



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017

Maj 2018

Številka dokumenta: 00-2/2018/1

V publikaciji so uporabljeni podatki dostopni do 25. 5. 2018.

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2017	7
1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta	7
1.2 Sestava Fiskalnega sveta	9
1.3 Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade	10
1.4 Fiskalni svet v Državnem zboru	12
1.5 Stiki Fiskalnega sveta z mediji	13
1.6 Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta	14
1.6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU	14
Okvir 1.1: Krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne naravnosti proračunov v EU	15
1.6.2 Stiki z drugimi neodvisnimi fiskalnimi institucijami	16
1.6.3 Stiki z mednarodnimi institucijami	16
2. Izbrane teme	18
2.1 Natančnost makroekonomskih napovedi	19
2.2 Natančnost napovedi javnofinančnih agregatov	21
2.3 Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli	23
Okvir 2.1: Metode, uporabljene pri ocenjevanju proizvodne vrzeli v ocenah Fiskalnega sveta	25
2.4 Enkratni oziroma začasni ukrepi	26
2.5 Analiza bruto dolga sektorja država na srednji in dolgi rok	27
2.5.1 Dolg in srednjeročni fiskalni cilj	28
2.5.2 Analiza vzdržnosti dolga	29
2.5.3 Analiza dolga na podlagi projekcij stroškov staranja prebivalstva	30
2.6 Ocena novega srednjeročnega cilja fiskalne politike	31
Okvir 2.2: Predpostavke Poročila o staranju 2018	33
Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2017	35
Priloga 2: Pojmovnik	39

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	9
Slika 1.2	Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta v letu 2017	10
Slika 1.3	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	12
Slika 1.4	Število medijskih objav o Fiskalnem svetu v letu 2017	14
Slika 2.1	Primerjava preteklih napovedi rasti realnega BDP	20
Slika 2.2	Primerjava preteklih napovedi rasti nominalnega BDP	20
Slika 2.3	Primerjava preteklih napovedi rasti zaposlenosti	20
Slika 2.4	Primerjava preteklih napovedi inflacije	20
Slika 2.5	Odstopanja napovedi rasti realnega BDP	21
Slika 2.6	Odstopanja napovedi inflacije	21
Slika 2.7	Pretekle napovedi prihodkov sektorja država	22
Slika 2.8	Pretekle napovedi izdatkov sektorja država	22
Slika 2.9	Pretekle napovedi salda sektorja država	22
Slika 2.10	Pretekle napovedi dolga sektorja država	22
Slika 2.11	Razpon ocen proizvodne vrzeli	24
Slika 2.12	Standardni odklon ocen proizvodnih vrzeli EK	24
Slika 2.13	Simulacije dolga ob zasledovanju različnih srednjeročnih fiskalnih ciljev	28
Slika 2.14	Dolg sektorja država - simulacije ob hkratni realizaciji šokov BDP in obrestnih mer	29
Slika 2.15	Simulacije gibanja dolga sektorja država ob upoštevanju projekcij stroškov staranja iz Programa stabilnosti, dopolnitev 2018	30

KAZALO TABEL:

Tabela 1.1	Letni urnik objav Fiskalnega sveta	8
Tabela 2.1	Primerjava ocen višine enkratnih ukrepov	27
Tabela 2.2	Primerjava trenutno veljavnega MTO in ocene novega MTO	32

PREDGOVOR

Fiskalni svet je z delovanjem začel konec marca 2017 po tem, ko je Državni zbor RS 21. marca 2017 z več kot dvotretjinsko večino imenoval njegove člane. Pričujoče poročilo o delovanju v preteklem letu je prvo, ki ga mora po določilih Zakona o fiskalnem pravilu oddati Državnemu zboru RS. Fiskalni svet je v letu 2017 opravil vse obveznosti, ki mu jih ta zakon nalaga.

Prvo leto delovanja Fiskalnega sveta so zaznamovale ugodne gospodarske razmere, ki so sledile najgloblji in najdaljši krizi v samostojni Sloveniji. Ob 5-odstotni stopnji gospodarske rasti so se okrepili javnofinančni prihodki, ki so omogočili rahel nominalni presežek salda sektorja država. Z njim se je Slovenija približala tudi strukturnemu ravnovesju in pomembno znižala delež javnega dolga v BDP na 73,6 %. Tudi zaradi političnih okoliščin v tem trenutku še niso oblikovani ukrepi, ki bi zagotovili nadaljevanje ugodnih javnofinančnih trendov oziroma bi vodili k dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

Oblikovanje fiskalnega okvira je politično zahteven proces. Po sprejetju Zakona o fiskalnem pravilu sta do vzpostavitve Fiskalnega sveta namreč minili kar dve leti. Toda Ustava RS in zakon zagotavljata močno zavezo k spoštovanju fiskalnega pravila in s tem zmanjšujeta tveganje, da bi tudi Slovenija, kot se je zgodilo mnogim državam preteklosti, padla v dolžniško past.

Fiskalno pravilo, po katerem morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presegati izdatke, je v 148. čl. Ustave RS vključeno od leta 2013. Evropskemu odzivu na tveganja dolžniške pasti zaradi fiskalne neodgovornosti se je Slovenija priključila razmeroma pozno, z neposredno vključitvijo fiskalnega pravila v Ustavo RS. Dve leti kasneje je sledil Zakon o fiskalnem pravilu, ki je ustavno določilo konkretiziral in vzpostavil Fiskalni svet kot samostojen in neodvisen državni organ, ki pripravlja in javno objavlja ocene o skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

Trdne zaveze k spoštovanju fiskalnih pravil in s tem k zagotavljanju dolgoročne javnofinančne vzdržnosti so v EU, še posebej pa v evro območju, zelo pomembne. Države evro območja sestavljajo enotno denarno unijo, hkrati pa je vsaka zase obdržala fiskalno suverenost. Fiskalna pravila so zato zaveza suverenih držav, da bodo vodile dolgoročno vzdržno fiskalno politiko, kar je nedvomno v interesu njihovega prebivalstva. Prav tako pa zaradi medsebojne povezanosti le vzdržne in trdne javne finance vsake izmed njih preprečujejo finančno okužbo držav partneric v Uniji.

Zagotavljanje javnofinančne uravnoteženosti le stežka prinaša politične točke na kratek rok, saj v sebi običajno nosi tudi nepopularno sporočilo o omejitvah (rasti) izdatkov. Zato je v pripravo proračunov z mnenji o izpolnjevanju fiskalnih pravil v ključnih proračunskih dokumentih vključen tudi Fiskalni svet kot strokoven in neodvisen organ. Z njegovo vključitvijo postane proces sprejemanja proračunov transparentnejši, javnost ima nad procesom večji nadzor, to pa nalaga odločevalcem večjo fiskalno in posledično tudi politično odgovornost.

Stabilne in vzdržne javne finance so interes vseh. Kljub napredku ekonomske znanosti so gospodarske napovedi in ocene cikličnega položaja gospodarstva še vedno nezanesljive. Odločitev za srednjeročno uravnoteženost javnih financ je zato nekredibilna, če je ne podpirajo tekoče proračunske aktivnosti. Sprotna ocena primernosti proračunskih dokumentov temelji na fiskalnih pravilih, ki so rezultat sedanje ravni spoznanj o politiki, ki omogoča fiskalno vzdržnost. V organih Evropske Unije in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj potekajo razprave o nadaljnjem razvoju fiskalnih pravil. Pri tem pa mora ostati jasen njihov osnovni namen: voditi dolgoročno vzdržno javnofinančno politiko in preprečiti sprožitev dolžniške pasti.

Kljub dobrim gospodarskim in javnofinančnim rezultatom v zadnjem letu je Slovenija še vedno izpostavljena tveganjem. Javni dolg je previsok, srednjeročni fiskalni cilj z rahlim strukturnim presežkom pa še ni dosežen. Slovenija je namreč med državami EU, v katerih naj bi se javnofinančni stroški zaradi staranja prebivalstva in temu nezadostno prilagojenih sistemov socialne zaščite najbolj povečali. Visoke stopnje gospodarske rasti, ki jih omogoča trenutna svetovna konjunktura ob hkratnih rekordno nizkih obrestnih merah, ne bodo vztrajale na daljši rok in zagotavljale ugodnih javnofinančnih gibanj. Načelo previdnosti pri načrtovanju proračunov sektorja država (kot ga zahteva 4. čl. Zakona o fiskalnem pravilu) mora biti zato ob vseh negotovostih pomembno vodilo javnofinančnega odločanja. Fiskalni svet bo tudi v prihodnje z neodvisnimi in strokovno podprtimi mnenji skušal prispevati k zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ ter s tem k ustvarjanju pogojev za krepitev dolgoročne gospodarske rasti in blaginje prebivalstva Slovenije.

Dr. Davorin Kračun,
predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2017

Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)¹, ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili v Državnem zboru potrjeni z ustavno večino 21. marca 2017, ko je organ tudi pričel z delovanjem. V tem poglavju so predstavljeni poglobljeni vidiki delovanja Fiskalnega sveta v prvem koledarskem letu njegovega obstoja.

1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki nadzira vodenje javnofinančne politike. Za svoje delovanje je odgovoren izključno Državnemu zboru, ki potrjuje in lahko tudi zamenja njegove člane. Neodvisnost organa je nujen pogoj za oblikovanje mnenj, ki niso podvržena vsakokratnemu političnemu dogajanju. To omogočata zahtevana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev za potrditev članov Fiskalnega sveta ter samostojno razpolaganje s finančnimi sredstvi, zagotovljenimi z državnim proračunom.² Fiskalni svet v okviru proračunskega načrtovanja sam predlaga sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje skladno z ZFisP. Samostojnost in močna analitična podpora mnenjem Fiskalnega sveta sta nujna za kredibilno delovanje nove institucije. Vodilo pri oblikovanju mnenj Fiskalnega sveta o javnih financah je osredotočenost na dolgi rok, saj lahko le dolgoročno stabilne in vzdržne javne finance zagotovijo podlago za gospodarski razvoj in s tem za blaginjo prebivalstva.

Naloge Fiskalnega sveta so določene z ZFisP. Nanašajo se predvsem na oceno ustreznosti proračunskih dokumentov, ki morajo zagotavljati skladnost s fiskalnimi pravili oziroma stabilen položaj javnih financ na srednji rok. Fiskalni svet tudi presoja, ali so nastale in kdaj so prenehale izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Celoten nabor nalog je zapisan v 7. členu ZFisP. Poleg določil ZFisP je novela Zakona o javnih financah iz februarja 2018³, ki določa tudi roke za izdelavo mnenj in ocen, ki izhajajo iz ZFisP, Fiskalnemu svetu naložila še ocenjevanje pristranosti zgodovinskih makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za izdelavo proračunskih dokumentov, Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja državnega proračuna pa tudi oceno kakovosti zgodovinskih javnofinančnih projekcij (za opravljanje obeh nalog velja prehodno obdobje do leta 2020).

Fiskalni svet je v prvem letu svojega obstoja vzpostavljajal reden cikel delovanja. Ob pričetku delovanja je sprejel Poslovnik Fiskalnega sveta. Ta je bil objavljen v Uradnem listu RS (26/2017) in določa organizacijo ter način njegovega dela. Fiskalni svet se običajno tedensko sestane na nejavnih sejah, na katerih obravnava trenutna makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter med drugim sprejema odločitve o javnih objavah mnenj oziroma gradiv. Sprejel je letni načrt svojega dela, ki upošteva zahteve ZFisP. Letni načrt dela je v veliki meri terminsko določen s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov.

Fiskalni svet je za podporo svojemu delovanju sklenil dva sporazuma o sodelovanju z domačimi institucijami. Slovenski Fiskalni svet je v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi organi po kadrovski zasedbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10.

¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

² Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2017 v Prilogi 1.

³ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

Tabela 1.1: Letni urnik objav Fiskalnega sveta

	1. teden	2. teden	3. teden	4. teden
Januar		FS: tekoča gibanja		
Februar				<i>SURS: NR</i>
Marec		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA</i>
April	<i>MF: PS&NRP;</i> FS: ocena PS	<i>MF: okvir;</i> FS: ocena okvira		
Maj			<i>EK: ocena PS/CSR</i>	<i>SURS: NR;</i> FS: letno poročilo
Junij				<i>SURS: TA</i> FS: ocena preteklega leta
Julij	FS: tekoča gibanja			
Avgust				<i>SURS: NR</i>
September		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA;</i> <i>MF: okvir/OPN</i>
Oktober		<i>MF: DP, okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP;</i> FS: ocena okvira/OPN/DP	
November		<i>EK: ocena OPN</i>		<i>SURS: NR</i>
December				<i>SURS: TA</i>

Opomba: Grafika prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v koledarskem letu. Fiskalni svet mnenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, NR-nacionalni računi, NRP-Nacionalni reformni program, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država.

Vir: Fiskalni svet.

člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. Fiskalni svet je tako avgusta 2017 sklenil sporazum z Uradom RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR), septembra 2017 pa z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF).⁴ V obeh sporazumih so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih instituciji zagotavljata zahtevane informacije. Predlog o sklenitvi sporazuma o sodelovanju je Fiskalni svet poslal tudi Banki Slovenije (v nadaljevanju: BS)⁵, vendar sporazum še ni bil sklenjen. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in MF sta se v letu 2017 izvajala skladno z dogovori.

Fiskalni svet se je v letu 2017 večkrat sestal tako s predstavniki institucij, s katerimi ima podpisana Sporazuma o sodelovanju, kot s predstavniki nekaterih drugih domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z MF in UMAR vključujeta tudi določilo o rednih srečanjih na tehnični ravni z namenom

⁴ Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani: <http://www.fs-rs.si/zakonodaja/>

⁵ Nekateri fiskalni sveti tesno sodelujejo z nacionalnimi centralnimi bankami. V Avstriji in na Slovaškem centralni banki financirata delovanje fiskalnih svetov, pisarne fiskalnih svetov pa so v omenjenih dveh državah fizično locirani znotraj centralnih bank. S takšno ureditvijo se med drugim veča možnost učinkovitega izkoriščanja kapacitet, s katerimi razpolagajo centralne banke (npr. človeški kapital).

informiranja Fiskalnega sveta o trenutnih makroekonomskih in javnofinančnih dogajanjih ter napovedih. Predstavniki obeh institucij so se s Službo za analize Fiskalnega sveta redno sestajali na tehnični ravni, na katerih so podrobneje obravnavali omenjene teme, enkrat pa se je Služba za analize na to temo sestala tudi z Banko Slovenije. Poleg tega so se člani Fiskalnega sveta z namenom informiranja o zakonodajnih postopkih in o izzivih vodenja fiskalne politike večkrat sestali tudi s predstavniki MF.

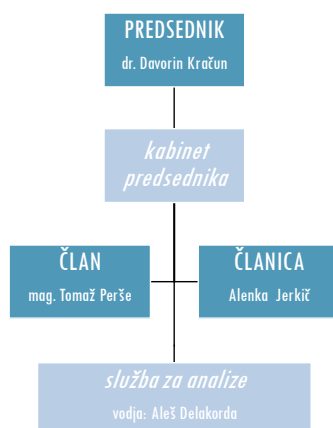
Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljene in niso uradne. Fiskalni svet je z namenom redne informiranosti v Generalnem sekretariatu Vlade RS (v nadaljevanju: Vlade) skušal pridobiti enak predhodni dostop do gradiv, ki se pripravljajo za seje Vlade, kot ga imajo organi, ki delujejo v okviru Vlade. Fiskalni svet predhodnega dostopa do gradiv ni uspel pridobiti, zato do njih dostopa po seji Vlade, ko so javno objavljena na njeni spletni strani. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal tudi po podatkih in informacijah pri Ministrstvu za javno upravo in pri Statističnem uradu Republike Slovenije, s katerima še nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju. Vsaj v primeru Statističnega urada si želimo pretok informacij v prihodnje še izboljšati. Na tem področju tako obstajajo rezerve za nemoteno delovanje Fiskalnega sveta, ki je izrazito majhna institucija in ji že manjše administrativne ovire močno zmanjšajo učinkovitost.

1.2 Sestava Fiskalnega sveta

Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država.

Predsednik zastopa, organizira in vodi delo Fiskalnega sveta. Predsednik mora biti po določilih 10. člena ZFisP zaposlen za najmanj 50% polnega delovnega časa, medtem, ko sta lahko člana zaposlena za največ 50% polnega delovnega časa. Trenutno je predsednik zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa vsak za 50% polnega delovnega časa.

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

V Fiskalnem svetu so zaposleni štirje javni uslužbenci. Tolikšno je tudi maksimalno število zaposlenih, ki ga omogoča 5. odstavek 10. člena ZFisP. Javni uslužbenci nudijo administrativno in strokovno podporo članom Fiskalnega sveta. Kadrovska sestava strokovnih služb je bila zapolnjena v oktobru 2017. V Kabinetu predsednika je zaposlena ena javna uslužbenka, ki izvaja administrativne in organizacijske naloge, Služba za analize pa šteje tri javne uslužbenke. Po 6. odstavku 10. člena ZFisP administrativno-tehnične naloge (kadrovske zadeve, informatika, računovodstvo, odnosi z javnostmi,...) za potrebe Fiskalnega sveta izvajajo službe Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Računskega sodišča), kjer se nahajajo tudi prostori Fiskalnega sveta. Fiskalni svet v skladu z dogovorom med obema institucijama pokriva stroške storitev in najema prostorov Računskemu sodišču (glej obrazložitev postavke »Materialni odhodki« iz Tabele 1 v Prilogi 1).

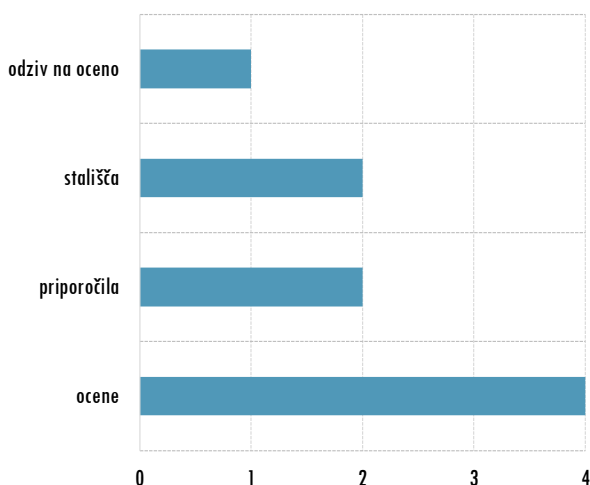
Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja prvega leta delovanja Službe za analize so bila vzpostavljanje baz podatkov, avtomatizacija procesov spremljanja gospodarskih kazalnikov, vzpostavljanje osnovnih analitičnih orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj ter tehnična in vsebinska zasnova rednih publikacij Fiskalnega sveta.

1.3 Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade

Fiskalni svet je v letu 2017 aktivno deloval v okviru nalog, ki jih določa ZFisP. Ob tem je potrebno opozoriti na zahtevo ZFisP, ki v 4. odstavku 7. člena določa, da se mora na podana mnenja Fiskalnega sveta odzvati Vlada. Le-ta mora ob tem pripraviti pisna stališča do ocen Fiskalnega sveta ter jih predložiti Državnemu zboru (gre za t.i. »comply-or-explain princip«, ki ga v Direktivi 2011/85/EU predpisuje evropska zakonodaja). Priprava pisnega stališča Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njeno morebitno neodzivanje na priporočila pa veča njeno politično odgovornost.

Ocene Fiskalnega sveta so se skladno z ZFisP nanašale na proračunske dokumente, ki jih je pripravila Vlada. Fiskalni svet je tako:

Slika 1.2: Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta v letu 2017



Vir: FS.

- 13. 4. 2017 Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka dopolnjenega Programa stabilnosti in predloga okvira proračunov sektorja država za obdobje 2018 do 2020 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 25. 4. 2017 Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od leta 2017 do 2019 (zahtevano v 4. odstavku 6. člena ZFisP),
- 18. 7. 2017 Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti izvršenega proračuna sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2016 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP) in
- 19. 10. 2017 Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti proračunskih dokumentov za leta 2018 – 2020 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. in 5. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

Fiskalni svet v letu 2017 iz objektivnih razlogov (pričetek delovanja ob koncu marca 2017) še ni pripravil poročila o svojem delovanju v preteklem letu, kot to zahteva 8. točka 10. člena ZFisP.

Fiskalni svet je ob pregledih proračunskih dokumentov v letu 2017 večinoma ugotavljal le delno skladnost s fiskalnimi pravili v obdobju, ko Slovenija še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja. Fiskalni svet je ob le delnem izpolnjevanju v prihodnost usmerjenih proračunskih dokumentov pozival Vlado k nujnosti izvajanja dosledno omejevalne fiskalne politike, da bo dolg postopoma znižan na predkrizno raven in da bo ustvarjena zadostna rezerva za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti tudi glede na demografske spremembe. Opozarjal je tudi na nezadostno opredeljenost ukrepov, ki naj bi zagotavljali ustrezen strukturni napor. Poleg tega je pozval k smotni porabi izdatkov, ki pa ne bi smela delovati destimulativno na kakovost storitev in učinkovitost javnega sektorja, ter k zagotavljanju vključujočega in rasti prijaznega gospodarskega okolja. Ob pregledu izvajanja fiskalne politike v letu 2016 je Fiskalni svet ocenil, da je Slovenija v tem letu z izjemo doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja izpolnila fiskalna pravila, čeprav je bilo to v precejšnji meri doseženo na podlagi dejavnikov, ki ne zagotavljajo trajne uravnoteženosti javnih financ.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta odzvala z javnimi pisnimi obrazložitvami. V njih je poudarjala zavezo k postopni konsolidaciji javnih financ in opozarjala na doseganje lastnega srednjeročnega proračunskega cilja do leta 2020, ki pa ni skladen s pravili Pakta stabilnosti in rasti. Navedla je, da želi s postopno konsolidacijo na eni strani omejevati rast izdatkov, na drugi strani pa spodbujati hitrejšo rast in blaginjo. Velik pomen pri oceni o potrebni dinamiki javnofinančne konsolidacije je Vlada pripisala metodološkim razlikam glede ocene cikličnega položaja gospodarstva. Hkrati je poudarila, da bo spremljala tveganja, na katera je v ocenah opozarjal Fiskalni svet, in se nanje ustrezno odzivala.

Priporočila Fiskalnega sveta v letu 2017 so se nanašala predvsem na izzive vodenja javnofinančne politike v razmerah visoke rasti, povezane tudi s posledicami staranja prebivalstva. Objava BDP za prvo četrtletje 2017 je tako nakazala, da bi lahko bila gospodarska rast v letu 2017 višja od tiste, na katerih so sloneli proračunski dokumenti, pripravljeni spomladi 2017. Zato je Fiskalni svet junija pozval Vlado k takojšnji opredelitvi dodatnega strukturnega fiskalnega napora. Hkrati je pozval Vlado in vse deležnike, ki sodelujejo pri predlaganju izdatkov proračunov, k previdnosti pri načrtovanju izdatkov sektorja država in opozoril na nujnost ustvarjanja proračunske rezerve. Opozoril je, da je ustvarjanje rezerv v dobrih gospodarskih razmerah še posebej nujno zaradi pričakovanih neugodnih posledic demografskih sprememb že na srednji rok. V zvezi s tem je Fiskalni svet avgusta pozval Vlado k

ukrepanju glede izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva. Ena od posledic neukrepanja na tem področju bi bila po mnenju Fiskalnega sveta tudi zahteva po ustvarjanju še večjega strukturnega presežka, da bi se zagotovila dolgoročna vzdržnost javnih financ.

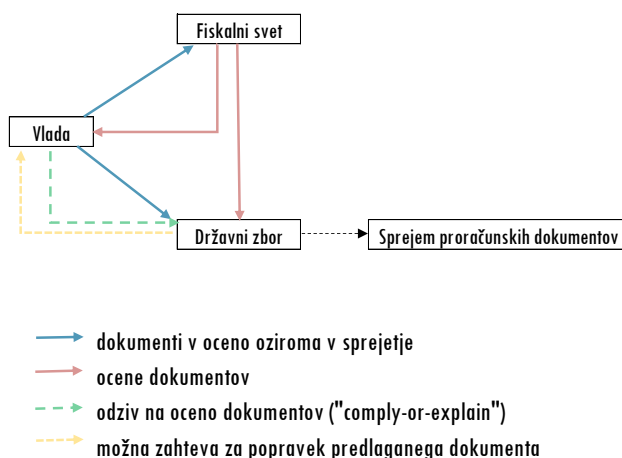
Fiskalni svet je izdal tudi dve stališči o aktualnih gospodarsko-političnih temah. Jeseni je pozval k pospešenemu sprejemu novega Zakona o javnih financah, da bi bile v domačo zakonodajo ustrezno prenesene določbe Direktive o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (2011/85/EU), tako bi lahko bile določbe novega zakona uporabljene v proračunskih postopkih od začetka leta 2018 dalje. Vključil se je tudi v razpravo o javnofinančnih posledicah izgradnje prometne infrastrukture. Ob tem je opozoril na potrebo po transparentnem načrtovanju in porabi javnih sredstev, na možnost prekomernega spodbujanja domačega povpraševanja ter na nujnost umestitve velikih infrastrukturnih projektov v srednjeročni proračunski okvir.

Fiskalni svet se je novembra 2017 odzval na oceno proračunskih dokumentov, ki jo je podala Evropska komisija (v nadaljevanju: EK). Ta je ugotovila, da je Osnutek proračunskega načrta za leto 2018 le delno skladen s fiskalnimi pravili, ki veljajo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Podobne so bile tudi ugotovitve Fiskalnega sveta v oktobra objavljeni Oceni skladnosti proračunskih dokumentov za leta 2018-2020 s fiskalnimi pravili. Hkrati je EK poudarila tveganja, ki jih predstavljajo pritiski na nadaljnje višanje javnofinančnih izdatkov, zlasti plač in pokojnin, in odsotnost ukrepov, ki naj bi zagotovili postopno uravnoteženje strukturnega salda na srednji rok, na kar je v svojih ocenah opozarjal tudi Fiskalni svet.

1.4 Fiskalni svet v Državnem zboru

Sodelovanje Fiskalnega sveta z zakonodajno vejo oblasti je izredno pomembno. Fiskalni svet lahko kot neodvisna institucija, ki se ukvarja z nepristransko analizo gospodarskih in javnofinančnih gibanj, nudi posredno podporo odločitvam poslancev o proračunskih smernicah in o temah s področja javnih financ.⁶ Fiskalni svet se v svojem delovanju skladno s podeljenim mandatom zavestno opira na

Slika 1.3: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov



Vir: Fiskalni svet.

⁶ V nekaterih državah (npr. Avstralija, Hrvaška, Italija, Južna Koreja, Kanada, ZDA) institucionalna ureditev umešča fiskalne svete v okvir delovanja parlamenta.

pozitivno analizo in ne daje normativnih mnenj o posameznih javnofinančnih ukrepih oziroma zakonih. Takšna usmeritev mu omogoča ohranjanje statusa nepristranosti ter hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Fiskalni svet posreduje svoje ocene proračunskih dokumentov in javnofinančnih gibanj tudi v obravnavo Državnemu zboru. Zato se udeležuje tudi sej Odbora za finance in monetarno politiko, na katerih predstavlja in pojasnjuje svoja mnenja in jih sooča z vladnimi stališči. V primeru podajanja mnenj o proračunskih dokumentih se mora namreč nanje na istih sejah odzvati Vlada s pojasnili, kako bo mnenja upoštevala oziroma zakaj mnenj ne bo upoštevala (»comply-or-explain«). Kot neodvisni organ je bil Fiskalni svet vabljen tudi na nekatere seje Komisije za nadzor javnih financ, na katerih je predstavil svoja stališča do aktualnih tem, ki se nanašajo na področje njegovega dela.

Fiskalni svet je aktivno sodeloval pri oblikovanju novele Zakona o javnih financah na področju srednjeročnega proračunskega okvira.⁷ Ob prenosu direktive 2011/85/EU v slovensko zakonodajo je podajal predloge za prilagoditev zahtev omenjene direktive domačemu institucionalnemu okviru in se pri tem usklajeval z Ministrstvom za finance. Fiskalni svet je že septembra 2017 objavil poziv za čim prejšnje sprejetje Zakona o javnih financah. V pozivu⁸ je izrazil prepričanje, da je za stabilnejše javne finance zelo pomembno izboljšanje pravnih podlag za proračunsko načrtovanje izdatkov posrednih proračunskih uporabnikov. Fiskalni svet je predlagal tudi, da vsakokratna vlada ob nastopu sprejme srednjeročno strategijo in opredeli vse ključne elemente za njeno uresničitev. Hkrati bi bilo potrebno ustrezno pozornost nameniti tudi dolgoročni uravnoteženosti salda sektorja država oziroma strukturnemu saldu in natančnejši opredelitvi ukrepov, ki vplivajo na dolgoročno uravnoteženost salda sektorja država. Fiskalni svet je poleg tega menil, da bi moral novi Zakon o javnih financah učinkovito zastaviti odzivanje na priporočila in ocene Fiskalnega sveta ter s tem nadgraditi določbe ZFisP.

1.5 Stiki Fiskalnega sveta z mediji

Komuniciranje z mediji in obveščanje širše javnosti o svojih ugotovitvah sta pomembni nalogi neodvisnih fiskalnih institucij. Ker Fiskalni svet podaja le mnenja na proračunske dokumente, ki jih Vlada ni zavezana upoštevati (velja le pravilo »comply-or-explain«), na javnofinančno politiko vpliva le posredno. Zato je njegova naloga predvsem osveščati širšo javnost, oblikovalce javnega mnenja ter ostale deležnike o pomenu zagotavljanja dolgoročno vzdržne fiskalne politike. Pogoji za upoštevanje njegovih stališč v javnih razpravah pa je vzpostavitev kredibilnosti, to je zaupanja javnosti v analize in mnenja Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet je v letu 2017 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj, intervjujev s predsednikom oziroma člani ter novinarskih konferenc. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem štiri intervjuje s široko makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Mediji so se odzivali tudi na posamezne objave mnenj in stališč Fiskalnega sveta. Prva novinarska konferenca je bila organizirana ob objavi ocene Skladnosti proračunskih dokumentov za leta 2018–2020 s fiskalnimi pravili v sklopu jesenske priprave proračunov.

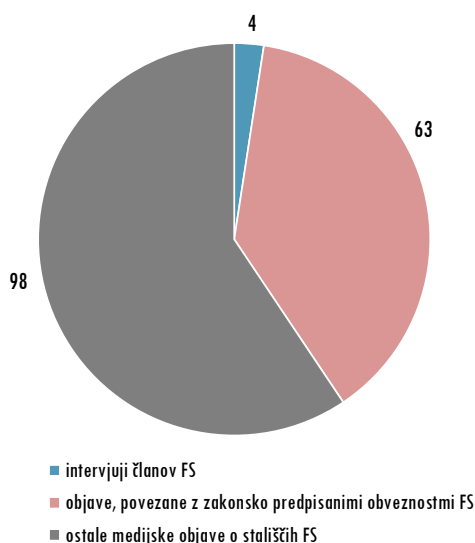
Fiskalni svet je že v pričetku delovanja vzpostavil lastno spletno stran.⁹ Preko nje najširšemu krogu zainteresirane javnosti zagotavlja dostop do aktualnih objav mnenj, ocen, stališč in priporočil. Na

⁷ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6975>

⁸ <http://www.fs-rs.si/stalisce-fiskalnega-sveta- glede-pravnega-okvira-srednjeročnega-javnofinančnega-načrtovanja/>

⁹ www.fs-rs.si

Slika 1.4: Število medijskih objav o Fiskalnem svetu v letu 2017



Vir: Fiskalni svet.

spletni strani so trenutno poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami ter intervjuji s člani. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju razpoložljiva tudi na angleški spletni strani. V prihodnje je načrtovana preureditev spletne strani z vidika preglednosti objavljenih dokumentov ter večje transparentnosti glede podatkov in metod, ki so podlaga za ocene Fiskalnega sveta. Hkrati se predvideva tudi širitev vsebin spletne strani, predvsem v smeri izobraževanja širše javnosti.

1.6 Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je kmalu po pričetku delovanja pričel z vključevanjem v mednarodne povezave podobnih institucij ter sodeloval v razpravah z mednarodnimi institucijami, ki analizirajo gospodarska dogajanja v Sloveniji. Namen vključevanja v mednarodne povezave neodvisnih fiskalnih institucij je sledenje trenutnim trendom na področju proračunskega nadzora, izmenjava informacij in prenos dobrih praks podobnih institucij. Fiskalni svet je poleg ostalih institucij, ki oblikujejo in izvajajo ekonomsko politiko v Sloveniji, tudi sogovornik mednarodnih institucij. V tovrstnih stikih predstavlja in pojasnjuje svoj pogled na makroekonomsko in javnofinančno dogajanje v Sloveniji.

1.6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU

Fiskalni svet se je vključil v povezavi EUNIFI in EU IFI. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira EK in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. Predsednik je na prvem sestanku povezave EUNIFI, na katerem je sodeloval slovenski Fiskalni svet orisal nastanek in izzive delovanja nove institucije. EU IFI¹⁰ (European Union's Independent Fiscal Institutions) pa je prostovoljna in neformalna povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi izmenjavi mnenj in informacij med članicami, v kateri pa institucije EU ne sodelujejo. EU

¹⁰ <http://www.euifis.eu/>

Okvir 1.1: Krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne naravnosti proračunov v EU

EK je decembra 2017 predstavila časovnico ter predloge Direktiv oziroma načrte glede nadaljnjih korakov za oblikovanje gospodarske in denarne unije.¹ Predlogi se nanašajo na (i) oblikovanje Evropskega denarnega sklada, ki naj bi pomagal državam v težavah z dostopom do virov financiranja, (ii) uveljavitev fiskalnih instrumentov, ki naj bi zagotavljali stabilno delovanje evrskega območja, (iii) vpeljavo funkcije evropskega finančnega ministra, z namenom zagotavljanja učinkovitejšega delovanja EU in evrskega območja ter (iv) krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne naravnosti proračunov v EU.² Razprava, ki naj bi privedla do končne oblike večine predlogov Direktive naj bi potekala do sredine leta 2019.

Pri krepitevi fiskalne odgovornosti in srednjeročne naravnosti v EU gre za prenos vsebine meddržavne Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in denarni uniji (»Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union«) iz leta 2012 v zakonodajo EU oziroma v nacionalno zakonodajo v primeru novih določil. Predlog direktive na tem področju se nanaša predvsem na 3. člen Pogodbe, t.i. Fiskalni pakt, ki govori o potrebi po izravnanim strukturnem saldu sektorja država in o popravljalnih mehanizmi v primeru odstopanja od tega pravila. Države članice so vsebino 3. člena Fiskalnega pakta že prenesle v nacionalno zakonodajo, tudi Slovenija s sprejetjem Zakona o fiskalnem pravilu v letu 2015. Po mnenju Evropske komisije bi sprejetje predlagane Direktive poenostavilo zakonodajni okvir in omogočilo bolj sproten ter izboljšan nadzor v okviru gospodarskega upravljanja v EU. S tem bi se dopolnili obstoječi fiskalni okviri, katerih skupen namen je znižanje dolga sektorja država na dolgoročno vzdržne ravni.

Za krepitev fiskalne odgovornosti naj bi bila po predlogu Direktive ključna dodelitev dodatnih pristojnosti neodvisnim fiskalnim institucijam, ki nadzirajo izvajanje fiskalnih pravil. Izkušnje kažejo, da je neodvisen nadzor izvajanja fiskalnih pravil povezan z večjo transparentnostjo, boljšimi proračunskimi rezultati in nižjimi stroški financiranja. Zato predlog Direktive predvideva vključitev neodvisnih fiskalnih institucij tudi v ocenjevanje ustreznosti zastavljenih srednjeročnih proračunskih ciljev (in ne le njihovega izpolnjevanja) ter nadzora glede sprožanja in izvajanja popravljalnih mehanizmov. Slednji vsebuje tudi oceno ustreznosti ukrepov, ki so bili sprejeti za odpravo odstopanj od srednjeročnih proračunskih ciljev, ter oceno napredka pri odpravljanju odstopanj. Povečal naj bi se tudi pomen t.i. pravila »izvrši ali pojasni« (angl. »comply-or-explain«), ki je v predlogu Direktive zapisano kot »izvrši ali upraviči« (angl. »comply-or-justify«). Po tem pravilu mora vlada ob neupoštevanju priporočil neodvisne fiskalne institucije pojasniti razloge svoje neodzivnosti. Zato bi morale po predlogu Direktive države članice izboljšati dostop neodvisnih fiskalnih institucij do informacij ter zagotoviti njihovo sposobnost, da bi lahko tudi dejansko izpolnjevale naloge, ki so jim dodeljene.

Povečanje srednjeročne naravnosti je v predlogu Direktive naslovljeno z osveženim pristopom pri srednjeročnem proračunskem načrtovanju. Pomembnejšo vlogo naj bi v prihodnje dobilo izdatkovno pravilo. Direktiva predvideva določitev srednjeročne rasti izdatkov, ki bo skladna s srednjeročnim fiskalnim ciljem oziroma z dinamiko doseganja tega cilja. Srednjeročno rast izdatkov naj bi določila vlada ob pričetku svojega mandata za celotno obdobje trajanja mandata. Tako določena rast izdatkov bi morala biti upoštevana v proračunskih dokumentih za celotno obdobje, ki bi ga takšen načrt zajemal.

Za Slovenijo predlog Direktive novosti uvaža le deloma, saj je precej predlogov že vključenih v nacionalni zakonodaji. V Zakonu o fiskalnem pravilu je tako npr. že določeno delovanje popravljalnega mehanizma v primeru občutnih odstopanj od proračunskih ciljev, manjkajo pa določbe, v katerih predlogi Direktive uvajajo novosti (npr. določitev izdatkovnega pravila za obdobje

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_en.htm

² Pozivi k spremembi sistema ekonomskega upravljanja v EU so sicer pogosti in odražajo nezadovoljstvo s trenutnim zapletenim in nepreglednim sistemom pravil ter njihovega delovanja. Enega od celovitejših predlogov, ki se poleg urejanja finančnega sistema nanaša tudi na reformo fiskalnega ustroja predstavlja manifest francoskih in nemških ekonomistov (razpoložljivo na <http://bruegel.org/2018/01/reconciling-risk-sharing-with-market-discipline-a-constructive-approach-to-euro-area-reform/>). Ti predlagajo spremembo fiskalnih pravil v smeri večanja pomena izdatkovnega pravila v navezavi z omejitvami glede dolga sektorja država. S tem naj bi se manjšala trenutna procikličnost pravil, uveljavljanje dogovorjenih pravil pa naj bi postalo učinkovitejše, kar bi omogočilo kredibilnejše delovanje ekonomske in denarne unije.

celotnega mandata vlade) ali pri katerih predlogi Direktive zahtevajo večja pooblastila neodvisnih fiskalnih institucij (npr. širjenje nalog in s tem povezana njihova zadostna opremljenost z informacijami in s človeškimi viri).

IFI tako podaja tudi mnenja na zakonodajne predloge Evropske komisije. Med drugim je podal mnenje o Direktivi Sveta EU glede prenosa Fiskalnega pakta v zakonodajo EU.¹¹

Fiskalni svet je pripravil prispevek za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI dvakrat letno objavi kratke informacije o gospodarskih dogajanjih v državah članicah, sekretariat EU IFI pa na tej podlagi pripravi tudi povzetek prispevkov.¹² Glede na naravo nalog je UMAR¹³ v ta namen predstavil makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive.

1.6.2 Stiki z drugimi neodvisnimi fiskalnimi institucijami

Predstavnika Fiskalnega sveta sta z namenom prenosa dobre prakse decembra 2017 obiskala irski fiskalni svet. Irski fiskalni svet¹⁴ je po velikost vsaj približno primerljiv s slovenskim (5 članov in 6 javnih uslužbencev), letno poročilo Evropskega fiskalnega sveta¹⁵ pa ga navede kot primer nove in uspešne institucije. Irski fiskalni svet je po ustanovitvi v letu 2011 hitro postal operativen in pridobil sloves kredibilne institucije. Pogovori s članoma in z zaposlenimi v sekretariatu irskega fiskalnega sveta so se nanašali na glavne težave pri vzpostavljanju nove neodvisne fiskalne institucije, sodelovanje z ministrstvom za finance, strategijo delovanja in odnosov z mediji ter na sodelovanje s parlamentom.

1.6.3 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet je v okviru evropskega semestra vzpostavil sodelovanje z Evropsko komisijo. Predstavniki Evropske komisije so Fiskalni svet v letu 2017 obiskali dvakrat, avgusta in novembra. Sodelovanje je potekalo na tehnični ravni in je bilo namenjeno izmenjavi mnenj o trenutnih in prihodnjih proračunskih dogajanjih, predvsem z vidika izpolnjevanja fiskalnih pravil.

Fiskalni svet je delegacija Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju: IMF) v letu 2017 obiskala dvakrat. Ob prvem obisku, neposredno po vzpostavitvi, je s člani Fiskalnega sveta izmenjala mnenja in poglede na njegovo vlogo v Sloveniji in primerjala njegov položaj s fiskalnimi sveti v drugih državah. Drugi obisk je bil namenjen izmenjavi mnenj o trenutnem in pričakovanem fiskalnem položaju Slovenije ter o srednjeročnih izzivih fiskalne politike, razprava pa je potekala predvsem o ocenah glede proračunskih dokumentov in dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Člani Fiskalnega sveta so predstavnikom IMF predstavili tudi izkušnje glede položaja in vloge Fiskalnega sveta v proračunskem procesu.

Fiskalni svet je vzpostavil tudi sodelovanje z OECD.¹⁶ V okviru OECD deluje povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks, OECD pa je na

¹¹ <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/215/statement-on-com-proposal-for-a-directive>

¹² <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

¹³ UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunov, priznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

¹⁴ <http://www.fiscalcouncil.ie/>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf (Poglavje 3).

¹⁶ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. OECD v okviru omenjene povezave neodvisnih institucij vzdržuje tudi bazo¹⁷, v katero je od poletja 2017 vključena tudi Slovenija, in ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.¹⁸

Zaposleni v službi za analize so se v okviru mednarodnega sodelovanja udeležili še naslednjih dogodkov:

- delavnica »Update of the Vade Mecum on Stability and Growth Pact«, ki jo je julija 2017 v Bruslju organizirala EK. Delavnica je na tehnični ravni osvetlila analizo spoštovanja fiskalnih pravil na ravni EU s praktičnimi in podrobnimi primeri.

- delavnica »Fiscal Governance in EU«, ki sta jo oktobra 2017 v Frankfurtu skupaj organizirali EK in Evropska centralna banka. Osnovni namen delavnice je bil nakazati na težave pri spremljanju uresničevanja trenutnih fiskalnih pravil in predstavitvi predlogov za njihovo izboljšanje. Na tehnični ravni so predstavniki nekaterih držav predstavili način spremljanja diskrecijskih ukrepov. V razpravi so bile omenjene tudi možnosti izboljševanja ocen cikličnega položaja gospodarstva.

- delavnica »Strengthening Fiscal Risk Management and Oversight of Public Corporations«, ki jo je v organizaciji Centra za odličnost v financah decembra 2017 pripravil IMF. Osnovno vodilo delavnice je bila implementacija smernic IMF glede identifikacije, ocene, spremljanja in upravljanja z javnofinančnimi tveganji. Predvsem področji identifikacije in ocenjevanja tveganj sta področji, ki ju mora preučevati tudi Fiskalni svet.

¹⁷ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

¹⁸ V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.

2. Izbrane teme

Z izbranimi temami v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta prikazujemo nekatere vidike analiz, ki jih opravlja le-ta. Fiskalni svet se pri delu sooča s pomembnimi izzivi, saj gre v veliki meri za pripravo ocen trenutnega stanja, ki so negotove oziroma težko merljive ter za ocenjevanje različnih pričakovanj in scenarijev glede prihodnosti. Nabor izbranih tem v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 poskuša osvetliti nekatere ključne izzive v okviru delovanja Fiskalnega sveta in vsebinske ter metodološke podlage za njegova mnenja. Izbrane teme tudi nakazujejo dodatne naloge, ki jih bo Fiskalni svet na podlagi sprememb Zakona o javnih financah opravljal v prihodnje.

Za pripravo ocene skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili oziroma smiselnosti usmeritev fiskalne politike z vidika doseganja vzdržnosti javnih financ mora Fiskalni svet oblikovati mnenje o zanesljivosti napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov. Fiskalni svet bo skladno z 9.g členom Zakona o javnih financah z letom 2020 začel pripravljati redne ocene preteklih makroekonomskih napovedi, ki jih v Sloveniji za potrebe priprave javnofinančnih projekcij neodvisno pripravlja UMAR. V luči celovitega prenosa zahtev Direktive EU 2011/85 v nacionalno zakonodajo bomo na podoben način ocenjevali tudi napovedi javnofinančnih agregatov. Pregled makroekonomskih napovedi vseh institucij, ki sistematično in redno pripravljajo napovedi za Slovenijo, pokaže, da v daljšem časovnem obdobju večina napovedi podcenjuje dejansko rast BDP, vendar je bilo odstopanje pri precenjenih napovedih v povprečju precej večje, natančnost napovedi pa se s krajšanjem horizonta napovedi načeloma povečuje. Odstopanje realizacije od napovedi javnofinančnih prihodkov je v veliki meri povezano z odstopanjem dejanskega BDP od napovedanega. Pregled napovedi javnofinančnih izdatkov pa kaže, da je bila dejanska realizacija večinoma višja od napovedi. Ugotavljamo tudi, da so se v letih, ko so se napovedi prihodkov višale zaradi boljših makroekonomskih razmer, dosledno navzgor prilagajali tudi izdatki, kar je onemogočalo občutnejše izboljšanje salda javnih financ. V tej luči ocenjujemo, da je potrebno izboljšati realističnost napovedi javnofinančnih izdatkov. Še pomembneje pa bi bilo, da večji prihodki od načrtovanih ne bi bili izkoriščeni za nenačrtovane dvige izdatkov, ki po nepotrebnem zavirajo doseganje dolgoročno vzdržnega stanja javnih financ. K temu bi moralo v prihodnje prispevati tudi doslednejše spoštovanje fiskalnega pravila.

Fiskalni svet v okviru priprave ocen skladnosti javnofinančnih ciljev s fiskalnimi pravili med drugim ocenjuje proizvodno vrzel in enkratne oziromačasne ukrepe. Ocena proizvodne vrzeli je eden ključnih kazalnikov cikličnega stanja gospodarstva ter hkrati podlaga za izračun strukturnega salda in za določitev potrebnega strukturnega naporav okviru Pakta stabilnosti in rasti. Proizvodna vrzel je težko merljiva, zato je njena ocena negotova in spremenljiva. V primeru Slovenije se te ocene v času pomembno spreminjajo, kar še posebej velja za obdobja večjih gospodarskih nihanj. Še pomembnejši kot spremenljivost pa je relativno velik razpon ocen v danem časovnem trenutku, ki je v veliki meri posledica uporabe različnih metodologij. Zaradi tega smo se pri pripravi ocen skladnosti s fiskalnimi pravili odločili za uporabo širokega nabora metodologij in virov za izračun ocene proizvodne vrzeli. Posledično se ne osredotočamo le na točkovni izračun strukturnega salda, ampak zaradi omenjene negotovosti uporabljamo razpon ocen ter pri oceni položaja v ciklu upoštevamo širši nabor kazalnikov cikličnega stanja gospodarstva. Pri izračunu strukturnega salda je pomembna tudi določitev enkratnih oziromačasnih ukrepov, ki so iz njega izločeni. Zaradi enkratne narave jih je razmeroma težko napovedati in so mnogokrat podvrženi kasnejšim spremembam. Ugotavljamo tudi, da so bili enkratni oziromačasni ukrepi v preteklih letih pogosto napovedani tako, da je bila

omogočena vsaj delna skladnost s fiskalnimi pravili, kasneje pa se sploh niso realizirali ali pa so se udeležili v manjšem obsegu. Njihov vpliv na izračun strukturnega salda bo v obdobju, ko se bo ta gibal okrog ravnovesja, še pomembnejši. Zato smo se odločili, da bomo ob pripravi ocen skladnosti s fiskalnimi pravili pri njihovi obravnavi zavzeli previden pristop.

Eden ključnih namenov vzpostavitve fiskalnih pravil je zmanjšanje zadolženosti države na dolgoročno vzdržno raven, tudi simulacije Fiskalnega sveta kažejo, da se Slovenija spopada predvsem z dolgoročnim tveganjem vzdržnosti dolga. Simulacije sprememb različnih makroekonomskih in javnofinančnih spremenljivk kažejo, da je srednjeročno tveganje za občutno povečanje bruto dolga sektorja država, povezano z makroekonomskimi razmerami, trenutno relativno omejeno. Dolgoročno pa se tveganja občutno povečajo zlasti v povezavi z negativnimi javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb. Simulacije, narejene na predpostavkah Poročila o staranju 2018, kažejo, da naj bi se dolg na trenutnih ravneh zadrževal še do okoli leta 2025, nato pa bi začel hitro naraščati. To nakazuje na časovni vidik, v katerem bi morale začeti učinkovati spremembe sistemov socialne zaščite. K doseganju vzdržnosti dolga lahko pomembno prispeva tudi določitev t. i. srednjeročnega fiskalnega cilja (MTO), ki je temelj Pakta stabilnosti in rasti. Za Slovenijo trenutno ustrezeni MTO ne bi smel biti nižji od 0,25% BDP strukturnega presežka, trenutne ocene pa nakazujejo na možnost, da bi se lahko predvsem zaradi zmanjšanja deleža dolga v BDP v zadnjih letih v prihodnje znižal na izravnani strukturni saldo. Zasedovanje različnih fiskalnih ciljev lahko občutno vpliva na raven dolga sektorja država že v nekaj letih, na kar nakazujejo simulacije različne višine MTO.

2.1 Natančnost makroekonomskih napovedi

Eno izmed pomembnejših tveganj za napovedi javnofinančnih agregatov izhaja iz napovedi makroekonomskih agregatov. Ocenjevanje natančnosti preteklih makroekonomskih napovedi, ki so uporabljene kot podlaga pri pripravi proračunskih dokumentov in jih neodvisno pripravlja UMAR, je ena izmed zakonsko predvidenih nalog Fiskalnega sveta od leta 2020.¹⁹ Takšne analize sicer ob pripravi lastnih napovedi redno pripravljata UMAR in BS. Prikazana analiza predstavlja prvi korak k zakonsko predpisanemu ocenjevanju kakovosti napovedi, v katerem bodo uporabljeni tudi ustrezni statistični kazalniki. V njej se ne osredotočamo na natančnost napovedi posamezne institucije, temveč analiziramo splošne značilnosti gibanja napovedi različnih institucij. V analizi so poleg napovedi UMAR uporabljene tudi napovedi BS, EK, IMF in OECD.²⁰ Poleg omenjenih so javne makroekonomske napovedi vsaj v delu preučevanega obdobja sicer pripravljale tudi nekatere druge institucije (SKEP GZS, EIPF, Consensus Forecasts, WIIW, EBRD), vendar so iz analize izpuščene, ker napovedi ne pripravljajo več oziroma podatki niso na voljo ažurno. Za realizacijo so uporabljeni zadnji razpoložljivi uradno objavljeni statistični podatki.²¹ Napovedi, ki so bile objavljene v prvi polovici koledarskega leta so za potrebe analize označene kot pomladanske, preostale pa kot jesenske.

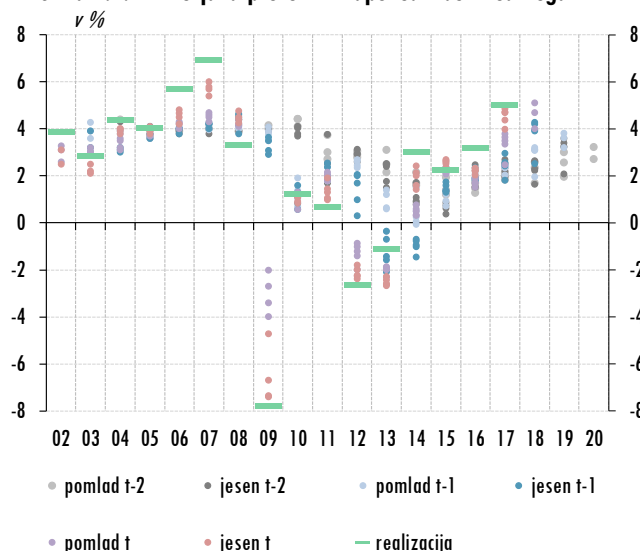
Na natančnost napovedi različnih institucij pomembno vpliva razpoložljivost informacij ob času izdelave napovedi (npr. objave podatkov o nacionalnih računih), uporabljajo pa tudi različne

¹⁹ 9. člen ZJF-H. Zakon predvideva prehodno obdobje do pričetka priprave ocene preteklih makroekonomskih napovedi. Fiskalni svet bo moral od leta 2020 vsaki dve leti opraviti analizo napovedi makroekonomskih agregatov UMAR za pretekla štiri leta in jo predstaviti v poročilu. V primeru ugotovljenih odstopanj mora Fiskalni svet posredovati vladi ustrezne ugotovitve, vlada pa mora na tej podlagi pripraviti popravljalne ukrepe. Fiskalni svet mora poročilo javno objaviti na svojih spletnih straneh.

²⁰ Upoštevane so razpoložljive redne polletne napovedi omenjenih institucij, pri čemer OECD napovedi za Slovenijo pripravlja šele od leta 2011.

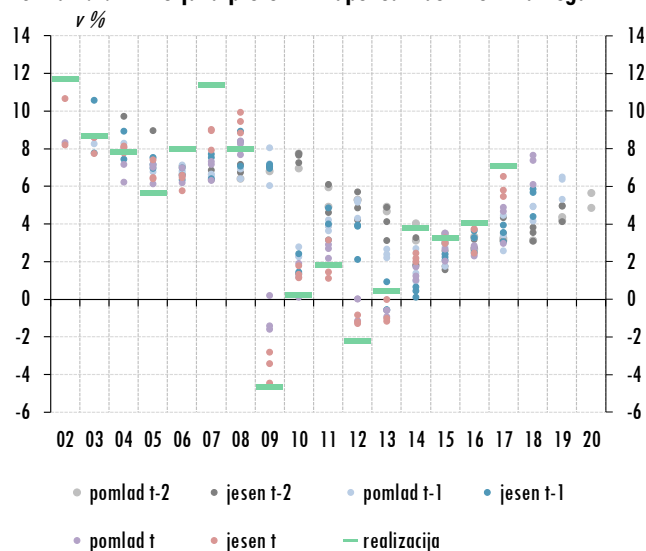
²¹ Natančnejša analiza bi morala upoštevati tudi revizije ocen statističnih podatkov, ki jih opravlja SURS, saj so bile v nekaterih letih še posebej občutne. Po zadnjih razpoložljivih podatkih je bila, na primer, letna rast obsega BDP v letu 2011 0,6 %, medtem ko je bilo v prvi objavi SURS konec februarja 2012 objavljeno zmanjšanje v višini 0,2 %.

Slika 2.1: Primerjava preteklih napovedi rasti realnega BDP



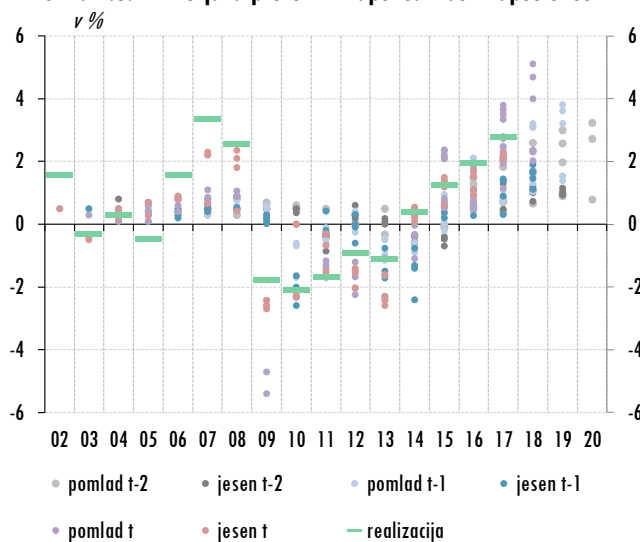
Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS.

Slika 2.2: Primerjava preteklih napovedi rasti nominalnega BDP



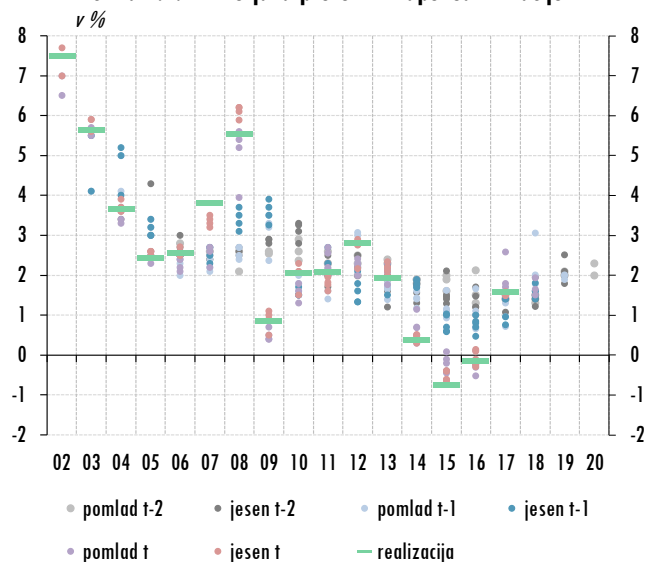
Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS.

Slika 2.3: Primerjava preteklih napovedi rasti zaposlenosti



Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS.

Slika 2.4: Primerjava preteklih napovedi inflacije



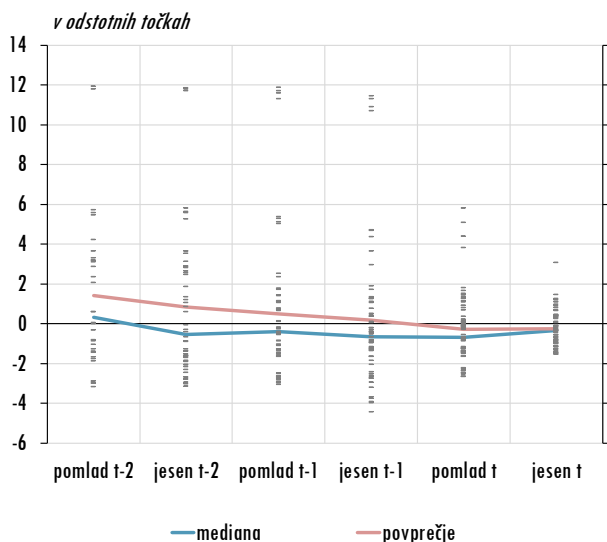
Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS.

Slike predstavljajo vse razpoložljive napovedi institucij, ki redno pripravljajo napovedi za Slovenijo (UMAR, BS, OECD, EK, IMF) za določena leta glede na časovni vidik priprave napovedi (od pomladi dve leti pred realizacijo do jeseni v letu, na katerega se napoved nanaša). Več znakov iste barve v posameznem letu (npr. za leto 2007) pomeni, da je napoved v istem obdobju (npr. pomlad t-2: pomladi 2005) pripravljalo več navedenih institucij.

predpostavke.²² Tudi v okviru napovedi ene institucije ni nujno da so bile vse napovedi narejene v istem obdobju leta. BS je na primer v večini preučevanega obdobja 2002–2017 napovedi objavljala aprila in oktobra, v zadnjih dveh letih pa junija in decembra. Različne institucije lahko kot merilo iste spremenljivke uporabljajo različne časovne vrste. Tako na primer UMAR inflacijo meri z nacionalnim CPI, medtem ko preostale institucije večinoma uporabljajo HICP, ki je kot realizacija uporabljen tudi za potrebe pričujoče analize.

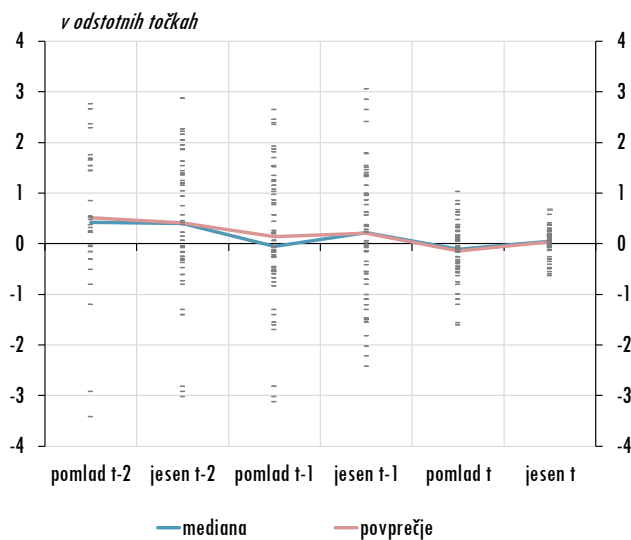
²² Cimperman in Savšek (2014) med ostale razloge, ki vplivajo na kakovost napovedi vključujeta tudi specifikacije uporabljenih modelov in ekspertno znanje napovedovalcev pa tudi pogostost napovedi, izbor podatkov o realizaciji, naravo napovedovanih spremenljivk, stopnjo odprtosti in velikost gospodarstva (Cimperman in Savšek: Natančnost napovedi makroekonomskih agregatov Slovenije, Prikazi in analize, 1/2014, Banka Slovenije, https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/PA_1_2014_Natan%C4%8Dnost_napovedi_makroekonomskih_spremenljivk.pdf).

Slika 2.5: Odstopanja napovedi rasti realnega BDP



Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS; preračuni FS.

Slika 2.6: Odstopanja napovedi inflacije



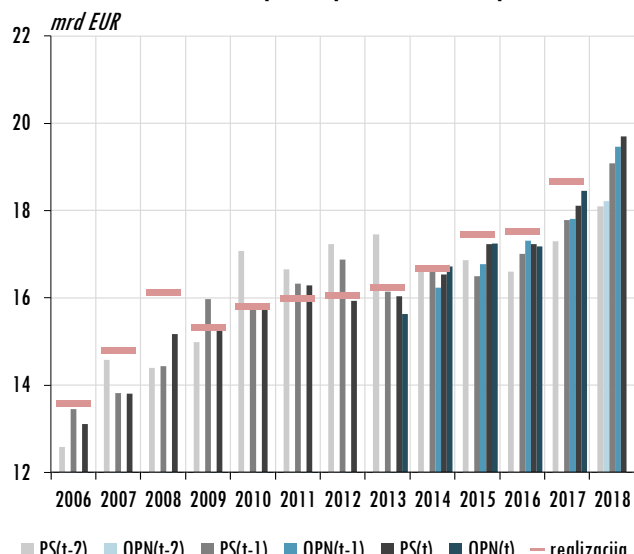
Vir: napovedi UMAR, BS, OECD, EK, IMF, realizacija SURS; preračuni FS.

Natančnost napovedi se načeloma poveča s krajšanjem napovedovalnega horizonta, najbolj izrazito v primerjavi napovedi za eno leto naprej in tekoče leto. Napovedi rast BDP običajno podcenjujejo v obdobju ciklične ekspanzije in precenjujejo v obdobju, ko se rast BDP upočasnjuje oz. ta pada. V preučevanem obdobju 2002–2017 realizacija realne rasti BDP ni bila v okviru razpona različnih napovedi v desetih letih, od tega je petkrat najbolj natančna napoved za več kot 0,5 o. t. odstopala od realizacije. Skrajni primer so, podobno kot za večino drugih držav, napovedi za leto 2009, ko so vse v analizo zajete napovedi, ki so bile narejene pred začetkom 2009, dejansko rast BDP precenile za več kot 10 odstotnih točk. Pri inflaciji realizacija v razponu napovedi ni bila zajeta samo v letih 2007 in 2015. Pri napovedih zaposlenosti se to ni zgodilo od začetka krize, pri rasti nominalnega BDP pa se je to primerilo osemkrat. Napovedi realnega BDP so bile v večini horizontov priprave napovedi večkrat podcenjene kot precenjene, na kar kaže gibanje mediane odstopanj napovedi, vendar je bilo odstopanje pri precenjenih napovedih v povprečju precej večje. To je v veliki meri povezano z velikim nepričakovanim padcem BDP v 2009 ob začetku krize. Odstopanja napovedi inflacije odstopajo manj sistematično, z izjemo horizonta izdelave napovedi dve leti pred realizacijo. Takšni rezultati kažejo tudi na nujnost previdnega načrtovanja proračunskih prihodkov.

2.2 Natančnost napovedi javnofinančnih agregatov

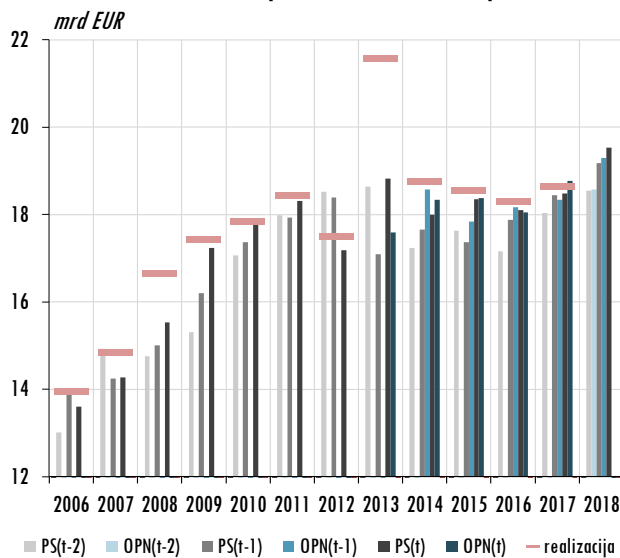
Fiskalni svet mora v sklopu priprave ocene skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili ter za oceno tveganj, povezanih z njihovim izpolnjevanjem, zavzeti tudi stališče do realističnosti napovedi javnofinančnih agregatov oziroma njihovih komponent. Redne, nepristranske in celovite analize kakovosti javnofinančnih napovedi ter ustrezen odziv na njihove ugotovitve so tudi del zahtev Direktive EU 2011/85. Fiskalni svet bo glede na Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja državnega proračuna, spremenjeno konec maja 2018, v prihodnje pričel opravljati tudi to nalogo. Pričujoči pregled predstavlja začetni vpogled v natančnost napovedi javnofinančnih agregatov v Sloveniji.

Slika 2.7: Pretekle napovedi prihodkov sektorja država



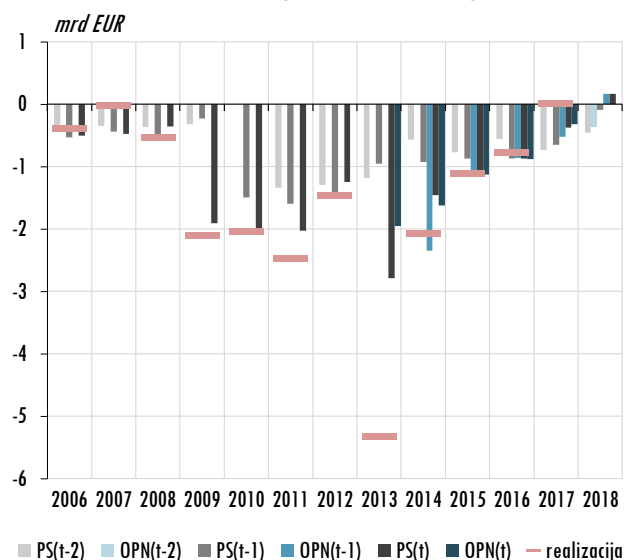
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 2.8: Pretekle napovedi izdatkov sektorja država



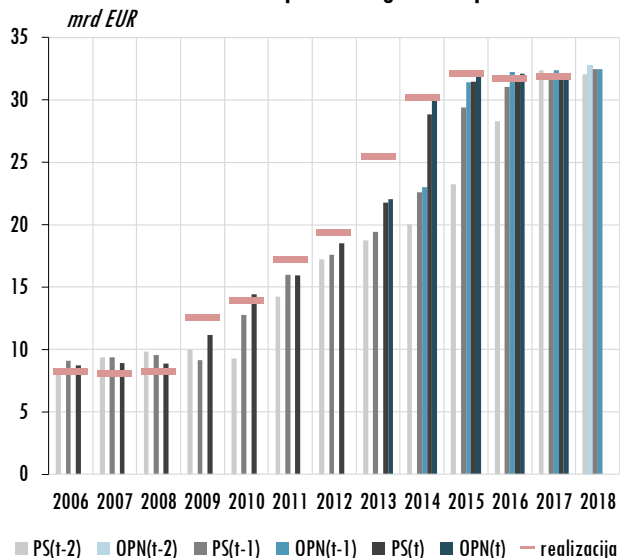
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 2.9: Pretekle napovedi salda sektorja država



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 2.10: Pretekle napovedi dolga sektorja država



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slike prikazujejo napovedi javnofinančnih agregatov za določeno leto v proračunskih dokumentih, pripravljenih v različnih obdobjih (t-2, t-1, t).

V analizi primerjamo napovedi prihodkov, izdatkov, salda in bruto dolga sektorja država iz Programov stabilnosti (PS)²³ in Osnutkov proračunskega načrta (OPN) z njihovo realizacijo. Zajete so napovedi, ki so bile objavljene največ dve leti pred letom, na katerega se nanašajo (t-2). Za posamezno leto je tako na voljo maksimalno šest napovedi javnofinančnih agregatov (3 leta (t-2, t-1, t) x 2 publikaciji (PS, OPN)). Nominalni podatki so izračunani kot zmnožek podatka o deležu javnofinančnega agregata v nominalnem BDP iz PS ali OPN²⁴ ter napovedane ravni nominalnega BDP iz napovedi UMAR, ki je bila upoštevana pri njihovi pripravi.

Napovedi izdatkov so se za večino let v obdobju 2006–2017 s krajšanjem horizonta napovedi višale, končna realizacija pa je v večini let preseгла vse napovedi. Izjemi sta leti 2012, ko so bili

²³ V letih 2004 in 2005 Konvergenčni program.

²⁴ Navedena dokumenta ne vsebujejo nominalnih vrednosti napovedi.

sprejeti nekateri varčevalni ukrepi, ter 2017, ko je bila končna realizacija nekoliko nižja od zadnje razpoložljive napovedi. Največje odstopanje navzgor v letu 2013 pa je povezano z izdatki za dokapitalizacijo bank. Skoraj dosledno podcenjevanje napovedi izdatkov bi lahko nakazovalo na pristranost pri proračunskem načrtovanju, čeprav pregled komponent ne nakazuje sistematičnega prispevka katere od njih k tovrstni pristranosti. Napovedi prihodkov so se v obdobju pred krizo in po njej prav tako višale s krajšanjem horizonta napovedi, v kriznih letih pa je bilo njihovo gibanje obratno. Glede na to, da so napovedi prihodkov odvisne od napovedi makroekonomskih agregatov, je odstopanje njihove realizacije od napovedi v veliki meri povezano z odstopanjem dejanskega BDP od napovedanega. Posledično so bile napovedi primanjkljaja sektorja država najbolj podcenjene ravno v kriznih letih, ko so bili izdatki v napovedih podcenjeni, prihodki pa precenjeni. V razmerah še vedno obstoječega strukturnega primanjkljaja je predvsem zaskrbljujoče razmeroma dosledno prilagajanje izdatkov višjim ocenam prihodkov, ki je v večini let onemogočilo doseganje boljšega salda sektorja država. Zaradi odstopanj pri napovedih salda sektorja država je bilo podcenjevano tudi povečanje bruto dolga sektorja država.

V prihodnje načrtujemo podrobnejšo analizo, v kateri bomo pregledali gibanje napovedi posameznih komponent prihodkov in odhodkov. Namen tovrstne analize bo identifikacija komponent, kjer so napovedi najbolj odstopale od dejanskih vrednosti in največ prispevale k zaznamim odstopanjem pri napovedih javnofinančnih agregatov. Tako kot v analizi makroekonomskih napovedi bomo tudi v analizah kakovosti napovedi javnofinančnih agregatov uporabljali ustrezne statistične kazalnike.

2.3 Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli

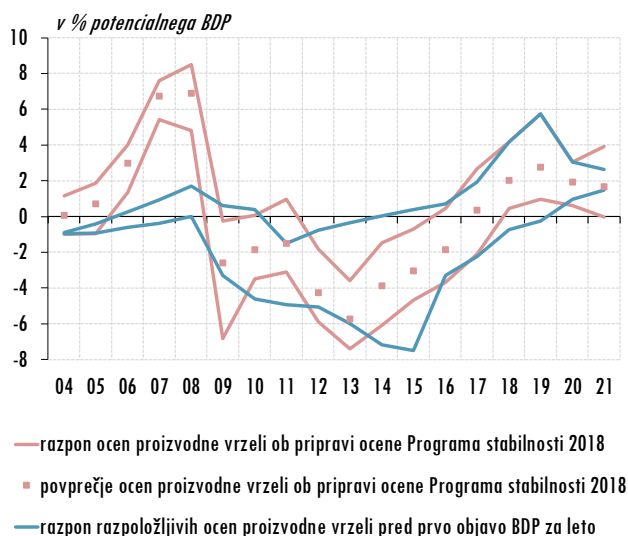
Ocena proizvodne vrzeli je eden ključnih kazalnikov cikličnega stanja gospodarstva ter hkrati podlaga za izračun strukturnega salda in za določitev potrebnega strukturnega napora v okviru Pakta stabilnosti in rasti (PSR). Ocena proizvodne vrzeli je razlika med dejanskim BDP in oceno potencialnega BDP, izražena v odstotnih točkah potencialnega BDP.²⁵ Potencialnega proizvoda in proizvodne vrzeli ne moremo neposredno opazovati oziroma meriti, zato so njune ocene precej negotove in spremenljive. Namen tega pregleda je (i) predstaviti spremenljivost ocen proizvodne vrzeli za Slovenijo s posledicami, ki jih le-ta ima za izračun strukturnega salda, ter (ii) prikazati variabilnost ocen proizvodne vrzeli za države članice EU, zlasti v kontekstu zahtevanega strukturnega napora v okviru PSR. Ta se namreč določi tudi glede na ciklični položaj gospodarstva, ki ga definira ocena proizvodne vrzeli.

Ocene potencialnega proizvoda in proizvodne vrzeli so odvisne od številnih dejavnikov. Razlike v ocenah izhajajo predvsem iz uporabe različnih metodologij, različnega časovnega obdobja, za katerega se izdelujejo, in tudi iz razlik v vhodnih podatkih. Hkrati se pri metodologiji produkcijske funkcije, ki jo za izračun ocene potencialnega BDP uradno uporablja EK, pojavlja tudi vprašanje kakovosti podatkov za izračun prispevka kapitala in dela, pri slednjem zlasti glede izračuna strukturne stopnje brezposelnosti.

Ocene potencialnega proizvoda in proizvodne vrzeli so podvržene občutnim revizijam. Revizije ocen potencialnega BDP so še posebej izrazite v obdobjih večjih nihajev gospodarske aktivnosti. Na

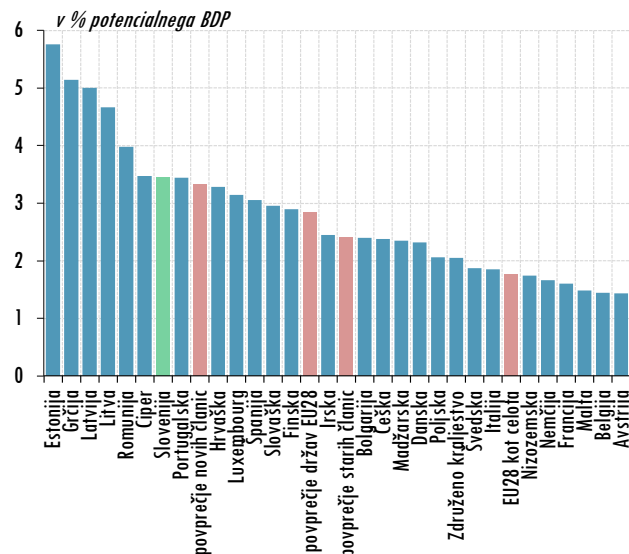
²⁵ Potencialni proizvod predstavlja merilo ponudbene strani gospodarstva oziroma maksimalno raven proizvoda, ki naj bi pomenila polno zaposlenost produkcijskih faktorjev in stabilno rast cen.

Slika 2.11: Razpon ocen proizvodne vrzeli



Vir: IMF, OECD, EK, MF, UMAR, preračuni in ocene FS.

Slika 2.12: Standardni odklon ocen proizvodnih vrzeli EK



Vir: Evropska komisija (Spring 2018 Economic Forecast), preračuni FS.

spremembo ocen potencialnega proizvoda med drugim vplivajo revizije podatkov o nacionalnih računih in spremembe napovedi gospodarske rasti. Primerjava trenutno razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli različnih institucij za obdobje 2006–2008 in ocen, ki so bile na voljo v omenjenih letih, kaže, da je bila ocena potencialnega proizvoda takrat občutno precenjena oziroma ocena proizvodne vrzeli občutno podcenjena.²⁶ V letu 2007, za katero so se ocene najbolj spremenile, so bile takrat razpoložljive ocene proizvodne vrzeli v razponu med -0,4 % in 0,9 %, po trenutno razpoložljivih podatkih pa je proizvodna vrzel v letu 2007 znašala med 5,4 % in 7,6 % potencialnega BDP. Takšna spremenljivost ima občutne posledice za izračun strukturnega salda in otežuje vodenje javnofinančne politike. Poleg časovne spremenljivosti ocen je potrebno opozoriti tudi na nezanesljivost ocen za posamezna leta, ki je ponazorjena s širokim razponom ocen proizvodne vrzeli po trenutno razpoložljivih podatkih.

Eden od načinov soočanja z negotovostmi izračunov ocen proizvodne vrzeli je širitev nabora metodologij njihovih ocen za določitev strukturnega salda sektorja država. Tako ne upoštevamo le ocen drugih institucij, ki večinoma temeljijo na oceni produkcijske funkcije, temveč smo nabor metodologij ocenjevanja proizvodne vrzeli razširili z nekaterimi statističnimi metodami (glej Okvir 2.1). Pri oceni ustreznosti vodenja javnofinančne politike zato uporabljamo razpon izračunov strukturnega salda oziroma strukturnega napora, določenih na podlagi različnih metodologij ter virov ocenjevanja proizvodne vrzeli, in ne samo ene same točkovne ocene. Poleg s širšim pregledom makroekonomskih kazalnikov želimo s takšnim pristopom vsaj omiliti negotovost oziroma spremenljivost ocen cikličnega stanja gospodarstva na podlagi ocene proizvodne vrzeli, določene le s produkcijsko funkcijo.

Razlike v odstopanjih ocen proizvodne vrzeli v državah EU postavljajo pod vprašaj tudi enotne meje, ki v dokumentih EK določajo ciklični položaj gospodarstva. Izračuni ocen proizvodne vrzeli za posamezne države članice EU, ki jih izvaja EK na podlagi metode produkcijske funkcije na osnovi makroekonomskih napovedi EK, kažejo precejšnje razlike v nihanjih proizvodne vrzeli med posameznimi državami. Standardni odklon ocen proizvodne vrzeli na podlagi zadnjih razpoložljivih ocen EK se giblje med 1,4 za Avstrijo in 5,8 za Estonijo, za Slovenijo pa znaša 3,5.²⁷ Kažejo se tudi

²⁶ Primerjali smo ocene proizvodne vrzeli, ki jih pripravljajo MF, UMAR, EK, OECD in IMF. Omeniti velja, da vse institucije niso pripravljale ocen v vseh letih zajetega obdobja.

²⁷ EK, Spring Economic Forecast 2018 (maj 2018).

Okvir 2.1: Metode, uporabljene pri ocenjevanju proizvodne vrzeli v ocenah Fiskalnega sveta

V Fiskalnem svetu smo zaradi negotovosti, povezane z ocenjevanjem proizvodne vrzeli privzeli pristop, ki uporablja širok nabor metodologij, običajno uporabljenih v praksi¹. Fiskalni svet, poleg ocen proizvodne vrzeli različnih institucij (UMAR, MF, IMF, EK, OECD) uporablja dodatne metode, predstavljene v tem okviru.²

Drseče sredine

Metoda temelji na predpostavki različnih dolžin poslovnega cikla in iz njih izhajajočega trenda. Poleg uporabe navadnega trenda je to najbolj enostavna tehnika izračuna proizvodne vrzeli.³ Zglajena serija predstavlja potencialni proizvod, pri čemer smo uporabili centrirana 3-, 5- in 7-letna povprečja BDP. Za obdobje, ki ga napovedi UMAR ne zajemajo, smo pri izračunih večletnih povprečij privzeli ravni gospodarske aktivnosti, ki izhajajo iz stopenj rasti realnega BDP v zadnjem letu, za katero so razpoložljive napovedi.

HP filter

Hodrick–Prescott filter (HP filter) je ena najbolj razširjenih statističnih metod določanja trenda, ki glede na odstopanje BDP določa proizvodno vrzel. Temelji na minimalizaciji utežene vsote odstopanj BDP od njegovega trenda in variabilnosti trenda oziroma sprememb rasti potencialnega proizvoda. Pomembno vlogo ima vrednost uteži (λ), ki določa intenzivnost glajenja serije, njene vrednosti pa so standardizirane glede na frekvenco uporabljene serije (serije uteži so torej različne, če gladimo četrtnetne ali letne časovne serije). V naših izračunih smo v izogib pristranskim odločitvam uporabili različne vrednosti uteži. V izogib težavam neustrezne določitve trenda ob koncu opazovanega obdobja (pogosta kritika uporabe HP filtra) smo originalno serijo BDP podaljšali tako, da smo za pet let po koncu obdobja napovedi UMAR privzeli ravni gospodarske aktivnosti, ki izhajajo iz stopenj rasti realnega BDP v zadnjem letu, za katero so razpoložljive napovedi.

Faktorski modeli

Faktorski modeli temeljijo na analizi velikega števila časovnih serij. Različne metode faktorске analize na podlagi skupnih atributov izluščijo serijo oziroma faktor, ki najbolj ponazarja (statistično: najmanj odstopa od) skupne značilnosti vseh uporabljenih časovnih serij. V naši analizi smo pri določitvi faktorjev z različnimi metodami faktorске analize (ML, GLS, več variant metode glavnih komponent) uporabili dve skupini časovnih serij. Prva skupina je zajemala anketne kazalnike o omejitvah v gospodarstvu, druga pa veliko število dejanskih podatkov ter napovedi makroekonomskih spremenljivk, ki jih pripravljata EK in UMAR. Pri prvi skupini smo po določitvi faktorjev, ki so ponazarjali potencialni proizvod, le-te napovedali na podlagi enostavnega VAR modela, v katerem smo poleg identificiranega faktorja uporabili še rast BDP in osnovno inflacijo. Pri drugi skupini smo za določitev faktorjev uporabili le stacionarne časovne serije ter določili dva faktorja, in sicer ločeno na podlagi napovedi Evropske komisije in UMAR. Pridobljeni kazalnik cikla je transformiran tako, da se standardni odklon in povprečje ujemata z oceno proizvodne vrzeli, ki jo je pripravil UMAR.⁴

Blanchard-Quah

Pri določanju potencialnega proizvoda na podlagi prispevka Blancharda in Quaha⁵ uporabimo predpostavko, da dolgoročno na BDP vplivajo le šoki na strani agregatne ponudbe, šoki povpraševanja pa na raven aktivnosti vplivajo le kratkoročno. Na podlagi teh predpostavk v strukturnem vektorskem avtoregresijskem modelu (SVAR) določimo omejitve tako, da so upoštevani omenjeni dolgoročni in kratkoročni vplivi. Iz navedenih omejitev izhaja, da je potencialni proizvod stalna komponenta gospodarske aktivnosti in da proizvodna vrzel odraža začasna odstopanja gospodarske aktivnosti od potencialnega proizvoda, do katerih pride zaradi šokov na strani

povpraševanja. V SVAR smo uporabili različne kombinacije stacionarnih makroekonomskih spremenljivk (rast BDP, inflacija, sprememba stopnje brezposelnosti) in različne dolžine odlogov (4 in 8 četrtletij).

¹ Pregledi različnih metod ocenjevanja potencialnega proizvoda so pogosti. Eden od njih je razpoložljiv na <http://www.oecd.org/economy/growth/23527966.pdf>

² Glej tudi pojasnilo pod tabelo 4.3 v Oceni skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti - dopolnitev 2018.

³ Zgoraj navedeni vir ga navaja kot »split-trenda«, pri katerem se trendna rast BDP določi za vsak cikel posebej.

⁴ Office for Budget Responsibility kazalnik cikla, pridobljen z metodo glavnih komponent, prilagodi povprečju in standardnemu odklonu proizvodne vrzeli OECD. (Office for Budget Responsibility: Estimating the output gap, Briefing paper No. 2, April 2011, <http://obr.uk/download/briefing-paper-no-2-estimating-the-output-gap/>)

⁵ Blanchard in Quah (1989): The Dynamic Effects of Demand and Supply Disturbances. American Economic Review 79(4): 655-673.

jasne razlike v nihanjih ocen proizvodne vrzeli med starimi in novimi članicami EU, saj znaša razlika v standardnih odklonih med obema skupinama držav skoraj 1 odstotno točko. To postavlja pod precejšen vprašaj smiselnost uporabe enotnih mej²⁸ za določitev cikličnega položaja posameznih nacionalnih gospodarstev in posledično zahtevanega strukturnega napora, saj ima to resne posledice za vodenje javnofinančne politike. To pomeni predvsem, da bodo lahko države z večjim standardnim odklonom proizvodne vrzeli po matriki EK pogostejše prešle v ekstremne ciklične razmere, ki lahko zahtevajo občutnejše strukturne prilagoditve salda sektorja država.

2.4 Enkratni oziroma začasni ukrepi

Enkratni ukrepi so eden od elementov izračuna strukturnega salda javnih financ, njihova ustrezna identifikacija in kvantifikacija sta posledično pomembni pri oceni doseganja srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Osnovni namen izključitve enkratnih ukrepov pri izračunu strukturnega salda je zmanjšanje nagnjenosti oblasti h kratkoročnemu izboljševanju javnih financ z ukrepi, ki jih je lahko izvesti, ne vodijo pa nujno k vzdržnemu izboljšanju njihovega stanja. Zaradi enkratne in diskrecijske narave je manevrski prostor za opredelitev posameznih ukrepov kot »enkratnih« razmeroma velik.

Za lažjo identifikacijo je EK²⁹ sprejela smernice oziroma načela glede definicije enkratnih ukrepov. Osnovno vodilo je, da gre za ukrepe s prehodnim učinkom na javne finance, ki pa ne povzročijo trajne spremembe salda javnih financ. Ta načela so: (i) enkratni ukrepi se ne ponavljajo. To pomeni, da je njihov vpliv na javne finance začasen oziroma po definiciji EK traja največ dve leti. Znotraj tega načela so najpogostejši ukrepi, ki so odziv na izjemne dogodke z zelo kratkoročnim vplivom; (ii) enkratnosti ukrepa ni mogoče razglasiti z zakonom ali vladno odločitvijo. To je pomembno zlasti zato, ker so ukrepi pogosto razglašeni kot začasni, nato pa postanejo trajni; (iii) enkratni ukrepi ne vključujejo volatilnih komponent prihodkov in izdatkov, saj enkratni ukrepi po vsebini služijo glajenju časovnih serij prihodkov in izdatkov; (iv) kot enkratni ukrepi so izključeni tisti, ki namenoma povečujejo primanjkljaj. Zavestno ukrepanje, ki povečuje primanjkljaj se namreč obravnava kot strukturno zato, da bi vlade ustrezno upoštevale trajne učinke svojih ukrepov. Posledično je EK zelo restriktivna pri upoštevanju enkratnih ukrepov, ki povečujejo primanjkljaj; (v) kot enkratni so lahko opredeljeni samo ukrepi z občutnim vplivom na saldo javnih financ. Po pravilu so to ukrepi v višini najmanj 0,1 % BDP. Pri tem načelu sicer obstajajo določene izjeme. Prvič, ko lahko več različnih ukrepov, ki so manjši od te meje, smiselno združimo in jih skupaj opredelimo kot enkratne. Drugič, v primeru, da se izjemni dogodek zgodi v več državah članicah istočasno, se zaradi skladnosti obravnave dogodka opredelijo kot enkratni, tudi če so manjši od 0,1 % BDP. Tretjič, ukrep se opredeli kot enkratni, ko je vsaj v enem izmed dveh let večji od te meje.

²⁸ Meje proizvodne vrzeli za določitev zahtevanega strukturnega napora so predstavljene v EC Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, str. 38 (marec 2018).

²⁹ Report on Public Finance in the EMU 2006, Report on Public Finance in the EMU 2015.

Tabela 2.1: Primerjava ocen višine enkratnih ukrepov

<i>v % BDP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministrstvo za finance	-0,2	-1,2	-0,2	-11,0	-1,6	-0,1	-0,2	-0,1
Evropska komisija	0,0	-1,0	0,0	-10,4	-1,1	0,0	0,0	-0,1
Fiskalni svet	-0,1	-1,1	0,0	-10,0	-1,2	-0,1	0,1	-0,1
-sanacija bančnega sistema		-0,7	-0,2	-10,0	-0,9			
-sodne odločitve				-0,2	-0,7	-0,1	-0,1	-0,1
-ostalo	-0,1	-0,5	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	

Opomba: Pri MF je naveden zadnji razpoložljiv podatek za vsako leto na podlagi PS in OPN.

Vir: MF, EK, SURS, FS.

V Sloveniji je bil obseg enkratnih ukrepov v obdobju 2010–2016 dokaj velik in med največjimi v EU. V povprečju tega obdobja so znašali 1,8 % BDP letno, večji so bili le na Irskem. Največji posamezni enkratni ukrepi so bili povezani s sanacijo bančnega sistema, zlasti leta 2013, ko je bil tudi njihov skupni obseg največji. Druga skupina enkratnih ukrepov iz tega obdobja je bila povezana z različnimi odločitvami sodišč, ki so imele za posledico enkratne izdatke. Vsi ti ukrepi se obravnavajo kot enkratni skladno z načelom, da se enkratni ukrepi ne ponavljajo in so odziv na izjemne dogodke z zelo kratkoročnim učinkom.³⁰ Naslednji sklop enkratnih ukrepov iz omenjenega obdobja je povezan s sprejemljivimi izjemami od načel, v primeru Slovenije so to bili zlasti finančni transferji v oziroma iz nefinančnih družb. Gre za določene finančne podpore javnim družbam (dokapitalizacije, prevzemi terjatev), ki se izjemoma opredelijo kot enkratni ukrep, ko je takšna transakcija neposredno povezana s privatizacijo ali likvidacijo in pomeni, da se trajno onemogoči možnost dodatnih izdatkov sektorja država za ta namen. Dobički oziroma dividende pa se izjemoma opredelijo kot enkratni ukrep, ko so posledica izjemnih dogodkov.

Fiskalni svet bo pri ocenjevanju načrtovanega strukturnega napora v prihodnjih letih pri ocenjevanju enkratnih ukrepov uporabljal konservativni pristop. Ob pregledu vloge enkratnih dejavnikov v proračunskih dokumentih (Programi stabilnosti, Osnutki proračunskega načrta) smo namreč prišli predvsem do dveh ugotovitev. Prvič, ocene velikosti enkratnih ukrepov se zaradi negotovosti pri njihovem načrtovanju pogosto spreminjajo. Drugič, načrtovano doseganje ustreznega strukturnega napora v posameznih letih v preteklosti je bilo pogosto posledica načrtovanega obsega enkratnih ukrepov, ki pa se je kasneje lahko spremenil (realizacija je bila manjša od načrtovanega obsega enkratnih dejavnikov) in zato strukturni napor v ex-post oceni ni bil zadosten. Zaradi tega in dejstva, da se bo Slovenija v naslednjih letih po trenutnih projekcijah nahajala v bližini izravnane strukturnega salda, ko bi lahko že razmeroma majhen obseg enkratnih ukrepov prispeval k ugodnejši oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil, bo Fiskalni svet zagovarjal konservativen pristop pri upoštevanju enkratnih dejavnikov.

2.5 Analiza bruto dolga sektorja država na srednji in dolgi rok

Srednjeročna in dolgoročna analiza gibanja bruto dolga sektorja država, vključno s simulacijami odziva na spremembe različnih makroekonomskih in javnofinančnih spremenljivk, je pomemben pripomoček pri zaznavanju javnofinančnih tveganj. Bruto dolg sektorja država sodi med

³⁰ Report on Public Finance in the EMU 2015, str. 54.

najpomembnejše makroekonomske in javnofinančne kazalnike. Njegova raven odraža bruto obveznosti sektorja država in v grobem predstavlja kumulirano vsoto primanjkljajev sektorja država. Ocene, ki jih glede fiskalnega stanja podaja Fiskalni svet, so vedno osredotočene na srednji in dolgi rok, saj nas zanima predvsem vzdržnost fiskalne politike. Zato v tem poglavju prikazujemo trenutno stanje dolga sektorja država ter nekaj možnosti in rezultatov srednjeročne oziroma dolgoročne analize za Slovenijo. Glavne ugotovitve simulacij dolga sektorja država so:

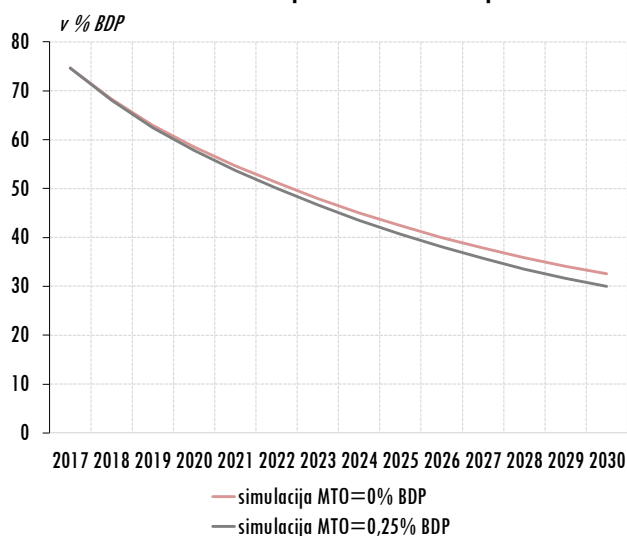
- Zasledovanje tudi le rahlo različnih srednjeročnih fiskalnih ciljev lahko že na srednji rok pomembno vpliva na raven dolga in stroške njegovega financiranja,
- Analiza vzdržnosti dolga s simulacijami makroekonomskih šokov ne nakazuje prekomernih tveganj za dolg sektorja država v naslednjih nekaj letih,
- Tveganja se izrazito povišajo na dolgi rok, kmalu po letu 2025, in so povezana predvsem s trenutno ocenjenimi stroški staranja prebivalstva.

2.5.1 Dolg in srednjeročni fiskalni cilj

Zasledovanje različnih srednjeročnih fiskalnih ciljev lahko občutno vpliva na raven dolga sektorja država. Srednjeročni fiskalni cilj je v Paktu stabilnosti in rasti določen kot ciljna vrednost strukturnega salda. Ta je določena za vsako državo članico glede na njeno trenutno gospodarsko stanje in bodoča tveganja, ki jim je izpostavljena. Vlada v proračunskih dokumentih poudarja, da je njen srednjeročni fiskalni cilj izravnani strukturni saldo, čeprav je zlasti glede na visoko tveganje, povezano s stroški staranja prebivalstva, srednjeročni fiskalni cilj Slovenije trenutno določen pri 0,25 % BDP. Razlika v višini 0,25 o. t. BDP se ne zdi občutna, vendar simulacije kažejo, da se lahko že ob majhni vsakoletni razliki v nekaj letih ustvarijo pomembna odstopanja pri ravni dolga.

Simulirali smo zasledovanje dveh različnih srednjeročnih fiskalnih ciljev v obdobju od 2018 do 2030. Izhodišče je bila ocena Fiskalnega sveta o strukturnem primanjkljaju na ravni 0,1 % BDP v letu 2017. V prvem scenariju smo predpostavili, da je za doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja, kot

Slika 2.13: Simulacije dolga ob zasledovanju različnih srednjeročnih fiskalnih ciljev



Vir: SURS, simulacija FS.

ga definira Vlada RS, v letu 2018 izveden strukturni napor v višini 0,1 % BDP, v drugem scenariju pa je izveden strukturni napor v višini 0,35 % BDP, da je v letu 2018 dosežen strukturni presežek v višini 0,25 % BDP. V obeh simulacijah smo predpostavili vzdrževanje strukturnega salda na nespremenjeni ravni v celotnem obdobju ter uporabili predpostavko o postopnem zaprtju pozitivne proizvodne vrzeli do leta 2030.

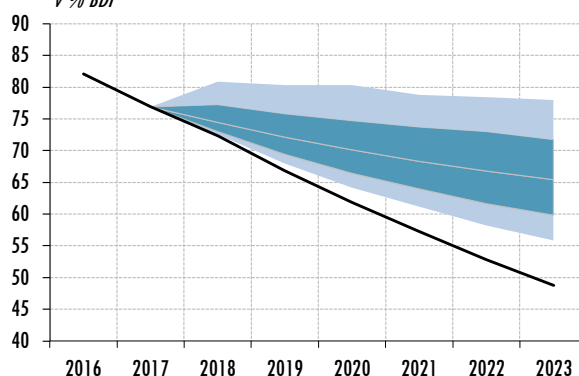
Rezultati kažejo, da bi bil v letu 2030 dolg ob vztrajanju pri strukturnem ravnovesju salda sektorja država višji za okoli 2 mrd EUR oziroma za okoli 2,5 % BDP od dolga v scenariju, v katerem se zasleduje strukturni presežek na ravni 0,25 % BDP. Toliko znaša razlika vsote proračunskih saldov v dobrih desetih letih. Zaradi manjših proračunskih presežkov bi bili v opazovanem obdobju stroški obresti v primeru zasledovanja izravnane strukturnega salda večji za okoli 500 mio EUR glede na scenarij, v katerem bi bila fiskalna politika osredotočena na zahtevnejši srednjeročni cilj.

2.5.2 Analiza vzdržnosti dolga

Analiza vzdržnosti dolga kaže sposobnost države, da financira svoje obveznosti ob realizaciji različnih makroekonomskih šokov. V okviru analize vzdržnosti dolga smo uporabili postopek, ki ga je razvil IMF.³¹ Pri tem se najprej pripravi osnovni scenarij, ki temelji na makroekonomskih projekcijah, nato pa več alternativnih scenarijev, ki prikazujejo odzivnost dolga na različne makroekonomske šoke. Spremembe v dinamiki in ravni dolga sektorja država kažejo na občutljivost države v primeru šokov, ki pa lahko v realnosti odstopajo od uporabljenih v analizi tako glede smeri kot glede velikosti.

Analiza srednjeročne vzdržnosti dolga upošteva osnovni scenarij PS 2018, ki ima podlago v pomladanski napovedi UMAR 2018. Analiza vzdržnosti dolga zajema obdobje 2018–2023, pri čemer smo projekcije javnofinančnih agregatov od zaključka obdobja projekcij PS 2018 po koncu analiziranega obdobja (za leti 2022–2023) dopolnili na podlagi enotnih elastičnosti za prihodke in izdatke. V analizi so upoštevani šoki osnovnih makroekonomskih spremenljivk. V alternativnem scenariju

Slika 2.14: Dolg sektorja država - simulacije ob hkratni realizaciji šokov BDP in obrestnih mer
v % BDP



Opomba: Črta prikazuje projekcije deleža dolga v osnovnem scenariju Programa stabilnosti 2018, po 2021 pa simulacijo FS. Obarvana območja prikazujejo verjetnostno porazdelitev 10.-25., 25.-50., 50.-75. in 75.-90. percentila simulacij deleža dolga v primeru kombiniranega makroekonomskega šoka. Svetlejši odtenki odražajo robna območja, temnejši odtenki pa sredinska območja verjetnostne porazdelitve.

Vir: SURS, Program stabilnosti, dopolnitev 2018; izračuni Fiskalni svet.

³¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>.

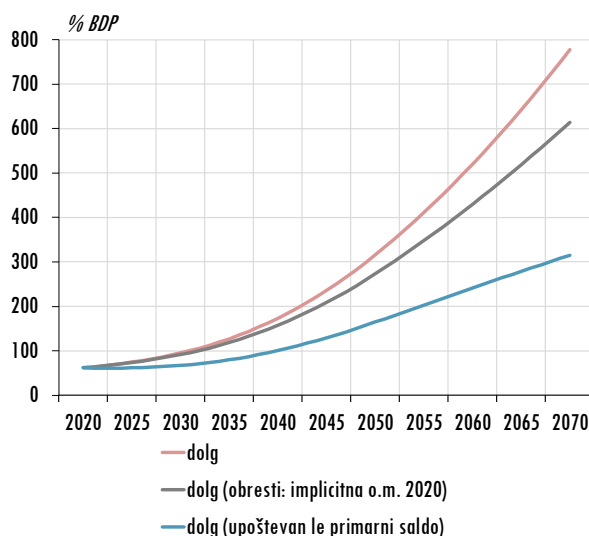
nižje rasti realnega BDP so šoki določeni v višini polovice standardnega odklona rasti realnega BDP v obdobju 2006–2017. V tem scenariju bi bila rast realnega BDP v letih 2019 in 2020 nekaj nad 1 % (v osnovnem scenariju znašajo stopnje rasti okoli 3,5 %). Šok obrestnih mer je izveden s standardiziranim pribitkom v višini 200 b. t. na obrestne mere iz osnovnega scenarija. Trajanje šokov je omejeno na prvi dve leti simulacije (torej 2018 in 2019).

Analiza ne nakazuje prekomernih tveganj za vzdržnost dolga v naslednjih nekaj letih. To velja tudi, če upoštevamo le simulacijo, s katero analiziramo asimetričnost možnih šokov. V takšni simulaciji ne dovolimo šokov, ki bi lahko ugodno vplivali na raven dolga. Največji vpliv na vzdržnost dolga ima na srednji rok nižja gospodarska rast, v nekoliko manjši meri pa bi na višjo oceno tveganja vzdržnosti dolga vplivala tudi poslabšana primarna bilanca. V primeru obeh navedenih šokov se dolg ne bi znižal pod 60 % BDP, v primeru kombiniranega makroekonomske-fiskalnega šoka pa bi vztrajal na okoli 70 % BDP. Opozoriti je potrebno, da so ocene vzdržnosti dolga izvedene brez upoštevanja možnega odziva fiskalne politike na predpostavljene šoke, zato so lahko ocene dolga v okviru opisanih scenarijev celo precenjene.

2.5.3 Analiza dolga na podlagi projekcij stroškov staranja prebivalstva

Javnofinančni stroški staranja prebivalstva, povezani z neugodnimi posledicami demografskih gibanj so eden najpomembnejših izzivov ekonomske politike v Sloveniji. Projekcije stroškov staranja so tudi podlaga za določanje vzdržnosti javnih financ na dolgi rok. Rezultati projekcij stroškov staranja so v Programu stabilnosti, dopolnitev 2018, prikazani v Tabeli 16.³² Na podlagi teh projekcij je mogoče indikativno določiti gibanje dolga sektorja država, če ne bodo razmeroma hitro sprejeti ukrepi za zaježitev negativnih javnofinančnih posledic staranja. Predpostavke kažejo, da naj bi se skupni starostno pogojeni odhodki (predvsem izdatki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo) do leta 2070 glede na leto 2016 povečali za 6,4 o. t. BDP. Zaradi posrednih stroškov, predvsem povezanih s financiranjem takšnega povečanja starostno pogojenih odhodkov, bi se lahko delež skupnih javnofinančnih odhodkov povečal za skoraj četrtino BDP.

Slika 2.15: Simulacije gibanja dolga sektorja država ob upoštevanju projekcij stroškov staranja iz Programa stabilnosti, dopolnitev 2018



Vir: Program stabilnosti, dopolnitev 2018; preračuni FS.

³² Podatki izhajajo iz Poročila o staranju 2018.

Enostavne simulacije vpliva stroškov staranja na dolg sektorja države kažejo na tveganje izjemnega povečanja dolga, če ne bi bili sprejeti ukrepi za omilitev tovrstnih stroškov. Prikazane simulacije ne predstavljajo projekcij, temveč služijo le kot pripomoček pri prepoznavanju in oceni tveganj za javne finance. V simulacijah ni predviden odziv fiskalne politike na večanje stroškov staranja. Izvedene so na enostavni linearni interpolaciji podatkov, prikazanih v Programu stabilnosti, dopolnitev 2018 (Tabela 16). Ti so namreč v Programu stabilnosti določeni le za vsako polno letnico posameznega desetletja do leta 2070 (torej za 2020, 2030, 2040 itn.). Ob predpostavljenem gibanju celotnih javnofinančnih prihodkov, ki rastejo podobno kot BDP, in javnofinančnih odhodkov, katerih dinamika je odvisna predvsem od stroškov staranja in stroškov obresti, se konstantno večja tudi primanjkljaj sektorja država. Ta bi na podlagi predpostavk iz omenjene tabele v letu 2070 znašal kar okoli 28 % BDP. Kumulativno povečanje primanjkljaja bi lahko v obdobju 2016–2070, ki ga prikazuje projekcija v Programu stabilnosti, sprožilo hitro in občutno povečanje dolga.

Simulacije kažejo, da bi se dolg na trenutnih ravneh okoli 75 % BDP ob upoštevanih predpostavkah zadrževal le še do okoli leta 2025, nato pa bi v vseh prikazanih scenarijih pričel hitro naraščati. Simulacije tako kažejo na leto, v katerem bi morale že pričeti veljati spremembe parametrov sistemov socialne zaščite, ki bi zagotovili vzdržnost dolga sektorja država. V projekciji je skladno s podatki iz Programa stabilnosti upoštevana tudi predpostavka o višanju implicitne obrestne mere, ki naj bi do leta 2070 porasla približno na raven zahtevanih stopenj donosnosti iz leta 2013 (nekaj pod 7 %). Ob ohranjanju implicitne obrestne mere na ravni iz leta 2020 (predpostavka znaša okoli 3,8 %) bi bilo zvišanje dolga nekoliko manj občutno. Če zanemarimo višanje stroškov financiranja in upoštevamo le večanje dolga izključno zaradi neposrednih stroškov staranja oziroma zaradi kumuliranja primanjkljaja primarnega salda (ta bi v letu 2070 znašal okoli 7 % BDP), bi dolg sektorja država ob koncu opazovanega obdobja znašal okoli 300 % BDP.³³

Pomembno je poudariti, da gibanja v zadnjih letih precej odstopajo od nekaterih predpostavk, uporabljenih v projekcijah, kar lahko nakazuje precenjenost tveganj, povezanih z javnofinančnimi stroški staranja prebivalstva. Tako naj bi povprečna rast BDP v letih 2016–2020 znašala le nekaj pod 2 %, medtem ko realizacija in pomladanska napoved UMAR za isto obdobje kažeta na povprečno rast okoli 4 %. Opozoriti je potrebno tudi, da so se že na kratek rok izkazale kot nekoliko preveč pesimistične projekcije iz predhodnega Poročila o staranju 2015. Te so nakazovale stroške staranja v letu 2016 na ravni okoli 24,6 %, glede na podatke iz Programa stabilnosti 2018 pa so znašali le 21,9%. V primeru ponovno precenjene ocene stroškov staranja bi se dolg ob koncu opazovanega obdobja povečal za precej manj kot v prikazani simulaciji in bi se na ravni okoli 75 % BDP nahajal do približno leta 2030, v simulaciji, kjer je pri akumuliranju dolga upoštevan le primarni saldo, pa bi na tej ravni vztrajal do okoli leta 2035.³⁴

2.6 Ocena novega srednjeročnega cilja fiskalne politike

Srednjeročni cilj fiskalne politike (*Medium-Term Objective; MTO*) je temelj preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti ter usmerja delovanje fiskalne politike. MTO je določen kot strukturni saldo, torej saldo sektorja država, prilagojen za ciklična gibanja brez učinkov enkratnih ukrepov.

³³ Podobni porasti dolga se ocenjujejo tudi za druge države, ki se soočajo s hitrim staranjem prebivalstva. Glej npr. nedavne ocene IMF za Južno Korejo na <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/04/24/A-New-Strategy-for-Koreas-Fiscal-Policy-in-a-Low-Growth-Environment-45770?cid=em-COM-123-36963>

³⁴ Nekatere analize (npr. IMF, 2013: Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability) kažejo, da se v razvitih državah meja dolga, ki nakazuje na možnost težav z njegovim financiranjem, nahaja pri okoli 85 % BDP. Naše simulacije kažejo, da bi bila tudi ta meja presežena že v nekaj letih po 2030 oziroma 2035.

MTO mora biti določen tako, da zagotavlja:³⁵ (i) varno razdaljo do primanjkljaja sektorja država v višini 3 % BDP, kjer je rezerva zagotovljena z upoštevanjem t. i. »minimalne vrednosti« (minimum benchmark), ki jo določi EK enkrat letno; (ii) vzdržnost oziroma hitro približevanju k doseganju dolgoročne vzdržnosti javnih financ predvsem z upoštevanjem ravni dolga in stroškov staranja; ter (iii) skladno z (i) in (ii) manevrski prostor proračunski politiki, predvsem z vidika investicij države.³⁶

Država mora določiti vrednost srednjeročnega cilja fiskalne politike v vsakoletnem Programu stabilnosti. MTO je s tem specifičen za posamezno državo, EK pa preverja njegovo skladnost na podlagi MTO, ki ga izračunava vsaj vsaka tri leta.³⁷ Triletna frekvenca izračuna MTO je vezana na objavo Poročila o staranju (Ageing Report). Najnižji MTO, ki ga lahko izbere država, je določen kot najbolj ugodna vrednost treh komponent:

$MTO^{min} = \max(MTO^{MB}, MTO^{EA, ERM2}, MTO^{ILD})$,³⁸ kjer je

$MTO^{ILD} = \text{Saldo stabilizacija dolga} + \alpha * \text{Stroški staranja} + \text{Napor znižanje dolga}$

Saldo stabilizacija dolga v enačbi za MTO^{ILD} (ILD: Implicit Liabilities and Debt) se nanaša na tisti saldo proračuna, ki omogoča stabilizacijo dolga na ravni 60 % BDP, in smo jo v izračunu določili z zmnožkom koeficienta 0,6 in povprečne nominalne rasti BDP do leta 2070, kot je določena v Poročilu o staranju. Prispevek stroškov staranja, ki je izražen kot diskontirana vrednost povečanja stroškov staranja, v neskončno dolgem obdobju, se določi s koeficientom $\alpha=0,33$. Napor za znižanje dolga določa izraz $0,024 * \text{dolg} - 1,24$. MTO^{MB} (minimum benchmark) je določen na podlagi nihanja gospodarske aktivnosti v preteklosti in občutljivosti salda na tovrstna nihanja.³⁹ $MTO^{EA, ERM2}$ ima vrednosti -1 % oziroma -0,5 % BDP.

Ocene na podlagi trenutno znanih vrednosti parametrov iz Programa stabilnosti 2018 in Poročila o staranju 2018 nakazujejo na možnost, da bi se lahko vrednost MTO znižala z 0,25 % na 0,0 %. Razpoložljivi podatki o vrednostih parametrov so v Poročilu o staranju podani le za vsako desetletje, zato smo vmesne podatke določili na podlagi linearne interpolacije. Zato se lahko ocene

Tabela 2.2: Primerjava trenutno veljavnega MTO in ocene novega MTO

		trenutno veljaven izračun	nov izračun
Minimalna vrednost	MTO^{MB}	-1,44	-1,00
MTO evrsko območje	$MTO^{EA, ERM2}$	-1,00	-1,00
MTO implicitne obveznosti	MTO^{ILD}	0,35	0,19
Saldo stabilizacija dolga		-2,07	-2,08
Stroški staranja		5,20	5,30
Napor znižanje dolga		0,70	0,53
MTO	$\max(MTO^{MB}, MTO^{EA, ERM2}, MTO^{ILD})$	0,25	0,00

Vir: Program stabilnosti 2018, Poročilo o staranju 2018, preračuni Fiskalni svet.

³⁵ Uredba EC 1466/97.

³⁶ Uredba EC 1466/97 določa tudi, da so države članice evrskega območja in ERM2 zavezane k določitvi MTO na ravni najmanj -1 % BDP. Države podpisnice Pogodbe o stabilnosti, koordinaciji in upravljanju v EMU so se dodatno zavezale k doseganju MTO najmanj na ravni -0,5 % BDP, razen v primerih, ko je dolg sektorja država znatno nižji od 60 % BDP in ko so dolgoročna tveganja glede vzdržnosti javnih financ nizka.

³⁷ Izjema so države, ki izvedejo strukturne reforme z občutnim vplivom na vzdržnost javnih financ. V teh primerih se nov MTO določi tudi pred pretekem triletnega obdobja.

³⁸ Tako določena vrednost MTO se zaokroži na najbolj ugodno ¼.

³⁹ Vrednost te komponente enkrat letno objavi EK v publikaciji Vade mecum on the Stability and Growth Pact.

Okvir 2.2: Predpostavke Poročila o staranju 2018

Poročilo o staranju je dokument Evropske komisije, ki ga Delovna skupina o staranju (Ageing Working Group – AWG)¹ v okviru Odbora za ekonomsko politiko pripravi vsaka tri leta. V Poročilu so na podlagi trenutno veljavne zakonodaje in dolgoročnih demografskih projekcij določene predvidene spremembe stroškov staranja prebivalstva v posamezni državi. Tokratno poročilo vsebuje dolgoročne projekcije proračunskih učinkov staranja prebivalstva do leta 2070. Izsledki poročila so pomembni za določitev tveganj, ki so jim zaradi demografskih sprememb v okviru danih sistemov socialne zaščite izpostavljene države EU. Hkrati so tudi na podlagi projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, določeni srednjeročni proračunski cilji, ki zagotavljajo vzdržnost javnih financ. Poročilo o staranju 2018 je bilo objavljeno maja letos.

Demografske predpostavke Poročila o staranju 2018 za Slovenijo so večinoma manj ugodne od predpostavk predhodnega poročila iz leta 2015, medtem ko ugodnejše makroekonomske predpostavke prispevajo k večanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Predpostavke Poročila o staranju vsebujejo demografske projekcije, ki jih izračunava Eurostat, in projekcije eksogenih makroekonomskih kazalnikov, ki temeljijo na skupni metodologiji izračuna in jih določi AWG. Demografske predpostavke se v tokratnem poročilu poslabšajo predvsem zaradi dodatno predpostavljenega staranja prebivalstva in nižje predpostavke o selitvah v Slovenijo. Kombinacija teh predpostavk povzroči zmanjšanje števila celotnega prebivalstva (tudi v primerjavi z EU, kjer se število prebivalstva nekoliko poveča) in povečanje starostne odvisnosti v Sloveniji. Slednje je za približno polovico večje kot v povprečju EU, pri čemer pa je v 15 državah EU povečanje starostne odvisnosti še večje kot v Sloveniji. Ob tem je v projekcijah uporabljena predpostavka, da bosta dolgoročna rast BDP in rast BDP na prebivalca višja kot v predhodnem Poročilu o staranju, kar naj bi imelo ugoden javnofinančni vpliv.

Tabela: Primerjava predpostavk v Poročilu o staranju 2018 glede na Poročilo o staranju 2015(spremembe)

	Slovenija	EU
Celotno prebivalstvo: razlika v 2060 kot delež celotnega prebivalstva v 2060	-2,0	0,3
Koeficient starostne odvisnosti: sprememba 2016-2060	2,4	1,6
Neto migracije: % celotnega prebivalstva v 2016	-0,2	0,1
Neto migracije: % celotnega prebivalstva v 2060	-0,1	0,0
Stopnja zaposlenosti: sprememba v 2060 (20-64 let)	-0,9	-0,3
Stopnja zaposlenosti: sprememba v 2060 (55-64 let)	-2,1	-1,0
Stopnja participacije: sprememba v 2060 (20-64 let)	0,1	0,5
Stopnja participacije: sprememba v 2060 (55-64 let)	-1,6	0,6
Stopnja brezposelnosti: sprememba v 2060 (15-64 let)	1,3	1,1
Stopnja rasti BDP - povprečje 2016-2060	0,1	-0,1
Rast BDP na prebivalca: povprečje 2016-2060	0,2	-0,1

Vir: The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies.

¹ V tej delovni skupini sodelujejo strokovnjaki držav članic EU ter mednarodnih institucij, iz Slovenije strokovnjaki UMAR in Ministrstva za finance.

rahlo, a verjetno ne bistveno, razlikujejo od dejanskih vrednosti demografskih parametrov in parametrov gospodarske aktivnosti. Vrednost MTO v Sloveniji po izračunih Fiskalnega sveta in EK trenutno znaša 0,25 % BDP. Pripravili smo oceno vrednosti MTO, ki jo bo morala Slovenija prvič prikazati v Programu stabilnosti 2019. Ta nakazuje na možnost, da bi se vrednost MTO lahko znižala na 0,0 % BDP. Pri tej ugotovitvi je potrebna določena mera previdnosti, saj nezaokrožena vrednost (ta se ob določitvi MTO zaokroži na najbolj ugodno 1/4) na podlagi izračunov po trenutno

razpoložljivih podatkih znaša okoli 0,2 % BDP. Pretekle analize Fiskalnega sveta o občutljivosti MTO na komponente, ki ga določajo,⁴⁰ so pokazale, da je srednjeročni cilj fiskalne politike v Sloveniji najbolj odvisen od dolgoročne gospodarske aktivnosti, pa tudi od sprememb dolga in stroškov staranja. Trenutne ocene kažejo, da bi lahko na znižano vrednost MTO najbolj vplivalo skrčenje deleža dolga v BDP v zadnjih letih. V trenutno veljavni oceni je bil namreč upoštevan dolg sektorja država iz leta 2014, ko je predstavljal 80,8 % BDP, v letu 2017, ki bo upoštevano pri izračunu novega MTO, pa je delež znašal le še 73,6 % BDP.

⁴⁰ Glej <http://www.fs-rs.si/priporocilo-fiskalnega-sveta-fiskalna-politika-mora-hitro-ukrepati-in-omejiti-javnofinancne-posledice-staranja-prebivalstva/>

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2017

(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2017«)

V sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2017 (Uradni list RS, št. 80/16) so bila za opravljanje dejavnosti Fiskalnega sveta določena finančna sredstva v znesku 500.000 evrov. Z imenovanjem članov Fiskalnega sveta v Državnem zboru 21. marca 2017 so bili dani pogoji za pričetek opravljanja dejavnosti in za zaposlitev javnih uslužbencev. Kadrovski načrt v smislu zaposlitve zakonsko dovoljenega števila javnih uslužbencev (4 zaposlitve) je bil dosežen konec leta 2017. Zaradi ugotovitve, da v sprejetem finančnem načrtu določena sredstva ne bodo v celoti porabljena, so bila na pobudo Fiskalnega sveta sredstva v skupnem znesku 234.000 evrov prerazporejena v proračunsko rezervo (sklepa Vlade Republike Slovenije št. 41012-60/2017/3 v znesku 180.000 evrov in št. 41012-81/2017/3 v znesku 54.000 evrov). Veljavni finančni načrt za leto 2017 je tako 266.000 evrov. Porabljeno je bilo 241.986 evrov, kar predstavlja 91-odstotno porabo načrtovanih sredstev.

Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta v letu 2017

	v EUR	delež v celotnih odhodkih (%)
Odhodki za plače in dajatve v letu 2017		
Plače, dodatki in drugo	120.259	49,7
Regres za letni dopust	1.654	0,7
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	10.742	4,4
Prispevki za socialno varnost	20.249	8,4
Premije kolektivnega dodatnega pok. Zav. na podlagi ZKDPZJU	557	0,2
Skupaj	153.461	63,4
Materialni odhodki v letu 2017		
Pisarniški in splošni material in storitve	5.855	2,4
Posebni material in storitve	1.243	0,5
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	1.460	0,6
Prevozni stroški in storitve	83	0,0
Izdatki za službena potovanja	3.193	1,3
Tekoče vzdrževanje	2.522	1,0
Poslovne najemnine in zakupnine	627	0,3
Drugi operativni odhodki	44.298	18,3
Skupaj	59.281	24,5
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje v letu 2017		
Računalniška oprema	21.005	8,7
Nematerialno premoženje (programska oprema)	7.389	3,1
Telekomunikacijska oprema	850	0,4
Skupaj	29.244	12,1
SKUPAJ ODHODKI V LETU 2017	241.986	100,0

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2017.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk:

1. Plače se obračunavajo in izplačujejo v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor in Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji ter drugimi predpisi in splošnimi akti. Odvisno od uvrstitve v plačne razrede je bil javnim uslužbencem in funkcionarjem po določilih Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2017 izplačan tudi pripadajoči regres za letni dopust. Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje javnih uslužbencev se izvaja v obliki zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada, ki ga upravlja na podlagi Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe (Uradni list RS, št. 79/10 in 26/11) Modra zavarovalnica, d. d., Ljubljana. Premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja so se v letu 2017 izplačevale skladno z določili Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 91/15 in 88/16).
2. V 10. členu Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) je določeno, da administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravljajo službe Računskega sodišča. Skladno z Dogovorom o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in prostorov za potrebe Fiskalnega sveta št. 010-2/2017/1 z dne 27. 3. 2017, sklenjenim z Računskim sodiščem, službe Računskega sodišča tako izvajajo določene naloge iz svojih pristojnosti tudi za Fiskalni svet. Poleg navedenega zagotavlja Računsko sodišče opremljene poslovne prostore v izmeri 96,20 m² in omogoča souporabo skupnih prostorov, kar predstavlja 4,62 % prostorov, katere ima Računsko sodišče (država) v lasti. Fiskalni svet prispeva k plačilu pripadajočega dela stroškov. V letu 2017 je bilo v ta namen porabljeno 48.091 evrov (44.075 evrov za administrativno-tehnično pomoč in 4.016 evrov za uporabo prostorov in določene opreme). V letu 2017 stroškov, povezanih z izobraževanjem, praktično ni bilo. Izvedena so bila samo zakonsko predpisana usposabljanja (usposabljanje s področja varnosti in zdravja pri delu ter varstva pred požarom, zaposleni so se udeležili usposabljanja za nosilce dovoljenj za dostop do tajnih podatkov, opravljeno je bilo usposabljanje za imenovanje v naziv).
3. V letu 2017 je bila nabavljena nujno potrebna strojna in programska računalniška oprema za normalno opravljanje dejavnosti (strežniška oprema, računalniki, LCD zasloni). Nabavljeni so bili tudi mobilni aparati. Med programsko opremo je vključena izdelava in vzpostavitev spletišča Fiskalnega sveta, pripadajoča programska oprema za strežniško opremo ter programska oprema EViews. Programska oprema MS EA je v najemu.

Na dan 31. 12. 2017 Fiskalni svet ni imel evidentiranih denarnih sredstev na računu pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, Urad Ljubljana. Fiskalni svet posluje preko računa proračuna Republike Slovenije. Fiskalni svet nima evidentiranih terjatev iz naslova dolgoročnih naložb in posojil.

Pri evidentiranju neopredmetenih sredstev, nepremičnin, opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev sta se upoštevala Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Uradni list RS, št. 45/05 s spremembami) in Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).

V letu 2017 je bila pridobljena oprema v vrednosti 31.926 evrov, od tega je bilo za 1.129 evrov drobnega inventarja. Nabavljena je bila strojna računalniška oprema v znesku 21.415 evrov (strežniška oprema, računalniki, LCD zasloni). Pridobljena je bila nujno potrebna programska oprema v znesku 9.382 evrov (pripadajoča programska oprema za strežniško strojno opremo, programska oprema EViews, vzpostavljeno je bilo spletišče Fiskalnega sveta). V letu 2017 je bilo nabavljeno za 1.129 evrov drobnega inventarja. Sedanja vrednost neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2017 je znašala 27.355 evrov.

Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2017

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
NABAVNA VREDNOST				
Stanje 1. 1. 2017	0	0	0	0
Neposredne pridobitve	9.382	0	22.544	31.926
Izločitve/prenosi	0	0	0	0
Stanje 31. 12. 2017	9.382	0	22.544	31.926
POPRAVEK VREDNOSTI				
Stanje 1. 1. 2017		0	0	0
Zmanjšanje zaradi izločitev/prenosov		0	0	0
Popravek vrednosti	567	0	2.875	3.442
Popravek vrednosti drobn inventar		0	1.129	1.129
Stanje 31. 12. 2017	567	0	4.004	4.571
NEODPISANA VREDNOST				
stanje na dan 31. 12. 2017	8.815	0	18.540	27.355

Vir: Obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2017.

Na dan 31. 12. 2017 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano tudi za 36.873 evrov neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2018. Ti neplačani odhodki, ki zapadejo v plačilo v letu 2018, se nanašajo na:

- obračunane in še neizplačane plače, dajatve in povračila stroškov za december 2017 v znesku 27.063 evrov (od tega 22.221 evrov za plače in dodatke, za druge prejemke 1.157 evrov, za premije za dodatno kolektivno zavarovanje 90 evrov, za dajatve 3.595 evrov),
- opravljene storitve in dobavljen material v znesku 7.128 evrov in
- dobavljeno opremo manjše vrednosti v znesku 2.682 evrov.

Na dan 31. 12. 2017 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 36.873 evrov kratkoročnih obveznosti, ki jih je prenesel v leto 2018. Te obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2018, se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 23.378 evrov, kar izhaja iz obračuna plač za december 2017,
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 4.372 evrov za dobavljeni material, opremo in opravljene storitve v novembru in decembru 2017

- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 3.685 evrov (za obračunane dajatve in za premije za dodatno kolektivno zavarovanje za mesec december 2017) in
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 5.438 evrov za opravljene storitve v novembru in decembru 2017 (do Računskega sodišča za opravljene administrativno-tehnične storitve in stroške uporabe poslovnih prostorov, do Ministrstva za javno upravo za zaključeno usposabljanje javnega uslužbenca za imenovanje v naziv, do Generalnega sekretariata Vlade za opravljene prevajalske in lektorske storitve).

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2017 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 27.355 evrov.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2017 izvenbilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last organa in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 3.499 evrov. V poslovnih prostorih, ki jih uporablja Fiskalni svet se tako nahaja oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik Telekom Slovenije, d.d.), multifunkcijska naprava (lastnik FITEH, servis in trgovina biro opreme, d.o.o.) in hladilno-grelni aparat za vodo (lastnik KOPIRSERVIS, d.o.o.).

Priloga 2: Pojmovnik

Avtomatski stabilizatorji:

Komponente javnih financ, ki omogočajo odzivanje na gospodarski cikel in s tem prispevajo k stabilizaciji gospodarske aktivnosti brez sprejemanja dodatnih ukrepov. Najbolj značilen avtomatski stabilizator na strani prihodkov je progresivnost davka na dohodek gospodinjestev, na strani izdatkov pa socialni transferji, zlasti nadomestila za brezposelnost.

Ciklični del proračunskega salda:

Proračunski saldo, ki je posledica sprememb v gospodarskem ciklu oziroma odziva javnofinančnih prihodkov in izdatkov na spremembe proizvodne vrzeli.

Diskrecijska fiskalna politika:

Spremembe proračunskega salda oziroma njegovih komponent, ki jih neposredno nadzira vlada. Običajno se vpliv diskrecijske fiskalne politike določi kot sprememba proračunskega salda po izločitvi vpliva avtomatskih stabilizatorjev na proračunski saldo.

Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov:

Ocenjeni učinek diskrecijskih ukrepov, ki spreminjajo prihodke (npr. višanje ali nižanje davčnih stopenj).

Enkratni in začasni ukrepi:

Ukrepi in transakcije, ki na proračunski saldo vplivajo le začasno in ne povzročijo njegove trajne spremembe.

Fiskalna konsolidacija:

Izboljšanje proračunskega salda na podlagi ukrepov fiskalne politike.

Izdatkovna pravila:

Nabor pravil, ki določajo raven izdatkov sektorja država. Izdatkovna pravila v EU določajo referenčne vrednosti izdatkov, ki so določene z gibanjem izdatkov brez vplivov izdatkov na podlagi tokov z EU in brez diskrecijskih ukrepov na prihodkovni strani proračunov.

Javni dolg:

Konsolidirani bruto dolg sektorja država. Vključuje skupno nominalno vrednost dolga vseh institucij sektorja država razen dolga, ki ga institucije iz države članice dolgujejo javnim institucijam v tej isti državi članici.

Maastrichtske vrednosti dolga in salda sektorja država:

Dolg sektorja država: 60 % BDP

Primanjkljaj sektorja država: 3 % BDP

Obe referenčni vrednosti sta bili določeni v okviru Maastrichtske pogodbe o ustanovitvi EU (1992).

Maksimalni obseg izdatkov:

Največji možni obseg izdatkov sektorja država in posameznih blagajn (državni proračun, ZZZS, ZPIZ, lokalne skupnosti), ki je določen v Okviru za pripravo proračunov sektorja država. Obseg izdatkov je odvisen od stanja gospodarstva, formula za njegovo določitev pa je zapisana v 3. členu Zakona o fiskalnem pravilu.

Minimalne referenčne vrednosti:

Najnižja vrednost strukturnega proračunskega salda, ki zagotavlja zadosten prostor, da v normalnih cikličnih razmerah ne pride do preseganja referenčne vrednosti maastrichtskega pravila glede proračunskega salda. Minimalne referenčne vrednosti ne upoštevajo tveganj kot so nepričakovani proračunski šoki ali spremembe obrestnih mer. Izračunava jih EK, določajo pa tudi najnižjo vrednost srednjeročnega proračunskega salda.

Občutna odstopanja:

Po zakonodaji EU so občutna odstopanja glede proračunskih gibanj tista, v katerih znaša odstopanje v procesu približevanja strukturnega proračunskega salda srednjeročnemu proračunskemu cilju najmanj 0,5 o. t. BDP v enem letu oziroma 0,25 o. t. BDP v povprečju dveh let. Isto velja tudi za odstopanja v primeru izdatkovnega pravila. Ugotovitev občutnih odstopanj lahko ex post vodi v postopek občutnega odstopanja, rezultat česar so lahko tudi finančne kazni za državo, ki pravila krši.

Osnutek proračunskega načrta:

Predstavitev glavnih usmeritev ter elementov glede ciljev in ukrepov na ravni sektorja država in njenih podsektorjev za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih. Osnutek proračunskega načrta morajo države članice do 15. oktobra vsako leto posredovati v oceno Evropski komisiji in evroskupini.

Pakt stabilnosti in rasti:

Sprejet leta 1997 ter prenovljen v letih 2005 in 2011. Je skupek pravil, ki naj bi zagotovila ustrezno delovanje fiskalne politike v državah EU. Prenaša zahteve Maastrichtske pogodbe, ki se nanašajo na nadzor fiskalnih politik držav članic evrskega območja, v zakonodajo EU. EK letno objavlja podroben opis uporabe določil Pakta v publikaciji »Vade Mecum on the Stability and Growth Pact«.

Postopek presežnega primanjkljaja:

Postopek (angl. Excessive Deficit Procedure – EDP), na podlagi katerega EK nadzoruje spremembe proračunskega salda in dolga sektorja država z namenom ocene in/ali odprave tveganja presežnega primanjkljaja v državah članicah.

Potencialni BDP:

Raven realnega BDP v danem letu, ki je skladna s stabilno inflacijo. Če dejanski bruto domači proizvod presega raven potencialnega proizvoda, se pričnejo pojavljati omejitve razpoložljivih kapacitet, kar vpliva na večanje inflacijskih pritiskov; v nasprotnem primeru, ko se dejanski proizvod nahaja pod ravnijo potencialnega BDP, kapacitete niso v celoti izkoriščene, kar zmanjšuje inflacijske pritiske. Metodološko je merjenje potencialnega proizvoda povezano s precejšnjimi tveganji, zato so lahko ocene potencialnega proizvoda podvržene spremembam.

Prilagoditev stanj in tokov:

Predstavlja uskladitev dolga, ki je izražen kot stanje, in proračunskega salda, ki je izražen kot tok in odpravlja razlike med spremembo dolga in proračunskim saldonom. Uskladitev je potrebna zaradi sprememb finančnega premoženja, sprememb vrednosti dolga, ki je izražen v tujih valutah, in ostalih statističnih prilagoditev.

Primarni proračunski saldo:

Proračunski saldo, ki izključuje obresti, plačane na dolg sektorja država.

Primarni strukturni proračunski saldo:

Strukturni proračunski saldo z izključenimi plačili obresti.

Prociklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki pospešuje gospodarsko rast preko poslabšanja strukturnega primarnega salda v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma njegovo izboljšanje v obdobju nizke gospodarske rasti. Ker prekomerni nihaji v gospodarskem ciklu niso zaželeni, je naloga fiskalne politike proticiklično delovanje.

Program stabilnosti:

Srednjeročna proračunska strategija, ki jo Evropski komisiji letno predložijo države članice evrskega območja. Program stabilnosti mora biti pripravljen skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti. Program stabilnosti je v Sloveniji kot ključni srednjeročni proračunski dokument definiran tudi z Zakonom o fiskalnem pravilu. Država ga mora vsako leto do konca aprila posredovati Evropski komisiji.

Proizvodna vrzel:

Razlika med dejanskim bruto domačim proizvodom in ocenjenim potencialnim proizvodom. V povprečju celotnega normalnega gospodarskega cikla je enaka nič.

Proračunski saldo:

Razlika med skupnimi javnofinančnimi prihodki in izdatki v določenem letu. Pozitivni saldo odraža presežek, negativni saldo pa primanjkljaj. V okviru nadzora proračunskih položajev držav EU so uporabljeni agregati sektorja država (po metodologiji ESA2010).

Proticiklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki izboljšuje strukturni primarni saldo v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma skuša prispevati k večanju gospodarske rasti v obdobju nizke gospodarske rasti s poslabšanjem strukturnega primarnega salda.

Sektor država:

Sektor, ki vključuje ožjo državo, lokalno državo, sklade socialne varnosti ter javne zavode, sklade in agencije. Iz sektorja država so izključena podjetja v lasti države. Takšno definicijo sektorja država uporablja tudi EK ob nadzoru proračunskih politik v okviru Pakta za stabilnost in rast. Več o tem:

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/.

Srednjeročni proračunski cilj (MTO):

V skladu s preoblikovanim Paktom stabilnosti in rasti morajo države EU srednjeročni proračunski cilj predstaviti v programih stabilnosti oziroma v konvergenčnih programih. Srednjeročni proračunski cilj, ki je definiran v strukturnem smislu, je določen za vsako državo posebej, saj upošteva različen položaj gospodarstva in dolga sektorja država ter fiskalna tveganja, ki se nanašajo na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Srednjeročni proračunski okvir:

Institucionalno določen način podaljšanja obdobja običajnega enoletnega proračunskega koledarja, ki omogoča nosilec fiskalne politike načrtovanje za obdobje od 3 do 5 let. Cilji v okviru Srednjeročnih proračunskih okvirov (angl. Medium-Term Budgetary Framework – MTBF) se lahko spreminjajo letno (t. i. fleksibilni okvir) oziroma na koncu obdobja MTBF (t. i. fiksni okvir).

Strukturni proračunski saldo:

Proračunski saldo, iz katerega so izključeni vplivi gospodarskega cikla (ciklični del proračunskega salda) in enkratni učinki. Strukturni proračunski saldo zato v primerjavi s proračunskim saldonom ustrezneje odraža stanje javnih financ, izravnani strukturni saldo pa na dolgi rok ustvarja pogoje za delovanje sektorja država brez zadolževanja.