkoli storijo trgi, je nekaj dobrega samo po sebi. To pa je izraz fiskalnega fundamentalizma.⁴

Paul de Grauwe je opozoril tudi na pomemben detajl v nemški ustavni ureditvi. Ta namreč pravilo uravnoveženega proračuna formulira v obliki strukturnega proračuna, saj si ne želi povsem omejiti fleksibilnosti v času ekonomskih kriz. Ker pa ne obstaja noben trden objektivni znanstveni kriterij, po katerem je možno razlikovati, katere so komponente strukturnega primanjkljaja in katere so komponente cikličnega primanjkljaja, se odpira prostor za veliko manipulacij pri izvajanju tega pravila v praksi.⁵

Zlato pravilo, kot ga opredeljuje evropska fiskalna pogodba, prinaša torej vrsto novih zapletov, obenem pa ne zagotavlja vodenja boljših fiskalnih politik. Tudi zato vrsta mednarodnih strokovnjakov, naklonjenih evropskemu projektu, dvomi v smiselnost in vzdržnost koraka v smeri zlatega pravila in se vse bolj resno sprašuje o ekonomski, socialni in širši družbeni vzdržnosti takšnega evropskega eksperimenta. Ta močno odstopa od vsega, kar je doslej uspela doseči EU. Splošna ocena fiskalnega pakta je, da je to evropski pakt za recesijo v prihodnjih dveh letih, nato pa za dolgotrajno evropsko ekonomsko stagnacijo.

2.1. Napačna diagnoza javnofinančnih težav

Po pregledu težav s samim zlatom pravilom in problematičnim omejitvah, ki jih prinaša ter še bolj problematičnimi podmenami, iz katerih izhaja, velja pogledati še na razlog, zakaj so se evropski voditelji sredi največje gospodarske in finančne krize lotili prekomernega discipliniranja in nadzorovanje fiskalnih politik držav članic.

Razlog izhaja iz diagnoze, da so javnofinančne krize posledica razsipnih politik držav članic pred izbruhom finančne krize. Vendar pregled javnega dolga za države v evrskem območju za zadnje desetletje pokaže, da so bile vse države z izjemo Grčije javnofinančno disciplinirane. Tisti, ki zatrjujejo, da je vzrok krize v razsipnosti držav, so spregledali dejstvo, da med leti 1999 in 2007 delež javnega dolga v evrskem območju padel iz 72% na 67%, medtem pa je narasel dolg gospodinjstev iz 52% na 70%, dolg finančnih institucij pa je zrasel od manj kot 200% na več kot 250% v istem obdobju. Tako so bile z izjemo Grčije vse ostale članice evrskega območja bolj disciplinirane kot zasebni sektor pri obvladovanju svojega dolga. Še več, Španija in Irska sta bili izjemno disciplinirani, saj je prva znižala svoj javni dolg iz 60% na 40% BDP pred krizo, Irska pa iz 43% nad 23% pred krizo.⁶ Ni odveč na tem mestu spomniti, da se obe državi v krizi vseeno spopadata z velikanskimi javnofinančnimi problemi in z velikansko brezposelnostjo ter upadom gospodarske rasti.

⁴ De Grauwe, P.: Balanced budget fundamentalism, CEPS Commentaries, 5. September 2011, <<http://www.ceps.eu/book/balanced-budget-fundamentalism>> (17. 3. 2012), str. 1 – 2.

⁵ De Grauwe, P., nav. delo.

⁶ De Grauwe, P., Fighting the wrong enemy, 19. Maj 2010, <<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5062>> (17. 3. 2012).

Iz pregleda gibanja javnega dolga izhaja, da je eksplozija javnega dolga po letu 2007 posledica in ne vzrok za veliko gospodarsko in finančno krizo. Posledica je v tem smislu, da se je javni dolg v vseh državah po izbruhu krize povečeval v veliki meri zaradi pomoči prezadolženemu finančnemu sektorju. K tem pa je potrebno dodati še upad javnih prihodkov zaradi zmanjšanih gospodarskih rasti in recesije ter povečane socialne transfere zaradi naraščanja brezposelnosti. Če so se posamezne evropske države znašle v fiskalni pasti in jih čaka zahtevna pot fiskalne konsolidacije, to v večini primerov ni zaradi domnevnega razsipnega trošenja držav, temveč zaradi neučinkovitega in pomanjkljivega nadzora nad velikimi finančnimi institucijami na liberaliziranem evropskem finančnem trgu.

Medtem ko se nihče ne sprašuje po vlogi evropskih institucij (evrske skupine, Evropske komisije, ECB) po odsotnosti nadzora nad delovanjem velikih evropskih finančnih institucij, se nekritično, nediskriminatorno in premalo niansirano poskuša spraviti vse države članice na isti skupni imenovalc glede javnofinančnih omejitev sredi največje finančne, gospodarske in socialne krize. To pa pristop, ki še najbolj spominja na pristop Herberta Hooverja in Andrewa Mellona.

Evropski strokovnjaki, ki razumejo problematičnost takšnega pristopa, zato predlagajo alternativne pristope. Charles Wyplosz se denimo zavzema za decentraliziran pristop k fiskalni konsolidaciji, ki bi omogočil veliko več upoštevanja različnih situacij, v katerih se posamezne države nahajajo, veliko večjo avtonomijo pri odločanju o pravilnem pristopu ter seveda veliko večjo odgovornost držav članic.⁷ Tak pristop pa seveda predpostavlja tudi veliko večjo stopnjo zaupanja med državami članicami znotraj evrskega območja, potencialno pa tudi nevarnost moralnega hazarda. V tem pa je verjetno bistvo centraliziranega, a prav tako tveganega pristopa. Brez medsebojnega zaupanja držav članic in evropskih institucij, visoke stopnje kredibilnosti vseh akterjev ne bo možno obdržati ne evra ne skupnega trg. S prisilnimi in vprašljivimi določbami, vsiljenimi od zgoraj, na daljši rok skupnosti ne bo možno obdržati. To so ustanovni voditelji Unije očitno razumeli veliko bolje od sedanje generacije evropskih voditeljev in evropskih tehokratov.

2.3. Na ostrem varčevanju temelječa rast (»expansionary austerity«)

Naslednji argument za sprejem evropskega fiskalnega pakta izhaja iz prepričanja, da je najboljša rešitev za javnofinančno krizo in okrevanje izvedba ostrih varčevalnih ukrepov (»austerity«). Z ostrimi varčevalnimi ukrepi bi naj pomirili finančne trge in investitorje, da je vzpostavljena potrebna stabilnost in da za nove investicije ne obstajajo prevelika tveganja.

Gre za predpostavko na novo vzpostavljenega zaupanja s pomočjo ostrih varčevalnih ukrepov. Zato se poskuša ostre varčevalne ukrepe kombinirati s strukturnimi reformami. Te vključujejo reformo trga dela – v smeri nadaljnje fleksibilizacije, nadaljevati z liberalizacijo evropskega trga proizvodov in storitev, poglobiti skupni trg. V državah članicah EU, ki so še ohranile delčke socialnih zaščit za zaposlene, pomenijo strukturne reforme običajno še ukrepe v nižanje stroškov dela in zniževanje standardov socialne varnosti v primerih brezposelnosti ter v primerih zdravstvenih, pokojninskih in drugih socialnih storitev.

Težava predpostavke na novo vzpostavljenega zaupanja in na varčevanju temelječe rasti je, da ima ta predpostavke malo opore v empiričnih študijah. Splošni učinek vseevropskih varčevalnih ukrepov je, da se proračunski primanjkljaji ne znižujejo dovolj, da bi preprečili poslabšanje razmerja med dolgom in BDP, saj BDP upada hitreje kot se znižuje javni dolg. Tako ostri varčevalni ukrepi ne vzpostavljajo potrebnega zaupanja finančnih trgov, temveč ga spodkopavajo. Odgovor evropskih voditeljev in evropskih institucij pa zahteva – namesto ukrepov za zagotavljanje vključujoče rasti in zaposlovanje – še ostrejše varčevalni ukrepe.

⁷ Wyplosz C., We need smart fiscal discipline – not saints and sinners, <<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7405>> (17. 3. 2012).

Podobno kot Hoover in Mellon potiskajo evropski voditelji vse več evropskih držav in regij v vse globljo recesijo, vse višje stopnje brezposelnosti in vse večjo javnofinančno nevzdržnost. Skupaj z armado evropskih tehnokratov, akademikov in interesnih skupin se raje kot ukrepom za vseevropsko rast in razvoj zatekajo k vedno novim restrikcijam.

Empirično dejstvo, da na varčevanju temelječa rast doslej v praksi ni še nikjer delovala, se ignorira. Obsežna študija IMF, opravljena na 173 primerih izvedenih ostrih varčevalnih ukrepov v 17 razvitih državah v obdobju zadnjih 30 let, ki so poskušale doseči fiskalno konsolidacijo s pomočjo ostrih varčevalnih ukrepov, na to empirično dejstvo jasno opozarja. Ugotovitve so nedvoumne: prehitro in premočno izvedeni ostri varčevalni ukrepi povečujejo brezposelnost – kratkoročno in dolgoročno ter znižujejo prejemke, predvsem tistih z najnižjimi dohodki.⁸

Kratkoročni učinki ostrih varčevalnih ukrepov so v nasprotju z željami evropskih voditelji negativni. Negativno delujejo na povpraševanje in na gospodarsko rast. Na podlagi teh ugotovitev direktorica IMF Christine Lagarde, bivša francoska finančna ministrica, opozarja svoje nekdanje kolege, evropske finančne ministre, da premočno pritiskanje na fiskalno zavoro lahko negativno deluje na perspektivo zaposlovanja in na okrevanje gospodarstva.⁹ Bolj pomembno kot izpeljati enostranski in premalo uravnotežen ukrep ostrih varčevalnih ukrepov je izpeljati varčevalne ukrepe tako, da bodo vodili do fiskalne konsolidacije na srednji rok, obenem pa izvajali ukrepi v smeri nujno potrebnih vzpodbud za gospodarsko rast in zaposlitve.

Težko razumljivo in razložljivo je, zakaj evropski voditelji ne upoštevajo teh bolj niansiranih nasvetov. Lahko gre za vprašanje na splošno premalo domišljenega pristopa k reševanju evropske finančne krize, pri čemer so evropski voditelji spregledali, da kriza ni le finančna, temveč je tudi kriza realnega sektorja v večini evropskih regij in da je kriza velikanskih stopenj brezposelnosti prav tako v celi vrsti regij. Morda pa evropski voditelji ob premajhnem kritičnem vrednotenju sprejetih ukrepov niso pripravljeni priznati, da potiskajo EU v napačno smer in da mnoge evropske države in regije za to plačujejo izredno visoko ceno.

V zvezi z ostrimi rezi v javnem sektorju pa so evropski voditelji spregledali še eno pomembno zgodovinsko izkušnjo, povezano z delovanjem javnega sektorja in javnih financ v času velike krize. Gre za fenomen, da praktično v vseh evropskih državah poteka zahteven proces razdolževanja gospodinjstev, gospodarskih družb in finančnih institucij. Za takšno obdobje pa je značilno, da se povečujejo primanjkljaji na strani javnih financ. Obojega hkrati, to je razdolževanje zasebnega in javnega sektorja, ni mogoče doseči, ne da bi celotno gospodarsko potiskali v deflacijsko spiralo. Gre za spoznanje velike depresije v 30-ih letih, ki je v strokovni literaturi znano kot Fisherjev paradoks po ameriškem ekonomistu Irvingu Fisherju, ki je dodobra spoznaval zakonitosti spopadanja s tedanjo veliko depresijo.

2.4. Nerazumevanja pomena in vloge javnega dolga

⁸ Guajardo J, Leigh D., in Pescatory A., Expansionary Austerity: New International Evidence, IMF Working paper WP/11/158, julij 2011. Gl. tudi Ball L., Leigh D., and Loungani P., Painful Medicine, Finance & Development, September 2011, Vol. 48, No. 3.

⁹ Lagarde, C.: Don't Let Fiscal Brakes Stall Global Recovery, Financial Times, 15. Avgust 2011.

Zagovornika fiskalnega realizma se, ko zmanjka normativnih, doktrinarnih in empiričnih argumentov, najraje zatečejo h gospodinjski logiki. Ta ima svojo vlogo, čeprav ne na mestu, kjer jo običajno uporabljajo.

Nacionalno gospodarstvo je sestavljeno iz mnogih gospodinjstev, ki se ne odločajo identično v vsakem trenutku in imajo različne finančne položaje. Enako velja za gospodarske družbe, finančne institucije in druge akterje, ki delujejo v nacionalnem gospodarstvu in vsi skupaj vplivajo tudi na gibanje javnih financ. Zato je preprosta analogija z gospodinjsko logiko javnih financ sicer privlačna, a zavajajoča.

Najbolj znana predstavница gospodinjske logike v nacionalnem gospodarstvu in vzor mnogih zagovornikov neomejenega prostega trga ter omejene vloge države, Margareth Thatcher, je denimo večji del svoje vladavine ohranjala sorazmerno visok javni dolg, ki se je ob koncu vladavine Thatcherjevega in Majorjevega konzervativizma močno povečal. Ronald Reagan pa je ustvarjal proračunski primanjkljaj skozi vseh osem let vladavine v povprečju 4,8 %. Morda želijo nove generacije neoliberalov po Evropi prehiteti svoje vzornike, ne glede na ekonomsko in socialno opustošenje po EU, ki skoraj vsak mesec doseže nove rekordne stopnje brezposelnosti po vrsti evropskih držav in regij.

Dežela Adama Smitha, Davida Ricarda in mnogih drugih utemeljiteljev sodobne ekonomije – Velika Britanija - je po analizi Paula Krugmana je v zadnjih 170 letih v kar 81 letih presežala javni dolg preko 100%.¹⁰ Kljub temu ni imela nikoli težav s financiranjem javnega dolga. Res je, da je Velika Britanija kot nekdanja svetovna ekonomska velesila specifična, kljub temu pa kaže na to, da na novo prebujena obsesija z javnim dolgom brez siceršnjega razumevanja konteksta nacionalnega gospodarstva, ni možna na preveč enostaven način. Če bi bilo zlato pravilo resnično čarobna paličica, bi ga vodilne svetovnega kapitalistične države, kot sta Velika Britanija in ZDA, že zdavnaj vnesle v svoje najvišje pravne akte. Carmen Reinhart in Kenneth Rogoffs sta ugotovila, da na podlagi obsežnih študij ugotovila, da ne obstaja povezava med dolgom in gospodarsko rastjo vse dokler dolg ne doseže 90 % BDP.¹¹

Res pa so bili tudi v ZDA poznani poskusi vnesti zlato pravilo v zvezno ameriško ustavo, a so vselej propadli. Deloma pod vplivom ameriške pozitivne izkušnje z New Dealom, deloma pa tudi iz pragmatičnih razlogov, saj si ne želijo pretirano omejiti manevrskega prostora za ukrepanje v času velikih kriz. Čeprav imajo v ZDA posamezne zvezne države sprejeto fiskalno pravilo, tega pravila ne pozna zvezna ameriška ustava. Zvezni ameriški proračun, namenjen nekaterim ključnim socialnim programom za zdravstvo in pokojnine, kot so Medicare, Medicaid, Social Security Insurance, skupaj z izdatki za nacionalno varnost znašajo 18 odstotkov ameriškega BDP. V času krize so z zdravstveno reformo še dodatno širili zavarovanja na doslej nezavarovane skupine prebivalstva. Po drugi strani EU s svojim 1% proračunom ne pozna nobenih obsežnejših socialnih ali izobraževalnih in razvojnih programov, zato je zlato pravilo za države članice, ki morajo še naprej izvajati vse te naloge, toliko bolj problematično.

Vprašanje javnega dolga, javnega premoženja, primanjkljajev in javnih financ je v resnici precej bolj kompleksno vprašanje, kot ga predstavlja evropski fiskalni pakt. Vzemimo primer ZDA, ki so iz druge svetovne vojne izšle z visoko stopnjo javnega dolga: ta dolg za ameriške davkoplačevalce ni predstavljal dodatnega bremena iz preprostega razloga visokih stopenj gospodarskih rasti in posledično visokih davčnih prihodkov povojnega ameriškega gospodarstva. Zato Krugman izpostavlja, da medtem ko morajo gospodinjstva odplačati svoj

¹⁰ Krugman P., Nobody Understands Debt, New York Times, 1. Januar 2012.

¹¹ Reinhart C. in Rogoff K., Growth in Time of Debt, NBER Working paper no. 15639, <<http://www.nber.org/papers/w15639>> (17. 3. 2012).

dolg, to ne velja nujno za nacionalna gospodarstva. Dokler so nacionalna gospodarstva sposobna zagotoviti, da raste javni dolg počasneje kot njihova davčna osnova, javni dolg ne predstavlja nepremostljivega bremena kot pri poravnavanju obveznosti gospodinjstev. Dolg je seveda pomemben, vendar je Krugman prepričan, da napačno ravnanje in zgrešeno informiranje o dolgu vladi onemogoča, da bi se spopadla s pomembnejšim družbenim problemom, to je z brezposelnostjo.¹² Gre še za en prikaz, kjer zakonitosti gospodinjske logike niso identične z zakonitostmi nacionalnih gospodarstev, kot se to velikokrat preveč poenostavljeno in zavajajoče predstavlja v javnih razpravah.

Robert Heilbroner in Peter Bernstein sta celo pokazala, da dokler se gospodarska rast nadaljuje in ostaja dolg v enakem razmerju do nacionalnega dohodka, se lahko javni dolg stalno povečuje.¹³ Z drugo besedo, javni dolg in primanjkljaji niso nujno nekaj slabega *per se*, prav tako ne obremenjujejo prihodnjih generacij, če so dobro upravljani in dolgoročno vzdržni. V dolgoletni razpravi o javnem dolgu in primanjkljajih so prišli do spoznanja, da je javni dolg integralni del sodobnih demokratičnih družb. Je eden od instrumentov, ki zagotavljajo družbeni razvoj. Dokler skupni output raste, tudi javni dolg postopoma raste in tudi lahko raste, saj služi za namene, ki so povezani z rastjo. Vprašanje bremena dolga je z vprašanji strukture proizvodnje, razvojem mednarodne ekonomije, premišljenostjo davčne strukture in programov izdatkov. Če se ta vprašanja naslavlja na premišljen način, dolg ne predstavlja bremena, temveč je del rešitve.¹⁴

Javno zadolževanje je lahko povsem smiselno in upravičeno, saj javna sfera podobno kot zasebna sfera prispeva k ekonomski rasti. Javne investicije lahko predstavljajo celo vitalni prispevek h gospodarskemu razvoju, kolikor vzpostavljajo potrebno infrastrukturo, zagotavljajo investicije v izobraževanje in usposabljanje ter na ta način sledijo in sodelujejo pri celovitem družbenem razvoju.¹⁵ Gospodarska rast in razvoj bi trpela, če modernim demokratičnim družbam ne bi uspelo zagotoviti javnih sredstev in investicij.

Za ZDA z dolgo zgodovino in obsežnimi podatki o javnem in zasebnem sektorju je zgovorna tudi študija Davida Aschauerja iz osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki je ugotovila, da produktivnost javnih investicij presega produktivnost zasebnih investicij. Na vrhuncu reagonomike je še ugotovil, da so stroški javnega sektorja zaradi neustrezne infrastrukture tako veliki, da bi se donosnost zasebnih investicij povečala za dve odstotni točki, če bi se javne investicije povečala na raven izpred obdobja reagonomike.¹⁶

Še dve drugi pomembni vprašanji sta povezani z vprašanjem javnega dolga, primanjkljajev in argumentov proti javnemu dolgu in primanjkljajem. To sta tehnična argumenta, t.i. *crowding out* učinek in argument o življenju v okviru možnosti. *Crowding out* argument meri na to, da prevelik obseg javnega trošenja in javnih investicij iztiska zasebno gospodarsko aktivnosti in zasebne investicije ter tako znižuje skupno dobrobit družbe. Podobno velja za argument o življenju v okviru zmožnosti, češ, država se ne sme zadolževati, saj bo tako nesorazmerno obremenila prihodnje generacije.

Če bi držal argument o *crowding out* učinku, bi pričakovali, da bodo države z najslabšimi rezultati na področju javnega dolga imele tudi najvišje dvige obrestnih mer in obratno. Vendar pa primerjalna empirična analiza porasta javnega dolga in dviga obrestnih mer v najbolj

¹² Krugman, P., nav. delo.

¹³ Heilbroner R., Bernstein P., *The Debt and the Deficit*, W.W. Norton & Company, New York 1989, str. 48.

¹⁴ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 53 – 54.

¹⁵ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 61.

¹⁶ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 61.

razvitih industrializiranih državah Zahodnega sveta, ki sta jo je predstavila Heilbroner in Bernstein, pokaže, da razmerje še zdaleč ni premo sorazmerno, kot bi moralo biti po pričakovanju zagovornikov *crowding out* učinka. Na medsebojno razmerje vpliva še vrsta drugih faktorjev, ki niso fiksni, na primer: stopnja in gibanje nacionalnih prihrankov, gibanje tekoče plačilne bilance, delovanje monetarnih oblasti. Zato je to razmerje precej bolj kompleksno in soodvisno, kot ga predstavljajo zagovorniki *crowding out* učinka.¹⁷ Ima ta razprava še eno bolj splošno dimenzijo, in sicer, ali mora imeti zasebno trošenje vedno prednost pred javnim trošenjem? Obstajajo tudi investicije z začetnimi nizkimi donosi, a velikimi pozitivnimi učinki za celotno družbo in tudi za zasebne koristi. Po drugi strani pa obstajajo zasebne investicije z velikimi donosi, vendar brez pozitivnih učinkov za nacionalno ekonomijo. Razprava gre ponovno v smeri vloge in pomena javnega sektorja pri podpori celovitemu razvoju nacionalnega gospodarstva in družbe.¹⁸

Podobno kot za *crowding out* učinek velja za argument o življenju v okviru možnosti. Ta argument opisuje državo, ki ne uspe ustvariti dovolj prihrankov, da bi lahko podpirala svoje kapitalske izdatke.¹⁹ Za ZDA, znane po svojem dolgotrajnem dvojnem primanjkljaju – proračunskem primanjkljaju in primanjkljaju v trgovanju s svetom – bi uravnoteženje proračuna popravilo nizko stopnjo nacionalnih prihrankov le v malo verjetnem primeru, da potrošniki in podjetja ne bi spremenili svojih odločitev o trošenju, prihrankih in investicijah kljub nižjim javnim prihodkom in višjih davkih. V nasprotnem primeru bi gospodarska rast trpela bolj, če ne bi zagotovili javnih investicijskih izdatkov, kot če bi znižali svoje zasebne potrebe.²⁰ Zato sta Heilbroner in Bernstein predlagala povečanje javnih investicij z zadolževanjem, saj primanjkljaj za investicije po njunem prepričanju ne absorbira prihrankov, temveč prihranke ustvarja.²¹

Zgornja razprava o javne dolgu in primanjkljajih, o javnih in zasebnih investicijah in prihrankih v ameriškem kontekstu služi le za ilustracijo kompleksnega razmerja med javnim in zasebnim sektorjem, med delovanjem države in trga. Njen namen je pokazati, da ni mogoče enostavno mehanično vnaprej reči in določiti enostavnih numeričnih limit, da kolikšen je še lahko vzdržan javni dolg in primanjkljaji, kakšne pozitivne in negativne učinke imajo na gospodarstvo in družbo.

Seveda ne smemo podcenjevati nevarnosti, da nam javne finance in primanjkljaji ne uidejo izpod nadzora. Za majhne, odprte ekonomije, ki delijo usodo skupnega monetarnega prostora, je takšna previdnost še toliko bolj potrebna. Toda to še ne pomeni, da bi morali nediskriminatorno, premalo premišljeno izvajati reze brez drugih ukrepov, povezanih s podporo investicijam, rasti, zaposlovanju in vključujočem družbenem razvoju. Nekatere vodilne majhne evropske države uspešno združujejo oboje: so med najbolj konkurenčnimi družbami sveta, obenem imajo najbolj socialno kohezivne družbe. Socialna kohezivnost in konkurenčnost gresta z roko v roki, če premoremo celovito družbeno razvojno strategijo. V nasprotnem primeru je lahko poglobljanje javnega dolga in primanjkljajev v resnici Damoklejev meč nad našo ekonomsko in socialno prihodnostjo.

3. Pravni in socialni vidiki evropskega fiskalnega pakta

¹⁷ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 102 – 106.

¹⁸ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 106 – 107.

¹⁹ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 117.

²⁰ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 119 - 120.

²¹ Heilbroner R., Bernstein P., nav. delo, str. 127.

Dosedanji pregled ekonomskih vidikov in potencialnih učinkov je pokazal vrsto izredno problematičnih razsežnosti fiskalnega pakta. Podobno velja tudi za pravne, socialne, razvojne in druge vidike. Oktroirani členi v ustavah članicah se na podlagi zgodovinskih izkušenj ne obnesejo dobro. To spoznava in o tem razmišlja vse več članic Unije. Tako intenzivno analizirajo celotno besedilo fiskalnega pakta, kakor tudi posledice izvrševanja takšnega dogovora.

O koristnosti in preišljenosti evropskega fiskalnega dogovora ne dvomijo le nekateri vodilni svetovni ekonomisti, temveč tudi vodilni evropski pravniki. Jean-Claude Piriš, nekdanji direktor pravne službe evropskega sveta, ki je sodeloval pri pisanju vseh temeljnih dokumentov od Maastrichta do Lizbonske pogodbe, je evropski fiskalni dogovor označil kot pogodbo zunaj pogodbe in podal oceno, da »ta majhen kos papirja« ne more ustaviti evropske finančne krize ter da bo za to potrebnih več korakov. Izpostavil je omejen domet ostrih varčevalnih ukrepov in se tudi zavzel za večjo vlogo nacionalnih parlamentov pri naslavljanju evropske finančne in gospodarske krize zaradi vprašanja demokratične legitimnosti.²²

Demokratične legitimnosti v postopku sprejemanja evropskega fiskalnega dogovora resnično močno primanjkuje, po nekaterih dostopnih podatkih je celotna pogodba bila oblikovana tako, da bi se bilo mogoče izogniti irskemu referendumu. Ne le na Irskem, tudi v drugih državah članicah, ki so zavezane transparentnosti in široki demokratični legitimnosti odločanja, ne preostane drugega, kot obsežna in kvalificirana razprava ne le o evropskem fiskalnem dogovoru, temveč tudi o evropskem spopadanju s krizo, o prihodnosti EU in nacionalnih držav. V marsičem gre za nadaljevanje nikoli zadostno artikulirane vseevropske razprave o ustavni pogodbi.

Pravne in ustavnopravne razsežnosti evropske fiskalne pogodbe so proceduralne in vsebinske narave. Proceduralne narave je sam postopek sprejemanja evropskega fiskalnega dogovora, ki močno odstopa od postopka pri sprejemanju ustavne oz. lizbonske pogodbe in pomeni nižanje standarda evropske transparentnosti in demokratične legitimnosti. Čeprav bi imela morebitna uveljavitev fiskalnega dogovora daljnosežne posledice za vodenje fiskalnih, davčnih, socialnih in razvojnih politik v državah članicah, se poskuša njeno uveljavitev doseči zgolj s formalnimi potrditvami v nacionalnih parlamentih, brez vseevropske in nacionalnih razprav. Na ta način ne bo možno preseči evropske krize, ki ni le finančna, gospodarska, socialna, temveč tudi kriza voditeljstva in še posebej kriza demokratične legitimnosti. Ker bodo bremena finančne krize porazdeljene med vse segmente družbe, tudi tiste, ki h krizi niso ničesar prispevali, bi morali o vzrokih krize in njenem preseganju govoriti veliko bolj transparentno.

Dosedanje razprave in analize na Irskem so denimo pokazale ne le na prociklično naravnost pravil, temveč tudi na obratni redistributivni učinek ostrih varčevalnih ukrepov. Slednji namreč nesorazmerno bolj prizadenejo socialno najbolj ranljive sloje družbe. Tudi zato bi morali o vprašanju uravnoteženosti, družbeno sprejemljivi porazdelitvi bremen in ukrepih za izhod iz krize razpravljati veliko bolj vključujoče in pluralno. Skupne probleme bomo lahko presegli le s skupnim pristopom. Doslej je veljalo, da je EU konsenzualna povezava, kjer obstaja ravnotežje med trgom in socialnimi ukrepi in kljub resnosti krize ter njenim razsežnostim ni razloga, da bi iz konsenzualne Unije dobili Unijo po vsiljevanja modelov od zgoraj navzdol.

Na pomembno vsebinsko razsežnost ustavne razprave je opozoril Bojan Bugarič, ki je izpostavil pomembno izročilo primerjalnega ustavnega prava, da se posameznih ekonomskih doktrin ne zapisuje v ustavo, ki je temeljni dokument vsake družbe in ki mora dopustiti

²² EU Observer: EU legal expert casts doubt on new fiscal treaty, 11. Januar 2012, <<http://euobserver.com/9/114835>> (17. 3. 2012) in <<http://euobserver.com/1015/114833>> (17. 3. 2012)

ustavni pluralizem na področju ekonomije, politike, glede razvojnih in drugih družbenih vprašanj.²³ Cementiranje ene ekonomske doktrine v ustavo pomeni oženje ustavne demokracije in siromašenje ustavnega diskurza ter delovanja. Fascinacija z numeričnimi omejitvami, zapisanimi v najvišje pravno zavezujoče dokumente kaže na odsotnost koherentne razvojne vizije EU in njenih članic.

Naslednji vsebinski pravni argument izhaja iz razmerja med državami članicami in Unijo. Doslej je veljalo, da države članice še naprej primarno skrbijo za ekonomsko in socialno varnost svojih državljanov. Unija nikoli ni izdelala instrumentov in politik za zagotavljanje ekonomske in socialne varnosti evropskih državljanov. Ta ustavna asimetrija med deklariranimi cilji Unije za zagotavljanje evropskega socialnega modela in dejansko šibko pristojnostjo Unije na področju evropske socialne politike se je z Lizbonsko pogodbo le še utrdila. Evropski proračun je dejansko cementiran na dober odstotek evropskega BDP, kar ne omogoča izvajanje nobene resne razvojne, izobraževalne ali socialne politike EU. Po drugi strani pa EU sprejema vse zahtevnejše in vse ostrejše ukrepe na področju makroekonomske politike držav članic. Tako postaja EU vse večje regulatorno in administrativno breme za države članice in vse globlje posega v makroekonomske odločitve držav članic. S tem onemogoča iniciativo in razvojne pobude na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Evropski fiskalni dogovor je le vrh ledene gore takšni vrsti centralizacije, ki obenem vse bolj omejuje delovanje, ustvarjalnost in iniciativo na ravni držav članic. Vsiljevanje ekonomskih in socialnih doktrin obenem duši pobudo po evropskih regijah in državah, vse bolj onemogoča zagotavljanje doseženih socialnih standardov držav članic in oži uresničevanje ustavne demokracije. Tak model ni vzdržan in predstavlja vir prihodnjih konfliktov in nesoglasij znotraj razširjene EU.

Poleg načelnih ustavnopravnih vprašanj bi morali podrobno preučiti še nekatere druge, doslej spregledane določbe evropskega fiskalnega dogovora. Čl. 6 govori o *ex ante* obveznosti držav članic, da obveščajo Evropsko komisijo in Svet o nameravani izdaji javnega dolga, čl. 11 o tem, da je potrebno *ex ante* razpravljati in usklajevati izvedbo kakršnekoli obsežnejše ekonomske reforme v državi članici. V teh določbah pa so nastavki za izjemne birokratske postopke, zaplete in intervencije nikomur odgovornih evropskih tehnokratov v odločitve, ki so v pristojnosti nacionalnih parlamentov. Lahko rečemo, da izgube preostankov fiskalne suverenosti držav članic EU ne nadomešča z ničemer novim, zato morebitno striktno izvajanje določb fiskalnega dogovora pomeni še hitrejše slovo od preostalih dosežkov evropske socialne države dvajsetega stoletja. Prav to je nakazal tudi predsednik ECB, ko je evropski socialni model razglasil za preteklost. Verjetno bi kazalo o tem za mnenje povprašati tudi evropske državljane in davkoplačevalce.

O tveganih korakih v smeri monopolizacije EU s strani evropskih političnih elit jasno in nedvoumno govori eden vodilnih evropskih mislecev in tudi eden največjih podpornikov evropskega projekta nemški filozof in sociolog Jürgen Habermas.

4. Zaključek

Namen tega prispevka je bil prikazati ekonomske, pravne, socialne in razvojne razsežnosti evropskega fiskalnega dogovora, te pogodbe zunaj evropskih pogodb. Večina ne zdrži resne kritične presoje in zanimivo bo spremljati argumente in pojasnila predlagateljev dogovora v nacionalnih parlamentih. Ne gre za običajen »tehnični« dogovor, ki ga je mogoče enostavno in nesporno izvajati v praksi. Tudi ne gre za pragmatično prilagajanje evropskim realnostim.

Gre za odsotnost evropske vizije bolj vključujočega in bolj uravnoveženega razvoja in za vsiljevanje določene konzervativne ekonomske doktrine v temeljne dokumente. Ker dogovor

²³ Bugarič B., O ekonomskih teorijah in ustavnih besedilih, Sobotna priloga Dela, 10. Marec 2012.

ne zahteva, da se zapiše v nacionalne ustave, bo kakršnokoli hitenje v pisanje ustave ali ustavne zakone le nepremišljeno in nekritično hitenje, ki ne bo moglo prinesiti za prihodnost nacionalnih držav v pogojih globalizacije in evropeizacije nič dobrega.

Nihče ne podcenjuje resnosti finančne krize in učinka na javne finance. Potrebna je resna razprava na nacionalni ravni o razvojnih priložnostih, omejitvah, strukturi in kvaliteti socialne države v prihodnje. Toda poti do konsolidacije so lahko različne, terjajo močnejšo vizijo, usklajevanje in sodelovanje kot ga prinaša evropski program ekonomskega in socialnega fatalizma. Zato bolj kot fiskalni pakt potrebujemo pakt o dolgoročno bolj uravnoveženem, bolj vključujočem, bolj raznolikem razvoju na ravni lokalnih, regionalnih in nacionalnih držav članic EU.