



Ocena vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili

na podlagi osnutka dopolnjenega Programa stabilnosti in predloga okvira proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020

Fiskalni svet je na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP UL, 55/15, (2.)1. in (2.) 8. točka 7. člena) zavezan podati mnenje o Programu stabilnosti ter o spremembah okvira glede vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

V nadaljevanju je predstavljena ocena javnofinančne politike na osnovi osnutka dopolnitve Programa stabilnosti 2017 in predloga sprememb Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020, ki je pripravljena tudi s pomočjo podatkov in analiz Urada za makroekonomske analize, saj je Fiskalni svet začel delovati šele 22. marca letos.

Povzetek ocene

Fiskalni svet ocenjuje, da sta osnutek dopolnitve Programa stabilnosti 2017 oziroma predlog sprememb okvira za pripravo proračunov zastavljena skladno s pravilom omejitve nominalnega primanjkljaja pod 3% BDP in pravilom za dolg. Ocene skladnosti z izdatkovnim pravilom na podlagi podatkov, predloženih v osnutku dopolnitve Programa stabilnosti 2017, ni možno narediti.

Program stabilnosti in Odlok predvidevata prenizek strukturni napor glede na pravila EU ter znatna zunanja in domača tveganja. Poleg tega ukrepi, da bi dosegli takšen napor, v Programu stabilnosti niso dovolj opredeljeni.

Fiskalni svet pričakuje, da Vlada RS v letu 2017 pripravi nabor dodatnih ukrepov v višini 0,2 % BDP za leto 2017 tako, da bo dosežen povprečni strukturni napor v letih 2016 in 2017 v višini 0,6% BDP ali vsaj ustrezno povečan fiskalni napor za leti 2018 in 2019 za 0,2 % BDP v dveh letih. Potrebno je ob tem tudi upoštevati, da je v letu 2016 znaten del strukturnega napora dosežen z velikim znižanjem porabe EU sredstev oziroma investicij, kar ne zagotavlja trajne podlage za uravnoteženje javnih financ.

Javne izdatke je potrebno v Programu stabilnosti in okviru za pripravo proračunov v naslednjih letih omejiti tako, da bo cilj izravnane strukturnega salda dosežen že sredi programskega obdobja in ohranjen v naslednjih letih, ko mora biti upoštevana zgornja meja izdatkov iz 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu.

Gospodarska gibanja so bila v letu 2016 ugodna. Napovedi večine institucij kažejo, da bo Slovenija v letu 2017 prešla v območje pozitivne proizvodne vrzeli, v katerem se bo nahajala tudi v prihodnjih letih. Skladno s tem in skladno z zavezami, danimi v okviru mednarodnih pogodb, bi morala Slovenija, omejiti javnofinančne spodbude, da ne bo prišlo do pregrevanja gospodarstva. Ker (i) napovedi trenutno kažejo, da pozitivna proizvodna vrzel ne bo občutna, (ii) so tveganja makroekonomskih napovedi ocenjena kot uravnotežena in (iii) se bo gospodarstvo glede na pravila Pakta o stabilnosti in rasti nahajalo v območju normalne rasti, lahko fiskalna politika omejevanje izvaja na postopen način, ki je še prijazen gospodarski rasti. Kljub temu je v obdobju ugodne rasti nujno ustvariti prostor za javnofinančno politiko, ki bo potreben ob udejanjanju znatnih negativnih zunanjih in notranjih tveganj ter v manj ugodnem delu cikla.

Osnutek programa je zastavljen tako, da odstopa od pravil glede strukturnega primanjkljaja in s tem ne zagotavlja ustreznega prostora. To lahko zmanjšuje zaupanje v trdnost javnih financ in neugodno vpliva na položaj države na finančnih trgih z višjimi obrestnimi pribitki. Predvsem je potrebno bolj jasno opredeliti ukrepe za izboljšanje strukture izdatkov in njihovo omejitev.

Skladnost s pravili

Primanjkljaj države se je znižal na 1,6% BDP v letu 2016. V letu 2017 in tudi za naslednja leta je glede na razpoložljive projekcije, če ne bodo realizirana negativna tveganja, pričakovati, da bo Slovenija spoštovala pravilo zgornje meje primanjkljaja 3% BDP.

Izdatki države naj praviloma ne bi rasli hitreje kot potencialna rast, zmanjšana za konvergenčni pribitek za približevanje srednjeročnemu cilju. V zadnjih letih programskega obdobja, ko bi morala Slovenija že imeti izravnani strukturni saldo, je potrebno upoštevati izdatkovno mejo, kot jo določa 3. člen Zakona o fiskalnem pravilu. Ocene skladnosti z izdatkovnim pravilom na podlagi podatkov, predloženih v osnutku dopolnitve 2017 Programa stabilnosti in srednjeročnega okvira, ni možno narediti.

Strukturni primanjkljaj bi se moral po pravilih Pakta o stabilnosti in rasti v obdobju, ko se gospodarstvo nahaja v območju pozitivne vrzeli, ki ne presega 1,5%, in ko dolg sektorja država presega 60% BDP, znižati za vsaj 0,6% BDP, dokler ni dosežen izravnani strukturni saldo. Odstopanje od potrebnega fiskalnega navora je znatno, če znaša odstopanje v posameznem letu 0,5 % BDP ali več oziroma v povprečju dveh zaporednih let 0,25% BDP ali več.

Fiskalni napor, ki je predviden v dopolnjenem Programu stabilnosti v letu 2017 znaša 0,2%, v letu 2018 pa 0,3%. Ker poleg tega niso dovolj opredeljeni ukrepi za njegovo znižanje menimo, da obstoja tveganje znatnega odklona od EU pravil glede strukturnega primanjkljaja v tem letu in znatnega odklona na ravni dvehletnih povprečij. Ob tem velja opozoriti, da je pretežen del doseganja strukturnega napora dosežen na predvidenih enkratnih dejavnikih. Program stabilnosti namreč v letih 2017 in 2018 predpostavlja enkratne dejavnike v višini 0,4% BDP.

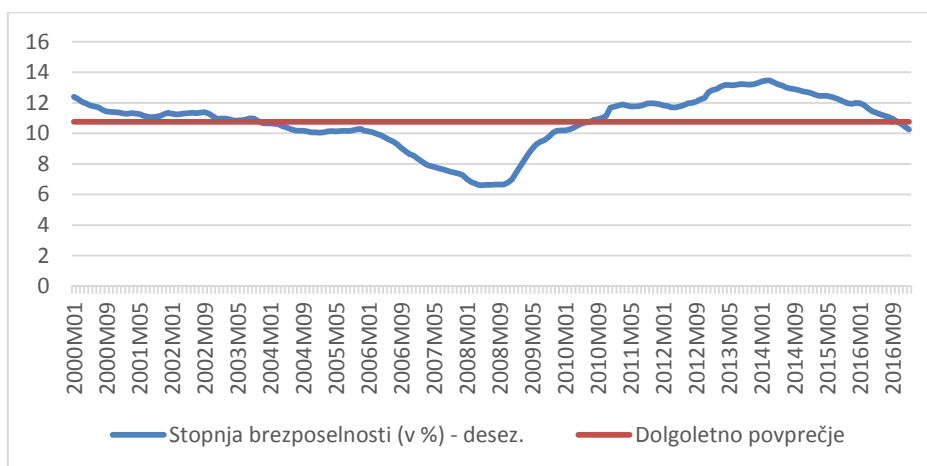
Pravilo za dolg v prehodnem obdobju pomeni, da se mora dolg v povprečju treh let po izstopu iz postopka presežnega primanjkljaja zniževati za 1/20 razlike do 60% BDP oziroma da mora biti izvajana minimalna strukturna prilagoditev (MSLA), ki to zagotavlja. To pravilo naj bi bilo glede na osnutek dopolnitev Programa stabilnosti upoštevano, če ne bo realizacije negativnih tveganj. K temu sicer prispeva tudi zniževanje rezerv iz predfinanciranja in ne le 'prava' strukturna prilagoditev.

Makroekonomske predpostavke

V zvezi z navedbami v dokumentu "Program stabilnosti, dopolnitev 2017 – prvi osnutek", ki naj bi služile podpori teze, da se ekonomija ne pregreva, je potrebno upoštevati:

1. Stopnja registrirane brezposelnosti padla pod dolgoletno povprečje.

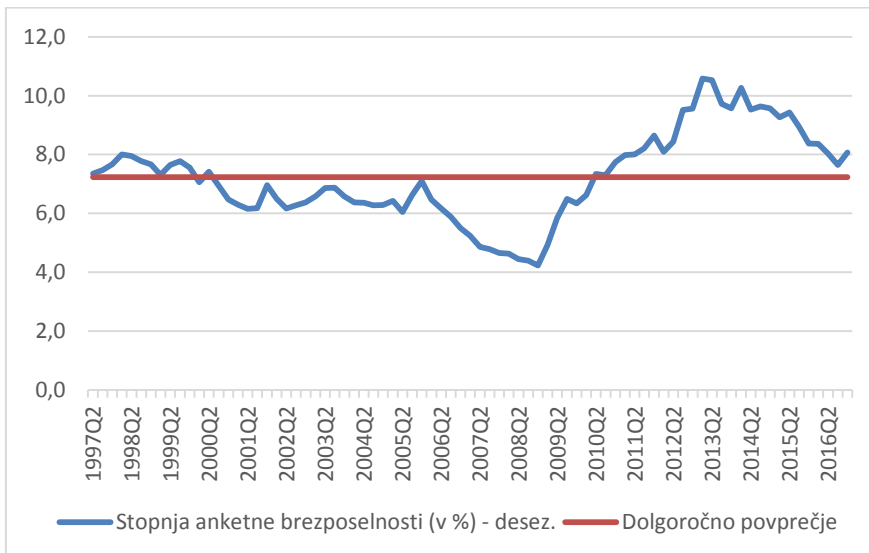
Slika: Stopnja registrirane brezposelnosti, Slovenija:



Vir: SURS, ZRSZ, preračuni UMAR.

- Stopnja anketne brezposelnosti se je lani zniževala v smeri dolgoletnega povprečja, a se je konec lanskega povišala. Novejše napovedi, ki upoštevajo zadnje makroekonomske podatke, kažejo, da bo letos stopnja anketne brezposelnosti nižja od dolgoletnega povprečja.

Slika: Stopnja anketne brezposelnosti, Slovenija:



Vir: SURS, preračuni UMAR.

- Poleg podatkov o brezposelnosti je potrebno upoštevati še podatke o industrijski proizvodnji, ki je v začetku letošnjega leta presegla ravni iz leta 2008.

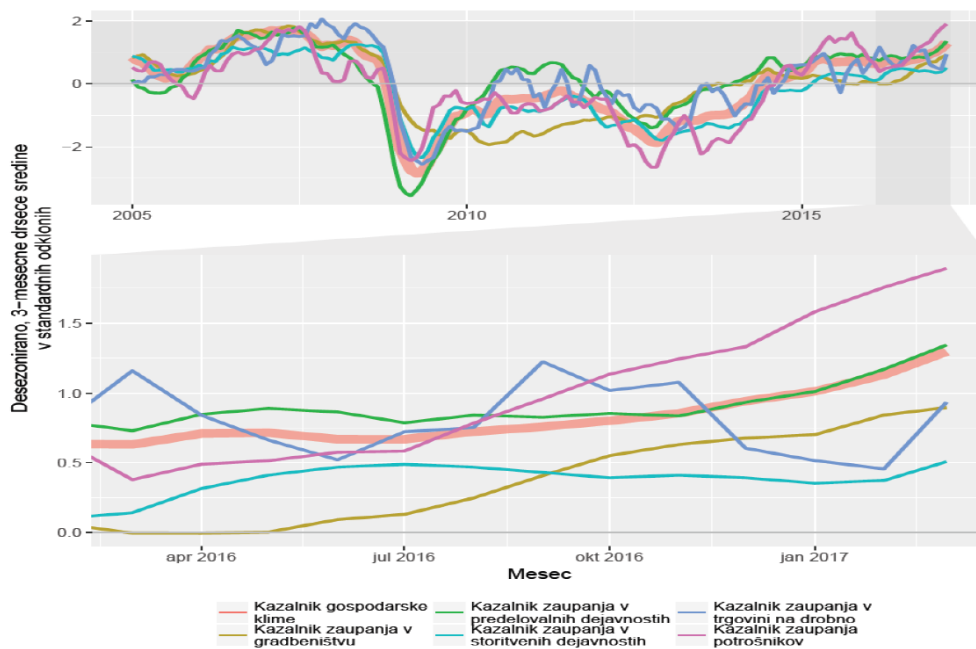
Slika: Industrijska proizvodnja, Slovenija:



Vir: SURS, preračuni UMAR.

4. Kazalniki poslovnih tendenc, ki se v makroekonomski praksi pogosto uporabljajo kot indikatorji poslovnega cikla (OECD [Business Tendency Surveys](https://www.oecd.org/std/leading-indicators/31837055.pdf), Pridobljeno na: <https://www.oecd.org/std/leading-indicators/31837055.pdf>), so na začetku leta 2017 prav vsi višje od dolgoletnega povprečja, trije celo več kot en standardni odklon višje.

Slika: Gibanje kazalnikov zaupanja in gospodarske klime



Vir: SURS, preračuni Ministrstvo za finance

Ti indikatorji nakazujejo, da v prihodnjih letih že utegne priti do gospodarskega pregrevanja.

Priporočilo Fiskalnega sveta

Glede na ugoden razvoj makroekonomske situacije in glede na tveganja, ki so vedno prisotna, Fiskalni svet priporoča Vladi RS ustrezno opredelitev ukrepov za doseganje ciljev, ki so predstavljeni v programu ter povečanje fiskalnega napora v višini 0,2 % BDP za leto 2017, da bo dosežen povprečni fiskalni napor pri zniževanju strukturnega salda v letih 2016 in 2017 v višini 0,6% BDP. S tem bo dosežena skladnost s Paktom stabilnosti in rasti. V letu 2016 je bil izračunan izdaten fiskalni napor v višini 0,8% BDP, vendar je bil njegov znaten del dosežen z velikim znižanjem porabe EU sredstev oziroma investicij, kar ne zagotavlja trajne podlage za uravnoteženje javnih financ. Zavedamo se, da smo že sredi leta in da bi lahko zahteva po 0,2% BDP dodatnega strukturnega napora v letu 2017 težko izvedljiva, saj zahteva kvalitetne strukturne spremembe, za katerih učinek je do konca letošnjega leta malo časa.

Ob težnji, da na srednji rok vendarle ostanemo v okvirih pravil Pakta stabilnosti in rasti, dopuščamo možnost, da se na osnovi ukrepov, ki jih v letu 2017 sprejme Vlada RS dodatni strukturni napor v skupni višini 0,2% BDP izvede v letih 2018 in 2019. To omogoča, da so strukturni ukrepi sprejeti s premislekom in so take narave, da zagotavljajo vzdržnost na srednji rok.

Povečanje fiskalnega napora v smeri uravnovešenja strukturnega salda znižuje ekspanzivnost fiskalne politike, ki je potrebna glede na normalizacijo makroekonomskih pogojev.