



Številka: 30-2/2017/2

Datum: 10. 8. 2017

Priporočilo Fiskalnega sveta:

Fiskalna politika mora hitro ukrepati in omejiti javnofinančne posledice staranja prebivalstva

Staranje prebivalstva je eden ključnih izzivov slovenske fiskalne politike. To je sicer dolgoročen problem, ki pa zahteva odzivanje že danes. Brez hitrega ukrepanja glede izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, se bodo zaostri pogoji doseganja srednje in dolgoročne stabilnosti javnih financ, saj bo potrebno vzpostaviti vnaprej znatno višji strukturni presežek javnih financ in s tem zagotoviti dolgoročno vzdržen dolg sektorja država. Obstoječi strukturni primanjkljaj na ravni okoli 1-1,5 % BDP in dolg sektorja država okoli 80% BDP namreč predstavljata šibko izhodišče za soočanje z obstoječimi in pričakovanimi bremenami staranja prebivalstva.

Srednjeročni cilj fiskalne politike (Medium-Term Objective; MTO) je temelj preventivnega dela Pakta o 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. MTO mora biti določen tako, da zagotavlja:¹ (i) varno razdaljo do salda 3 % BDP (rezerva je zagotovljena z upoštevanjem t.im. »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.²

Država mora določiti vrednost srednjeročnega cilja fiskalne politike v vsakoletnem Programu stabilnosti. MTO je s tem specifičen za posamezno državo, Evropska komisija pa preverja njegovo skladnost MTO na podlagi MTO,

¹ Uredba EC 1466/97.

² 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.

ki ga izračunava vsaj vsaka tri leta.³ Triletna frekvenca izračuna MTO je vezana na objavo Poročila o staranju⁴ (Ageing Report, pripravlja ga Evropska komisija), ki na podlagi trenutno veljavne zakonodaje in dolgoročnih demografskih projekcij določi predvidene spremembe stroškov staranja prebivalstva v posamezni državi. Najnižji MTO, ki ga lahko izbere država, je določen kot najbolj ugodna vrednost treh komponent:

$$MTO^{min} = \max(MTO^{ILD}, MTO^{MB}, MTO^{EA,ERM2}, 5) \text{ kjer je}$$

$$MTO^{ILD} = Saldo_{stabilizacija\ dolga} + \alpha * Stroški\ staranja + Napor_{znižanje\ dolga}$$

$Saldo_{stabilizacija\ dolga}$ 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 se določi z zmnožkom koeficienta 0,6 in povprečne nominalne rasti BDP do leta 2060.⁶ 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.⁷ $MTO^{EA,ERM2}$ ima vrednosti -1 % oziroma -0,5 % BDP.

Analiza občutljivosti kaže, da je srednjeročni cilj fiskalne politike v Sloveniji najbolj odvisen od dolgoročne gospodarske aktivnosti, pa tudi od stroškov staranja. Na podlagi trenutno znanih vrednosti parametrov, ki določajo MTO v Sloveniji, smo pripravili simulacije učinkov sprememb posameznih parametrov na vrednost MTO.⁸ V simulacijah smo predpostavili poslabšanje posameznih parametrov, na kar v vladnem gradivu opozarja tudi Ministrstvo za finance.⁹ Najbolj bi se MTO povečal v primeru zmanjšane dolgoročne gospodarske rasti, čeprav imajo razmeroma velik učinek na vrednost MTO tudi stroški staranja prebivalstva. Te ugotovitve nakazujejo, še posebej ker bi lahko prišlo do hkratnega neugodnega delovanja obeh dejavnikov, na potrebo po ukrepanju na obeh navedenih področjih za zagotovitev dolgoročne stabilnosti javnih financ. Ob tem velja upoštevati, da ima ekonomska politika na stroške staranja prebivalstva preko določanja institucionalne ureditve sistemov socialne zaščite bolj neposreden vpliv kot na zagotavljanje dolgoročne gospodarske rasti.

³ Izjema so države, ki izvedejo strukturne reforme z občutnim vplivom na vzdržnost javnih financ. V teh primerih se nov MTO določi tudi pred pretekom triletnega obdobja.

⁴ Naslednje Poročilo o staranju bo objavljeno v letu 2018. Takrat bo Evropska komisija določila tudi nove MTO za posamezne države EU.

⁵ Tako določena vrednost MTO se zaokroži na najbolj ugodno ¼.

⁶ Izračunana v okviru Poročila o staranju.

⁷ Vrednost te komponente enkrat letno objavi Evropska komisija v publikaciji *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*.

⁸ Vrednost MTO v Sloveniji po izračunih FS trenutno znaša 0,25 % BDP, v proračunskih dokumentih pa je kot srednjeročni cilj omenjen izravnani strukturni saldo. Na neskladnost s pravili Pakta o stabilnosti in rasti opozarja tudi Evropska komisija v rednih ocenah proračunskih načrtov. Kljub temu trenutno odstopanje v višini 0,25 o.t. zaradi negotovosti ocen strukturnega salda nima posebne vloge pri naravnosti fiskalne politike.

⁹ Vladno gradivo »Pomen omejitve rasti stroškov staranja prebivalstva za fiskalno konsolidacijo v naslednjih letih (10300-7/2017/1)« omenja npr. način in višino usklajevanja pokojnin z inflacijo kot ukrep, za katerega modelske ocene kažejo, da ima najhitrejši in najbolj znaten učinek na stroške izdatkov za pokojnine glede na BDP.

Tabela: Rezultati simulacij vpliva spremenjenih parametrov na vrednosti MTO

	odstopanje od osnovnega vrednost MTO (% BDP) scenarija (o.t. BDP)	
osnovni scenarij	0,25	
spmemba rasti dolgoročnega BDP (-1 o.t.)	1,00	0,75
spmemba dolga (+10 o.t. BDP)	0,50	0,25
spmemba stroškov staranja (+1 o.t. BDP)	0,75	0,50

Vir: Izračuni FS.

*Posledica povečanega srednjeročnega cilja fiskalne politike bi bila bolj omejevalna fiskalna politika. Natančno vrednost MTO bo mogoče na podlagi prenovljenih dolgoročnih demografskih projekcij določiti šele v letu 2018. Ker v izračun dolgoročnih stroškov, povezanih s staranjem, vstopajo tudi zatečene vrednosti parametrov sistemov socialnega varstva, je nujno sprejeti ukrepe, ki bodo preprečili prekomeren porast teh stroškov na dolgi rok. V nasprotnem primeru se bodo zahteve glede omejevalnosti javnofinančne politike zaostrole. **V obdobju do doseganja MTO bi to pomenilo dodaten strukturni napor, zatem pa vzdrževanje strukturnega presežka na višji ravni od trenutno predvidenega izravnane položaja oziroma rahlega presežka strukturnega salda.***¹⁰ Dodatno omejevanje javnofinančne politike v daljšem obdobju pa lahko med drugim tudi zaviralno vpliva ne le na kratkoročno temveč še v večji meri na dolgoročno gospodarsko aktivnost.

¹⁰ Ob povečanju MTO za 0,25 o.t., bi bilo potrebno zagotoviti strukturne ukrepe v višini 100 mio EUR na leto (ob upoštevanju trenutne ravni BDP).