



Številka: 30-1/2017/15

Datum: 18. 7. 2017

Ocena Fiskalnega sveta:

Skladnost izvršenega proračuna sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2016

Fiskalni svet po pregledu makroekonomskih razmer in javno-finančnih gibanj **ocenuje, da je Slovenija v letu 2016 izpolnila fiskalna pravila**, ki veljajo v obdobju, v katerem Slovenija še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja. Strukturni napor je v letu 2016 znašal nad 0,5 o.t. BDP in bil tako na meji (0,6 o.t. BDP) oziroma nad mejo prilagoditve, ki jo od države članice EU, ki še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja, zahteva preventivni del Pakta o stabilnosti in rasti. Slovenija je v letu 2016 izpolnila izdatkovno pravilo in pravilo postopnega nižanja dolga, ki veljata v preventivnem delu Pakta o stabilnosti in rasti oziroma v prehodnem obdobju po izstopu iz postopka presežnega primanjkljaja (Excessive Deficit Procedure; EDP). Izpolnjevanje izdatkovnega pravila je v veliki meri posledica nizkih investicij zaradi šibkega črpanja sredstev iz skladov EU pa tudi z manjšimi kapitalskimi transferi v povezavi z delovanjem DUTB. Izpolnjevanje pravila postopnega nižanja dolga je bilo doseženo predvsem z znižanjem depozitov, ki so se kumulirali v predhodnih letih na podlagi zadolževanja ob ugodnih pogojih financiranja. Zato kljub izpolnjevanju fiskalnih pravil v letu 2016 ob upoštevanju naštetih dejavnikov trajno izboljšanje javno-finančnega položaja še ni bilo doseženo.

Tabela 1: Zbirni prikaz izpolnjevanja fiskalnih pravil v letu 2016

	Zahtevano	Realizacija	Izpolnjevanje	Odstopanje (% BDP)	Odstopanje (mio EUR)	Občutno odstopanje
A. Fiskalni položaj						
Strukturni saldo (% BDP)	0,25	-1,4 / -1,5*	MTO še ni dosežen	-	-	-
B. Strukturno prilagajanje						
I. Sprememba strukturne bilance						
Enoletna sprememba (o.t. BDP)	0,6	0,5 / 0,9*	DA	-0,1 / 0,3	-40 / -	NE / -
Dveletna sprememba (o.t. BDP)		(pravilo ne velja - EDP v 2015)		-	-	-
II. Izdatkovno pravilo						
Enoletna sprememba (%)	0,4	-0,1	DA	-	-	-
Dveletna sprememba (%)		(pravilo ne velja - EDP v 2015)		-	-	-
C. Prilagajanje dolga						
MLSA	82,2	79,7	DA	-	-	-
Sprememba dolga (o.t. BDP)	-1,2	-3,5	DA	-	-	-

Opomba: * Prikazani sta dve oceni glede na dve različno definirani povprečji (glej Sliki 4 in 5).

Vir: Fiskalni svet.

Fiskalni svet je na podlagi četrte alineje 2. točke in tretje alineje 3. točke 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) **zavezan podati oceno skladnosti izvršenega proračuna sektorja država s fiskalnimi pravili za preteklo leto.** Statistični urad Republike Slovenije je 19.6.2017 Fiskalnemu svetu na zaprosilo Ministrstva za finance Republike Slovenije posredoval podatke o konsolidiranih bilancah sektorja država iz Nefinančnih računov sektorja država in Poročila o primanjkljaju in dolgu države za leto 2016. Na podlagi teh podatkov in na podlagi lastne ocene makroekonomskega stanja v Sloveniji podaja Fiskalni svet oceno skladnosti izvršenega proračuna sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2016.

15. člen ZFisP določa, da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. To velja za obdobje, ko srednjeročni fiskalni cilj (trenutno: presežek na ravni 0,25 % BDP) še ni dosežen. Ker je strukturni saldo v Sloveniji glede na razpoložljive ocene v letu 2016 izkazoval primanjkljaj (glede na povprečje institucij, ki te ocene pripravljajo, na ravni nekaj pod 1,5 % BDP), velja v letu 2016 pravilo o znižanju strukturnega salda za 0,6 o.t. BDP.

1. Makroekonomske razmere v letu 2016

Makroekonomske razmere v letu 2016 so bile v Sloveniji v letu 2016 ugodne in so podpirale javno-finančno konsolidacijo. Bruto domači proizvod se je povečal za 2,5 % v stalnih oziroma za 3,1 % v tekočih cenah. Leto 2016 je bilo tretje leto zaporednega povečevanja BDP, ki ga je zaznamovalo tudi občutnejše povečanje davčne osnove. V letu 2016 sta se namreč poleg rasti mase sredstev za zaposlene na ravni okoli 4,5 % po nekaj letih upadanja oziroma skromne rasti za okoli 2,5-3 % nominalno povečali skupna domača in končna domača potrošnja. K temu je največ prispeval porast porabe gospodinjstev, čeprav je solidna rast izvoza ostala glavni dejavnik gospodarske rasti. Bruto investicije v osnovna sredstva so se, predvsem zaradi padca investicij sektorja država, nekoliko zmanjšale. Padec investicij sektorja država je povzročilo predvsem visoko črpanje sredstev iz skladov EU ob zaključku prejšnje finančne perspektive v letu 2015 oziroma zastoj pri črpanju sredstev ob prehodu na novo perspektivo. Skupaj s pozitivnimi pogoji menjave je rast izvoza, ki je prehitela okrevanje domače porabe, prispevala k povečanju presežka tekočega računa. Zaposlenost se je v letu 2016 okrepila za 2 %. Nadaljevala se je rast plač, ki je v celotnem gospodarstvu preseгла rast produktivnosti. Rast bruto plače na zaposlenega je bila v povprečju leta nadalje razmeroma skromna, rast plač v javnem sektorju pa je prehitela rast plač v zasebnem sektorju. Cene življenjskih potrebščin so v povprečju leta nekoliko upadle, čeprav je predvsem naraščanje cen surovin ob koncu leta povzročilo medletni porast inflacije.

V letu 2016 se je nadaljevalo zmanjševanje makroekonomskih neravnotežij, podatki pa nakazujejo na možnost obstoja oziroma kopičenja nekaterih omejitev na trgu dela. Podatki nefinančnih računov kažejo, da so se presežki oziroma primanjkljaji varčevanja v vseh narodnogospodarskih sektorjih zmanjševali. To velja tako za zasebni sektor, kjer se je zmanjševal predvsem presežek varčevanja nad investicijami v nefinančnih družbah, kot za sektor države, kjer se je zmanjševal presežek investicij nad varčevanjem – ravnotežja sektorja države podrobneje obravnavamo v 2. poglavju. Nefinančne družbe so nadaljevale s procesom razdolževanja, ki je v večini gospodarstva v veliki meri sicer že zaključen, še naprej pa se je izboljševala kakovost njihovih virov financiranja. Ta se odraža predvsem v večanju pomena dolgoročnejših virov financiranja in njihovi razpršitvi, predvsem v smeri lastnih virov in financiranja z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili se je v letu 2016 znižala za 1 o.t. na 8,0 %. To je še vedno višje kot v obdobju stabilne

gospodarske rasti v letih pred krizo. Kljub temu nekateri, zaenkrat predvsem anketni, kazalniki kažejo na naraščajoče pomanjkanje ustrezno usposobljene delovne sile. Osnovna inflacija še vztraja na razmeroma nizkih ravneh okoli 1 % in še ne kaže znakov presežnega domačega povpraševanja.

Tabela 2: Osnovni makroekonomski podatki

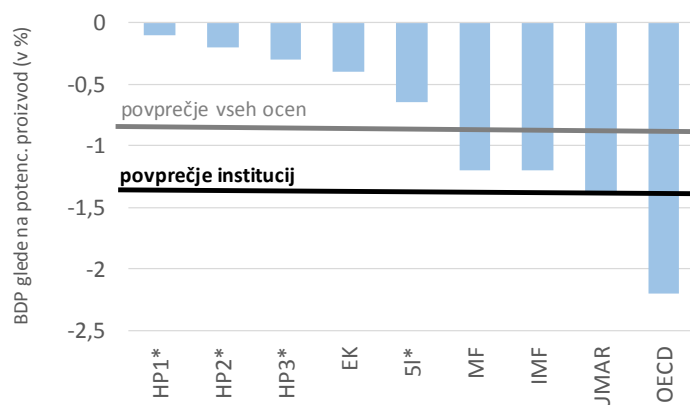
stopnje rasti v %, če ni navedeno drugače	dolgoletno					
	povprečje	2012	2013	2014	2015	2016
BDP (realno)	2,5	-2,7	-1,1	3,1	2,3	2,5
Produktivnost dela	2,3	-1,8	0,0	2,6	1,2	0,5
<i>prispevek k rasti BDP</i>						
Domača poraba (v o.t.)	2,0	-5,6	-1,9	1,7	1,3	2,2
Saldo menjave s tujino (v o.t.)	0,5	3,0	0,8	1,4	1,1	0,3
Zaposlenost	0,2	-0,9	-1,1	0,4	1,1	2,0
Stopnja brezposelnosti (ILO; %)	7,7	8,9	10,1	9,7	9,0	8,0
Rast povprečne plače (nom.)	4,1	0,1	-0,2	1,1	0,7	1,8
Saldo tekočega računa (% BDP)	0,1	2,2	4,4	5,8	4,4	5,3
Izvoz blaga in storitev (realno)	6,3	0,6	3,1	5,7	5,6	5,9
Uvoz blaga in storitev (realno)	5,5	-3,7	2,1	4,2	4,6	6,2
Inflacija	2,7	2,6	1,8	0,2	-0,5	-0,1

Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet.

Fiskalni svet na podlagi makroekonomskih gibanj in na podlagi razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli ocenjuje, da se je Slovenija v letu 2016 še nahajala v območju negativne proizvodne vrzeli. Po oceni vseh institucij, ki pripravljajo oceno proizvodne vrzeli za Slovenijo, je bila le-ta v letu 2016 še negativna. Razlike v ocenah proizvodne vrzeli so zaradi različnih metodologij in različnih vhodnih podatkov pričakovane, pri določitvi stanja gospodarstva je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da se lahko ocene proizvodne vrzeli s časom občutno spreminjajo. Po oceni obeh domačih institucij, UMAR (Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2017) in MF (Program stabilnosti – dopolnitev 2017), je bila proizvodna vrzel v letu 2016 negativna. Tudi po zadnji oceni Evropske komisije (ocena PS 2017) je bila proizvodna vrzel v Sloveniji v letu 2016 negativna, a najmanj med institucijami, ki podajajo tovrstne ocene. Oceno, po kateri raven BDP še zaostaja za potencialno ravniyo gospodarske aktivnosti, potrjujejo tudi izračuni na podlagi alternativnih metod določanja cikličnega stanja gospodarstva. Tudi ob upoštevanju preteklih popravkov ocen proizvodne vrzeli bi le-ta v letu 2016 ostala negativna, čeprav bi se ob popravku navzgor ocena cikličnega položaja gospodarstva precej približala uravnoveženemu stanju.¹ Tudi glede na pregled vseh razpoložljivih kazalnikov je moč sklepati, da se je negativna proizvodna vrzel v letu 2016 nadalje zmanjševala.

¹ Spremembe ocen proizvodne vrzeli za Slovenijo se gibajo na ravni okoli ± 1 o.t. (glej npr. UMAR: Ekonomski izzivi, 2016).

Slika 1: Ocene proizvodne vrzeli za leto 2016



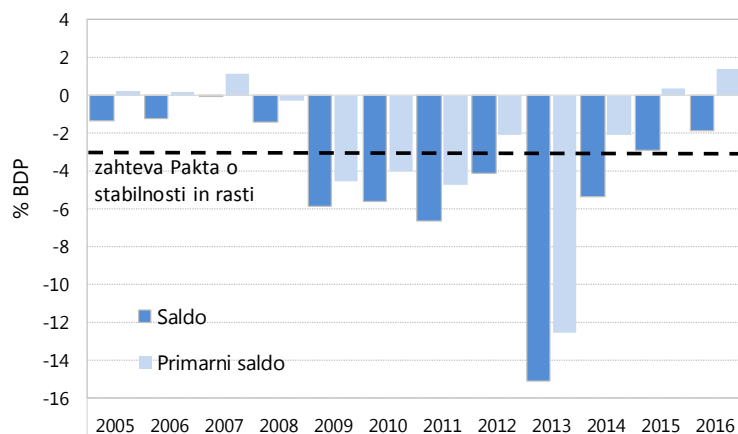
Opomba: V sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene proizvodne vrzeli, ki jih izdelujejo navedene institucije. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene proizvodne vrzeli na podlagi statističnih modelov (označene so z *; potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100,400,1600) ter s 5-letnim povprečjem BDP).

Viri: UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS.

2. Javno-finančna gibanja v letu 2016

Javno-finančna gibanja so bila v letu 2016 ugodna. Zaznamovali so jih predvsem ugodne makroekonomske razmere, nizek obseg črpanj sredstev skladov EU in postopno sproščanje varčevalnih ukrepov. Primanjkljaj salda sektorja država je v letu 2016 po podatkih SURS znašal 733 mio EUR oziroma 1,8 % BDP, presežek primarnega salda pa 542 mio EUR oziroma 1,4 % BDP. Takšen primanjkljaj je manjši od predvidenega ciljnega primanjkljaja v Programu stabilnosti (dopolnitev 2016) ter od načrtovanega primanjkljaja v Osnutku proračunskega načrta za leto 2016 (jesen, 2015) ki je v obeh dokumentih znašal 2,2 % BDP. Leto 2016 je bilo drugo leto zapored, ko je bil primanjkljaj salda sektorja države nižji od 3 % BDP in s tem drugo leto, od kar je Slovenija izšla iz korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Primarni saldo je izkazoval presežek drugo leto zapored, znašal je 542 mio EUR oziroma 1,4 % BDP. V primerjavi s primanjkljajem salda sektorja država to nakazuje na še vedno velik obseg obresti oziroma izdatkov za financiranje dolga.

Slika 2: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet

V letu 2016 se je zmanjšal le primanjkljaj podsektorja centralna država. Pregled podbilanc sektorja država kaže, da je manjši primanjkljaj sektorja centralna država tako v celoti prispeval k znižanju primanjkljaja sektorja država. Sektor lokalne države je ustvaril presežek, a je bil ta manjši kot v letu 2015, medtem ko so skladi socialne varnosti po presežku v zadnjih nekaj letih v letu 2016 zabeležili manjši primanjkljaj.

Tabela 3: Saldo podsektorjev sektorja država

	2013	2014	2015	2016
	<i>mio EUR</i>			
Država	-5.426	-2.005	-1.126	-733
Centralna država	-5.439	-2.035	-1.292	-729
Lokalna država	-51	-44	120	67
Skladi socialne varnosti	65	73	46	-70
	<i>% BDP</i>			
Država	-15,1	-5,4	-2,9	-1,8
Centralna država	-15,1	-5,4	-3,4	-1,8
Lokalna država	-0,1	-0,1	0,3	0,2
Skladi socialne varnosti	0,2	0,2	0,1	-0,2

Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet

Prihodki sektorja država so se v letu 2016 zmanjšali za okoli 80 mio EUR oziroma za 0,5 % glede na predhodno leto. K znižanju prihodkov je največ prispeval padec prihodkov iz kapitalskih transferov, ki je predvsem povezan z manjšim črpanjem sredstev nove finančne perspektive EU. Komponente prihodkov, odvisne od makroekonomskih gibanj, so skladno z ugodnimi gibanji na trgu dela in večanjem trošenja, rasle solidno, saj so se tako davčni prihodki kot socialni prispevki v primerjavi z letom 2015 povečali za okoli 4 %.

Izdatki celotnega sektorja država so se v letu 2016 zmanjšali za okoli 470 mio EUR oziroma za 2,6 % glede na predhodno leto. Tudi na padec izdatkov so najpomembneje vplivale transakcije, vezane na črpanje sredstev EU skladov, saj so se najbolj znižale investicije. Medletno manjši so bili tudi kapitalski transferi, ki so se zmanjšali za okoli 290 mio EUR. Zaradi visoke osnove iz leta 2015² so k temu največ prispevali manjši transferi, povezani z delovanjem DUTB. Hkrati so se komponente izdatkov, ki predstavljajo fiksni del izdatkov, precej povečale.³ Med komponentami izdatkov, ki so se najbolj povišale, izstopajo sredstva za zaposlene, tako zaradi rasti povprečne plače kot zaradi porasta zaposlenosti v sektorju država,⁴ in socialna nadomestila, kot posledica delnega sproščanja ukrepov, sprejetih v letu 2012.⁵ V letu 2016 so se zaradi stroškov, povezanih s posli valutne zamenjave obveznic države, izdanih v letih 2012-2014, povečali tudi izdatki za obresti.⁶

² Glej tudi <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/5898>.

³ Doslej opravljeni pregledi izdatkov na različnih področjih, npr. izobraževanja, kulture ter socialne varnosti in pokojninskega varstva, sicer kažejo na možnostih precejšnjih prihrankov, tudi ob upoštevanju zagotavljanja dosežene ravni kakovosti in primernega pokrivanja potreb na omenjenih področjih.

⁴ Po podatkih iz registra o delovno aktivnem prebivalstvu se je število zaposlenih v dejavnosti javne uprave in obrambe ter dejavnosti obvezne socialne varnosti v letu 2016 povečalo za 0,7 %, v dejavnosti izobraževanja za 2,5 % in v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva za 3,5 %. Stroški dela v bolnišnicah so se po podatkih Ministrstva za zdravje (Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP v letu 2016) v letu 2016 zaradi sprostitev varčevalnih ukrepov in višje zaposlenosti povečali za 7,6 %.

⁵ Med delno sproščenimi varčevalnimi ukrepi v letu 2016 na tem področju so (i) povišanje otroškega dodatka v 5. in 6. dohodkovnem razredu, (ii) povišanje zneska denarne socialne pomoči, (iii) povišanje censusov za prejem državne štipendije in varstvenega dodatka ter subvencij za šolske malice in (iv) dve izredni uskladitvi pokojnin.

⁶ Slovenija je v obdobju 2012–2014 izdajala obveznice v USD. Ker je bila zaradi izdaj obveznic v dolarjih izpostavljena valutnim tveganjem, je sklenila posle valutne zamenjave. S temi posli so bili tokovi v dolarjih pretvorjeni v evre po dogovorjenem fiksnem tečaju in dogovorjeni obrestni meri. V skladu z metodologijo ESR 2010 morajo biti stroški obresti v računih države knjiženi tako, da

Tabela 4: Prihodki in izdatki sektorja država

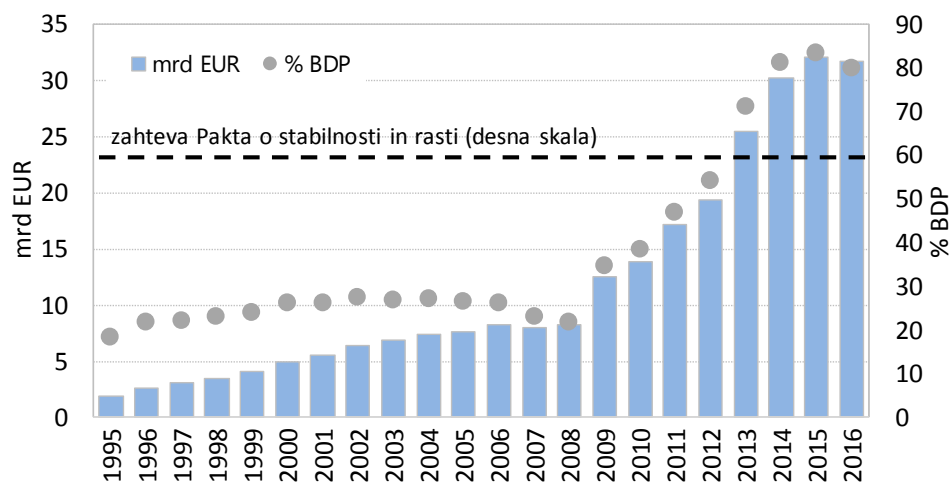
	2015	2016	sprememba	medletna
	mio EUR		(mio EUR)	rast (v %)
Prihodki	17.433	17.352	-81	-0,5
Davki	8.530	8.893	362	4,2
Socialni prispevki	5.725	5.968	243	4,3
Kapitalski transferi	741	36	-706	-95,2
Prihodki od proizvodnje	1.550	1.592	43	2,8
Ostalo	886	863	-23	-2,6
<i>memo: Prihodki brez kapitalских transferov</i>	16.691	17.317	626	3,8
Izdatki	18.559	18.085	-473	-2,6
Sredstva za zaposlene	4.313	4.587	273	6,3
Socialna nadomestila	7.020	7.142	123	1,7
Kapitalski transferi	469	178	-291	-62,1
Vmesna potrošnja	2.567	2.601	34	1,3
Obresti	1.263	1.275	12	0,9
Investicije	1.827	1.213	-614	-33,6
Ostalo	1.100	1.090	-9	-0,8
<i>memo:</i>				
<i>Izdatki brez investicij</i>	16.732	16.873	141	0,8
<i>Izdatki brez investicij in kapitalских transferov</i>	16.262	16.695	433	2,7

Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet

Dolg sektorja država se je v letu 2016 znižal. Po osmih oziroma sedmih letih neprekinjenega naraščanja se je znižal tako nominalno (za okoli 400 mio EUR) kot v razmerju do BDP (3,4 o.t.). Ob koncu leta 2016 je dolg sektorja država znašal 31,7 mrd EUR in predstavljal 79,7 % BDP. To je manj od predvidenega ciljnega dolga v Programu stabilnosti (dopolnitev 2016) ter od načrtovanega dolga v Osnutku proračunskega načrta za leto 2016 (jesen, 2015) ki je znašal 80,2 % BDP oziroma 80,8 % BDP. Dolg kljub temu vztraja na ravni, ki presega 60 % BDP, kar med drugim veča tudi zahteve po strukturnem prilagajanju fiskalne politike. Večina znižanja dolga v letu 2016 je bila posledica porabe sredstev predfinanciranja iz predhodnih let, saj so se sredstva države v obliki gotovine in vlog znižala za okoli 1 mrd EUR. Za slabih 300 mio EUR so se znižali tudi lastniški deleži države, podoben je bil tudi znesek zmanjšanja neto najetih posojil. Država je v letu 2016 povečala obstoječe izdaje in izdala nove dolgoročne obveznice v skupni vrednosti slabih 4,8 mrd EUR. Večina novo izdanega dolga v letu 2016 je bila namenjena odplačilom zapadlih glavnih (okoli 3,6 mrd EUR). Ob ugodnih pogojih zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih so se nadaljevale zamenjave obveznic, izdanih v letih 2012–2014 z visoko zahtevano donosnostjo za dolgoročne obveznice z ugodnejšimi pogoji financiranja. Zaradi visoke likvidnosti denarnega trga je bila nizka tudi zahtevana donosnost kratkoročnih instrumentov zadolževanja, ki od februarja 2016 znaša manj kot 0 %. Implicitna obrestna mera celotnega dolga se je v letu 2016 znižala za 0,1 o. t. na 3,7 %.

se upošteva tekoči tečaj EUR/USD na dan plačila obresti, in ne fiksni tečaj, sklenjen s posli valutne zamenjave. Posli valutnih zamenjav bodo zato vplivali na višino obresti dokler obveznice v USD ne zapadejo. Zadnja trenutno izdana obveznica v USD zapade v začetku leta 2024. Več o vplivu poslov valutne zamenjave na saldo sektorja država glej <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6630>.

Slika 3: Dolg sektorja država



Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet

Med podsektorji sektorja država je v letu 2016 k znižanju dolga sektorja država veliko večino prispevala centralna raven države. Ta je dolg zmanjšala za okoli 380 mio EUR. V ostalih podsektorjih je dolg ostal pretežno nespremenjen: na ravni lokalne države se je dolg zmanjšal za približno 28 mio EUR, dolg skladov socialnega zavarovanja pa za 0,2 mio EUR. Prevladujoč delež dolga sektorja država ostaja na ravni centralne države (98 % celotnega dolga).

Tabela 5: Dolg podsektorjev sektorja država

	2013	2014	2015	2016
	<i>mrd EUR</i>			
Sektor država skupaj	25,5	30,2	32,1	31,7
Centralna raven države	25	29,6	31,5	31,1
Lokalna raven države	0,7	0,8	0,8	0,8
Skladi socialnega zavarovanja	0	0	0	0
Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	<i>% BDP</i>			
Sektor država skupaj	71	80,9	83,1	79,7
Centralna raven države	69,5	79,3	81,6	78,3
Lokalna raven države	2	2,1	2	1,9
Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,0	0,0
Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

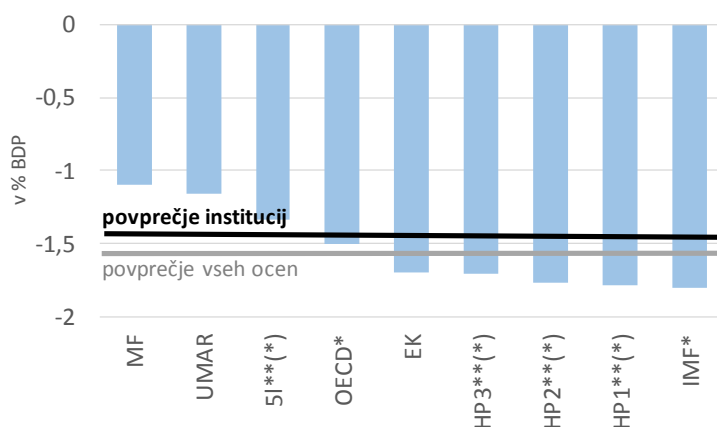
Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2016

Slovenija je v letu 2016 izpolnila fiskalna pravila, ki veljajo v obdobju, v katerem Slovenija še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja. 15. člen ZFisP namreč določa, da so proračuni države v tem obdobju srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Slovenija je v letu 2016 izpolnila tudi ostali dve pravili, ki veljata v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast, to sta izdatkovno pravilo in pravilo o postopnem zniževanju dolga.

Strukturni saldo je tudi v letu 2016 ostal v primanjkljaju, ki se glede na ocene posameznih institucij nahaja na ravni med 1,1 % in 1,8 % BDP. S tem ni bil dosežen srednjeročni cilj fiskalne politike, ki je trenutno določen kot strukturni presežek na ravni 0,25 % BDP. Ocene strukturnega primanjkljaja se nujno razlikujejo zaradi različnih ocen proizvodne vrzeli. Povprečna raven zadnjih razpoložljivih ocen strukturnega primanjkljaja za Slovenijo, ki jih izdelujejo različne institucije, znaša nekaj pod 1,5 % BDP.

Slika 4: Ocene strukturnega salda za leto 2016



Opombe: * IMF in OECD objavljata le ocene primarnega strukturnega salda. Zaradi primerljivosti smo te ocene prilagodili za izdatke za obresti. ** Pri izračunu so uporabljene ocene enkratnih učinkov iz PS16 in PS17.

V sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene strukturnega salda, ki jih izdelujejo navedene institucije. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene strukturnega salda na podlagi statističnih modelov (označene so z (*)); potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100,400,1600) ter s 5-letnim povprečjem BDP).

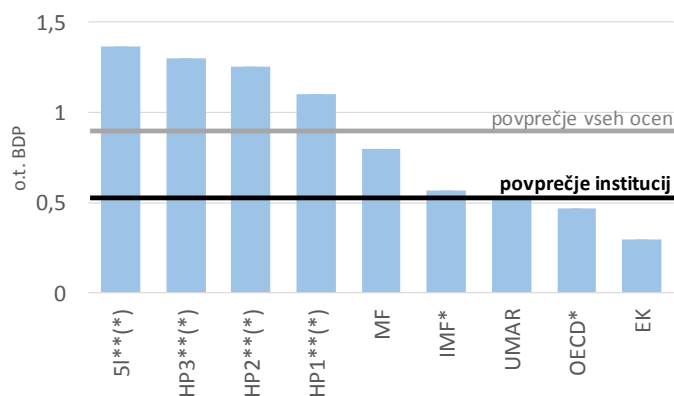
Viri: UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS.

Strukturni napor oziroma znižanje strukturnega primanjkljaja, ki ga mora glede na pravila v okviru Pakta o stabilnosti in rasti, izvesti Slovenija znaša najmanj 0,6 % BDP. Dopolnjena pravila fleksibilnosti Pakta o stabilnosti in rasti določajo zahtevani strukturni napor za države, ki še ne dosegajo srednjeročnega fiskalnega cilja, na podlagi posebne matrike. Slovenija se je po tej matriki glede na prikazane ocene v tej Oceni skladnosti v letu 2016 uvrščala med države, v katerih (i) proizvodna vrzel znaša med -1,5 % in 1,5 % BDP (nahaja se v »normalnem« stanju gospodarskega cikla) in (ii) dolg sektorja država presega 60 % BDP ali je izpostavljena visokim tveganjem glede vzdržnosti dolga.⁷

V letu 2016 je bil dosežen strukturni napor, ki odraža restriktivnost fiskalne politike. Na to kaže ocena spremembe strukturnega salda oziroma strukturnega napora vseh institucij, ki takšno oceno izdelujejo. Glede na razpoložljive podatke je strukturni napor dosegel med 0,3 in 1,4 o.t. BDP oziroma izraženo z različno določenimi povprečji med 0,5 in 0,9 o.t. BDP. Fiskalna politika je v letu 2016 v razmerah negativne proizvodne vrzeli s povečanjem strukturnega napora delovala ciklično restriktivno.

⁷ Fiskalni svet se glede na naravo Ocene skladnosti skladnosti proračuna sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2016 na tem mestu ne ukvarja z vprašanjem vzdržnosti dolga. Ta je zasnovana dolgoročno in upošteva predvsem izdatke, povezane s staranjem prebivalstva. Ocena vzdržnosti dolga trenutno ne vpliva na uvrstitev Slovenije v matriko, saj je izpolnjen že pogoj, po katerem dolg sektorja država presega 60 % BDP.

Slika 5: Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2016 (sprememba strukturnega salda)



Opombe: * IMF in OECD objavljata le ocene primarnega strukturnega salda. Zaradi primerljivosti smo te ocene prilagodili za izdatke za obresti in na podlagi tako ocenjenega strukturnega salda izračunali spremembo strukturnega salda. ** Pri izračunu so uporabljene ocene enkratnih učinkov iz PS16 in PS17. V sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje spremembe strukturnega salda na podlagi ocen strukturnega salda navedenih institucij. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi spremembe strukturnega salda na podlagi ocen strukturnega salda s statističnimi modeli (označene so z (*)); potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100,400,1600) ter s 5-letnim povprečjem BDP).

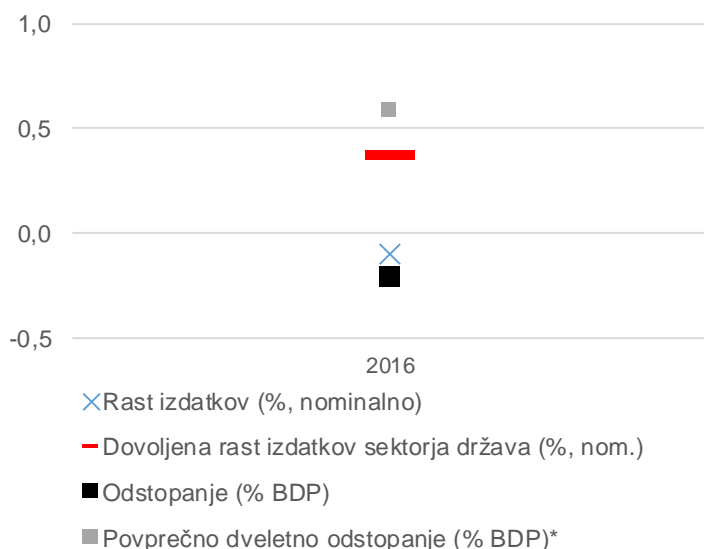
Vir: SURS, EK, UMAR, preračuni Fiskalni svet.

Slovenija je v letu 2016 izpolnila tudi izdatkovno pravilo in pravilo o postopnem zniževanju dolga. Čeprav v Paktu o stabilnosti in rasti pri oceni o ustreznosti fiskalne politike države, ki se nahaja v preventivnem delu Pakta o stabilnosti in rasti osrednjo mesto zavzema doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja, sta v nadzor javnih financ vključena tudi izdatkovno pravilo in višina dolga sektorja država. V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati (npr. izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov). Pravilo upošteva tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, zato privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki izključujejo prejeta sredstva EU skladov, ki se namenijo za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati rasti potencialnega proizvoda, za države, ki ne dosegajo MTO pa mora biti rast izdatkov še nižja, oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl. convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila s prilagajanjem strukturnega salda. Zaradi možnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov.

Po **izdatkovnem pravilu** bi morala očiščena rast izdatkov v letu 2016 znašati 0,4 %, dejansko pa so izdatki upadli za 0,1 %. Kljub tej ugotovitvi pa dveletno povprečje nakazuje na premajhen padec izdatkov v letu 2016, da bi bilo v celoti popravljeno odstopanje rasti izdatkov navzgor v letu 2015.⁸

⁸ Kazalnika dveletnega povprečja sicer ni mogoče upoštevati pri oceni ustreznosti fiskalne politike, saj je bila Slovenija v letu 2015, ki ga upošteva njegov izračun za leto 2016, še v postopku EDP. Zato dveletno povprečje v okviru izdatkovnega pravila za Slovenijo v letu 2016 še ni veljalo.

Slika 6: Izpolnjevanje izdatkovnega pravila v letu 2016

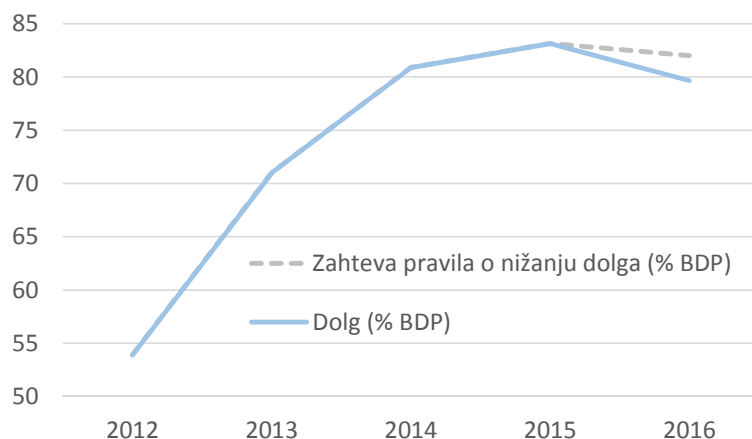


Opomba: Se ne upošteva pri oceni skladnosti s fiskalnimi pravili (glej opombo 8).

Vir: SURS, PS2016 in PS2017, preračuni Fiskalni svet.

Dolg sektorja država se mora po pravilih Fiskalnega pakta v prehodnem triletnem obdobju po izstopu države iz postopka EDP (2016-2018) zniževati po posebnih pravilih. Znižanje mora omogočiti strukturno prilagoditev na način, da je po preteku prehodnega obdobja možno doseganje pravil o zniževanju dolga v okviru preventivnega dela Pakta o stabilnosti in rasti. V prehodnem obdobju mora država zadostiti t.i. pravilu MLSA (minimum linear structural adjustment), po katerem bi smel dolg sektorja država v letu 2016 znašati največ 82,2 % BDP, delež dejanskega dolga v BDP pa je znašal 79,7 %. Po zaključku prehodnega obdobja bo dolg potrebno zniževati za 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP. Po tem pravilu, ki bo v veljavo sicer stopilo v letu 2019, bi se moral dolg sektorja država v letu 2016 znižati za 1,2 o.t. BDP, dejansko znižanje dolga pa je znašalo 3,4 o.t. BDP. S tem bi bilo zahtevano znižanje dolga v letu 2016 preseženo skoraj za trikrat.

Slika 7: Pravilo zniževanja dolga



Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet.