



EVA: 2017-1611-0055

Številka: 00712-2/2017/11

Datum: 12. 4. 2017

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije – Ocene vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili

1. UVOD

Vlada RS je skladno z določbami Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju ZFisP) 6. aprila 2017 posredovala Fiskalnemu svetu v pregled predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država 2018-2020, skupaj z osnutkom Programa stabilnosti. Fiskalni svet je oceno Vladi in Državnemu zboru posredoval 11. aprila 2017.

Fiskalni svet skladno s 7. členom ZFisP:

- ocenjuje vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti,
- spremlja tekoče izvrševanje državnega proračuna, občinskih proračunov, zdravstvene in pokojninske blagajne,
- pripravlja oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili,
- ocenjuje ustreznost predloga sprememb okvira in predloga programa ukrepov za odpravo odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti,
- ocenjuje skladnost izvrševanja odpravljanja odstopanj.

Fiskalni svet ocene pripravi in posreduje vladi ter državnemu zboru po predložitvi osnutka Programa stabilnosti v seznanitev in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država v sprejem. Vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta pripravi pisno obrazloženo stališče do ocene Fiskalnega sveta in ga posreduje državnemu zboru. Državni zbor lahko naloži vladi, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe.

2. POVZETEK OCENE FISKALNEGA SVETA

Fiskalni svet v mnenju navaja naslednje ključne ugotovitve:

- Ocene skladnosti z izdatkovnim pravilom na podlagi podatkov, predloženih v osnutku dopolnitve Programa stabilnosti 2017, ni možno narediti.
- Fiskalni svet pričakuje, da Vlada RS v letu 2017 pripravi nabor dodatnih ukrepov v višini 0,2 % BDP za leto 2017 tako, da bo dosežen povprečni strukturni napor v letih 2016 in 2017 v višini 0,6% BDP ali vsaj ustrezno povečan fiskalni napor za leti 2018 in 2019 za 0,2 % BDP v dveh letih.
- Potrebno je ob tem upoštevati tudi, da je v letu 2016 znaten del strukturnega napora dosežen z velikim znižanjem porabe EU sredstev oziroma investicij, kar ne zagotavlja trajne podlage za uravnoteženje javnih financ.
- Javne izdatke je potrebno v Programu stabilnosti in okviru za pripravo proračunov v naslednjih letih omejiti tako, da bo cilj izravnane strukturnega salda dosežen že sredi programskega obdobja in ohranjen v naslednjih letih, ko mora biti upoštevana zgornja meja izdatkov iz 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu.

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

3. STALIŠČE VLADE DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Vlada RS v nadaljevanju podaja svoje stališče na navedene ugotovitve Fiskalnega sveta:

Vladni izhodišči za pripravo predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država 2018-2020 (v nadaljevanju Odlok) sta Pomladanska napoved gospodarskih gibanj UMAR, s katero se je Vlada RS seznanila 30. marca 2017 s sklepom št. 30101-1/2017/2, in prva objava podatkov o primanjkljaju in dolgu sektorja država (EDP poročilo) SURS z dne 31. marca 2017. Priprava Odloka temelji tudi na prejeti oceni Osnutka proračunskega načrta 2017 s strani Evropske komisije in rednem spremljanju mesečne realizacije štirih blagajn javnega financiranja.

Evropska komisija je konec leta 2016 na podlagi svoje zimske napovedi ocenila vse proračunske načrte držav članic, kjer je s pravili Pakta za stabilnost in rast skladnih le 8 držav članic (Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Nizozemska, Slovaška in Švedska), delno skladne so 3 države članice (Velika Britanija, Malta, Latvija), vse ostale države članice pa izkazujejo tveganja znatnega odklona od pravil (Belgija, Irska, Hrvaška, Italija, Ciper, Madžarska, Avstrija, Poljska, Slovenija in Finska). Ugodnejša napoved Evropske komisije glede makroekonomskih gibanj je pomenila, da je Slovenija visoko v fazi gospodarskega cikla, kar pomeni potrebo po hitrejšem zniževanju nominalnega primanjkljaja, ki se v odvisnosti od gospodarskega cikla odraža tudi v strukturnem primanjkljaju. Proizvodna vrzel (razmerje med potencialnim in dejanskim BDP), kot jo ocenjuje Evropska komisija, je tako že v letu 2017 pozitivna, kar poenostavljeno pomeni, da je raven dejanskega BDP preseгла potencialnega in da se gospodarstvo že pregreva, kar ni skladno z makroekonomskimi kazalci. Opozoriti je treba tudi, da je ocena strukturnega primanjkljaja Evropske komisije temeljila na predpostavki, da v naslednjih dveh letih ne bodo sprejeti nikakršni dodatni ukrepi za doseganje ciljnih saldov sektorja država. Zato je vlada vnaprejšnjo oceno Komisije vzela kot napotek, da moramo s strukturnimi spremembami za kratkoročno in dolgoročno obvladovanje javnih financ nadaljevati, tako v zdravstvu, pokojninskem sistemu, sistemu plač javnih uslužbencev in na drugih področjih.

Ocena proizvodne vrzeli bistveno vpliva na oceno strukturnega primanjkljaja (t. j. primanjkljaj, očiščen dejavnikov gospodarskega cikla in enkratnih dejavnikov). Če smo v višji fazi gospodarskega cikla, nominalno znižanje primanjkljaja ne pomeni nujno tudi strukturnega izboljšanja (saj je izboljšanje predvsem posledica višjih prihodkov). Po oceni Evropske komisije iz zimske napovedi se tako strukturni saldo javnih financ Slovenije v letih 2016, 2017 in 2018 poslabšuje. Slovenija pa je v svojih dokumentih (ob drugačni oceni proizvodne vrzeli) v teh letih ocenila izboljšanje strukturnega salda in si načrtala pot fiskalne konsolidacije, skladno z zahtevami Evropske komisije. Slovenija je skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti prešla iz tveganj »znatnega odklona« v območje »delne skladnosti«.

Do takšnih odstopanj prihaja zaradi razmeroma velikih nihanj med napovedmi makroekonomskih gibanj ter tudi zaradi višje dosežene gospodarske rasti od predvidene. Naj omenimo, da bi bil fiskalni napor v letu 2017 ob upoštevanju proizvodne vrzeli (preračuni ministrstva za finance) na podlagi jesenske napovedi UMAR bistveno boljši od sedanje ocene: ob ostalih enakih predpostavkah (objava SURS z dne 31. 3. 2017 in ciljni saldi sektorja država) se fiskalni napor v letu 2016 izboljša z 0,8 % BDP na 1,2 % BDP, v letu 2017 pa z 0,2 % BDP na 0,6 % BDP. Posledično se tudi povprečja približajo eni odstotni točki fiskalnega napora. Če pa se bo saldo sektorja država za leto 2016 (glede na predvidevanja ministrstva za finance) po notifikaciji EDP s strani SURS in Eurostat zvišal z 1,5 na 1,7 % BDP, pa bi se fiskalni napor zopet izboljšal v prid leta 2017, povprečja pa bi ostala enaka. V obeh primerih pa je Slovenija v letu 2016 zagotovila večji fiskalni napor, kot je zahtevan v Ustavi RS ali Paktu stabilnosti in rasti. Zato vlada RS vztraja na načrtani ustrezni poti do dolgoročnega uravnoveženja javnih financ. Ob tem velja opozoriti, da smo še jeseni na podlagi napovedi ugotavljali, da smo še v obdobju podpotencialne gospodarske rasti, pomladanske napovedi pa kažejo, da smo že v obdobju nadpotencialne rasti. To pomeni, da so bili proračuni sektorja država pripravljene v bistveno drugačnih makroekonomskih razmerah.

Primerjava napovedi za leti 2016 in 2017 (rast BDP v %)

	Za leto 2016						Za leto 2017					
	Jesen 2015	Zima 2016*	Pomlad 2016	Jesen 2016	Zima 2017*	Pomlad 2017	Jesen 2015	Zima 2016*	Pomlad 2016	Jesen 2016	Zima 2017*	Pomlad 2017
UMAR	2,3	2,3	1,7	2,3	2,4	2,5	2,3	2,3	2,4	2,9	3,2	3,6
EK	1,9	1,8	1,7	2,2	2,5	-	2,5	2,3	2,3	2,6	3,0	-

Vir: EK in UMAR *Jesenska napoved UMAR, posebna zimska napoved ni bila objavljena.

Ob teh izhodiščih in predpostavkah je vlada RS sprejela ciljne salde in zgornje meje odhodkov, kot so predstavljeni v Odloku in Osnutku programa stabilnosti ter predstavljajo pot do srednjeročnega cilja do konca leta 2020.

Glede navedb Fiskalnega sveta podajamo naslednja stališča:

- Vlada ugotavlja, da je za oceno skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili v obdobju, ko se Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju (MTO), skladno s 15. členom ZFiSP potrebna ocena skladnosti dinamike približevanja strukturnega salda srednjeročnemu cilju, kot je določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast in da ZFiSP ne zahteva eksplicitno skladnosti z izdatkovnim pravilom in pravilom dolga. Za prehodno obdobje tudi ne prepisuje načina in formule zniževanja strukturnega salda. Srednjeročni fiskalni cilj (MTO) za Slovenijo je po zadnji oceni Evropske komisije določen na ravni strukturnega salda v višini 0,25% BDP, ki bi moral biti dosežen v letu 2019, to je sredi programskega obdobja. To bi pomenilo izredno strukturno zahtevno in hitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ, ki bi lahko ogrozila okrevanje slovenskega gospodarstva in imela negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Iz tega razloga se je Vlada RS že v letu 2015 odločila, da zasleduje svoje fiskalno pravilo, ki zahteva bolj postopno konsolidacijo.
- Omenjeno oceno skladnosti s izdatkovnim pravilom bo vlada zagotovila v končnem Programu stabilnosti do 30. aprila 2017, ko bo razpolagala z vsemi statističnimi podatki na podlagi aprilske EDP notifikacije s strani SURS in Eurostat, ki so praviloma na razpolago po 15. aprilu. To oceno uporablja Evropska komisija, ki vzporedno preverja tako merilo rasti odhodkov kot strukturni napor. Država članica mora izpolnjevati en ali drug kriterij, oceni pa se tudi 2-letna povprečja. Merilo rasti odhodkov po vsebini zahteva zniževanje t.i. očiščenih (necikličnih) odhodkov. Zato so najprej iz celotnih odhodkov sektorja država izločeni ciklični odhodki (nadomestila za brezposelne, izdatki za obresti, EU sredstva, izenačena z EU prihodki, povprečje bruto investicij v osnovna sredstva). V primeru Slovenije na podlagi zadnjih izračunov iz oktobra 2016 ocenjujemo potrebno znižanje v letu 2017 za 0,04 %, kar spoštujemo.
- Na »ex post« oceno izdatkovnega pravila bo vplivala tudi predvidena sprememba Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020 (OP) in predvidene prerazporeditve sredstev med vsebinami. Do spremembe Operativnega programa prihaja zaradi tehničnega popravka in dodatno dodeljenih 56 milijonov evrov. Omenjena sprememba pomeni, da ni možno dokončno oceniti bruto investicij sektorja država oz. vpliva EU sredstev, ki sta ključna elementa ocene izdatkovnega pravila.
- Za postopno odpravo primanjkljaja skladno z zahtevami iz Pakta za stabilnost in rast vlada predvideva, da je ob obstoječi metodologiji EK in preračunih ministrstva za finance uravnoteženost javnih financ sektorja država brez negativnega vpliva na gospodarsko rast mogoče doseči s postopnim zniževanjem strukturnega primanjkljaja do konca leta 2020. Ugodnejši makroekonomski trendi in napovedi tako omogočajo zvišanje zgornjih mej odhodkov sektorja država kot tudi njegovih posameznih blagajn. Pri tem še naprej velja, da je rast javnofinančnih prihodkov višja od rasti javnofinančnih odhodkov. To nam hkrati omogoča postopno doseganje javnofinančnih ciljev na način, da smo delno skladni s pravili EU, hkrati pa si prizadevamo, da ohranimo široko zasnovano stabilno gospodarsko rast, ki ne temelji več samo na izvozu, temveč tudi na krepitvi povpraševanja gospodinjstev in domačih investicij.
- Predlog Okvira za leto 2018 tako predvideva 0,2 % BDP javnofinančni primanjkljaj, najvišji obseg izdatkov sektorja država pa znaša 19,158 milijarde evrov. Za leto 2019 je predviden

pozitiven ciljni saldo v višini 0,2 % BDP in najvišji obseg izdatkov v višini 19,512 milijarde evrov, za leto 2020 pa 0,4 % ciljni saldo ter najvišji obseg izdatkov v višini 19,952 milijarde evrov. Za državni proračun je za leto 2018 predviden najvišji obseg izdatkov v višini 9,575 milijarde evrov, kar predstavlja 0,2 % primanjkljaj, za leto 2019 je predviden najvišji obseg izdatkov v višini 9,697 milijarde evrov in 0,6 % primanjkljaj, za leto 2020 pa obseg izdatkov v višini 9,942 milijarde evrov in prav tako 0,6 % primanjkljaj. Državni proračun v bistvu zagotavlja, da se vse dogovorjene obveznosti (plače, transferi v sklade socialnega zavarovanja, prenos zdravstvenih izdatkov) ob višjih prihodkih lahko tudi udejani. Ciljni saldo državnega proračuna za leto 2018 upošteva tudi prihodek iz naslova povračila pet odstotkov zadržanih sredstev finančne perspektive EU za obdobje 2007-2013, to je 205 milijonov evrov. Prav tako bo državni proračun namenil dodatna sredstva v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaradi načrtovane politike na področju pokojnin ter dodatna sredstva v Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) zaradi kritja nekaterih nezdravstvenih storitev ter izvajanja posebnega vladnega projekta skrajševanja čakalnih dob. Obe blagajni socialnega zavarovanja morata namreč izkazovati uravnotežene proračune.

- S tem je načrtovana pot do srednjeročne uravnoteženosti javnih financ v letu 2020. Prav tako Slovenija sledi fiskalnemu pravilu, kjer velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni primanjkljaj postopno zniževati proti MTO na način, da bo to skladno s Pravili pakta stabilnosti in rasti. Tako Slovenija na srednji rok izpolnjuje zahteve, saj dosega zahtevan povprečni fiskalni napor v letih 2016-2019 (2-letna povprečja, zahteva se več kot 0,25 % BDP oz. 0,3% BDP za delno skladnost).
- Doseganje načrtovane poti do uravnoteženosti javnih financ je vlada omogočila s sprejetimi politikami na področju plač v javnem sektorju, transferjev posameznikom in gospodinjstvom, kjer je uspela s postopnim sproščanjem varčevalnih ukrepov omejiti rast izdatkov, prav tako pa dosega tudi oportunitetne prihranke na področjih, kjer kljub povišanju stroškov z ustreznimi politikami ohranja izdatke na vzdržnih ravneh (npr. šolstvo in zdravstvo).
- Glede navedb o vplivu enkratnih dejavnikov na strukturni napor Vlada pojasnjuje, da so ti izdatki ocenjeni realno, na podlagi tveganj in že opredeljenih izdatkov za tožbe denacionalizacije, investicijske spore, odškodnine in podobno.

Upoštevanje navedeno Vlada RS vztraja, da je predlog Odloka skladen z ZFisP in predlaga Državnemu zboru, da ga sprejme v predlagani obliki. Glede na tveganja, ki obstajajo, bo vlada tekoče spremljala gibanja v javnih financah in pravočasno predlagala ustrezne ukrepe.