



Številka: 30-1/2017/17

Datum: 19. 10. 2017

Ocena Fiskalnega sveta:

Skladnost proračunskih dokumentov za leta 2018–2020 s fiskalnimi pravili

Povzetek

Fiskalni svet po pregledu makroekonomskih napovedi in napovedi javnofinančnih gibanj **ocenjuje, da so predloženi proračunski dokumenti¹ le deloma skladni s fiskalnimi pravili**, ki veljajo v obdobju, v katerem Slovenija še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja.

Slovensko gospodarstvo bo v prihodnjih letih izkazovalo solidno rast. Ta glede na trenutne projekcije, v katerih prevladujejo pozitivna tveganja, ne bo povzročala makroekonomskih neravnovesij. Fiskalni svet na podlagi trenutno razpoložljivih podatkov ocenjuje, da se bo Slovenija nahajala v zgornjem območju normalnega gospodarskega cikla. **Zato bi morala Slovenija v letih 2017 do 2019 dosegati povprečni letni strukturni napor najmanj 0,6 odstotne točke BDP.** Z izpolnjevanjem takšnega napora v letih 2018 in 2019 bi moral biti ustrezní strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP dosežen že v letu 2019.

Glavne ugotovitve glede izpolnjevanja trenutno veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) so strnjene v naslednjih poudarkih:

- **Slovenija naj bi dosegla zadosten strukturni napor v letu 2018, vendar ne bo nadoknadila pomanjkanja ustreznega izboljšanja strukturnega položaja iz leta 2017**, ko bo gospodarska rast po razpoložljivih napovedih najvišja v celotnem obdobju. **Večina pričakovanega fiskalnega napora se nanaša na krčenje izdatkov za obresti**, ki je pretežno posledica izrednih ukrepov denarne politike, prostor za nadaljnje krčenje izdatkov na tej podlagi pa postaja vedno bolj omejen.
- **V letu 2019 izboljšanje strukturnega položaja ne bo zadostno** in Slovenija bi lahko bila izpostavljena tveganju sprožitve postopka presežnega odstopanja. Strukturni napor v višini 0,6 odstotne točke BDP bi bil lahko v letu 2019 dosežen ob povečanju salda za okoli 1,0 % BDP glede na ciljni saldo v Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018–2020 (oziroma za 0,4 % BDP glede na ciljni saldo v letu 2019 iz Osnutka proračunskega načrta 2018).

¹ Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018–2020, Predlog spremembe državnega proračuna za leto 2018, Predlog državnega proračuna za leto 2019, Predlog zakona o izvrševanju proračuna za leti 2018 in 2019, Proračunski memorandum 2018–2020, Osnutek proračunskega načrta 2018.

- **Dvoletna povprečja načrtovanega strukturnega napora kažejo na možnost znatnega odstopanja od zahtevanega strukturnega prilagajanja v letih 2018 in 2019.** Odstopanja od doseganja ustreznih dvoletnih povprečnih strukturnih naporov so posledica premajhnega strukturnega napora v letu 2017, predvsem pa izpostavljajo odsotnost srednjeročne naravnosti fiskalne politike. Poleg tega so ciljni scenariji javnofinančnih gibanj izpostavljeni tveganjem zaradi še nedorečenih gibanj nekaterih postavk (npr. plače, izkazovanje podatkov v povezavi z izdatki za obresti), simulacije pa kažejo, da bi lahko že razmeroma majhna odstopanja gospodarske rasti od osnovnega scenarija ogrozila doseganje ustreznega srednjeročnega fiskalnega cilja v naslednjih letih.
- **Slovenija bo v letu 2018 izpolnjevala izdatkovno pravilo.** Fiskalni svet pa tako kot ob podajanju ocene o skladnosti osnutka Programa stabilnosti (dopolnitev 2017) zaradi pomanjkanja podatkov, ki jih Ministrstvo za finance ni posredovalo, **ne more oceniti izpolnjevanja izdatkovnega pravila v letu 2019².**
- **Slovenija bo v letih 2018 in 2019 v veliki meri zaradi ugodnih cikličnih gibanj izpolnila pravilo o zmanjševanju dolga.**
- Fiskalni svet opozarja tudi na neskladnosti ciljnih saldov iz Odloka o okviru za spremembo proračunov sektorja država za obdobje 2018–2020 s predlaganimi državnimi proračuni za leti 2018 in 2019 (za državni proračun) ter s srednjeročnimi fiskalnimi cilji in z Osnutkom proračunskega načrta 2018 (za sektor država). Omenjene neuskklajenosti nakazujejo predvsem **nezadostno srednjeročno usmerjenost javnofinančnega načrtovanja.** Skladno s to ugotovitvijo je nujno čimprej sprejeti novega Zakona o javnih financah, ki mora tovrstne anomalije v čim večji meri odpraviti.

V tako ugodnih razmerah gospodarskega cikla je nujno izvajati konsistentno omejevalno fiskalno politiko, da bo dolg postopoma znižan na predkrizno raven in ustvarjena zadostna rezerva tudi glede na demografske spremembe. To je zlasti pomembno za manjša gospodarstva, ki so bolj izpostavljena zunanjim in notranjim šokom. **Fiskalni svet zato ponovno poziva vse deležnike, ki sodelujejo pri pripravi proračunov, da z zmernostjo prispevajo k oblikovanju stanja javnih financ, ki bo omogočalo ustrezno odzivanje fiskalne politike tudi v obdobju, ko se bo gospodarska rast znižala in se bodo dodatno kopičili demografski pritiski³.** Pri tem morata biti vodilo smotrna poraba izdatkov, ki pa ne sme delovati destimulativno na kakovost storitev in učinkovitost javnega sektorja, ter zagotavljanje vključujočega in rasti prijaznega gospodarskega okolja. Le dolgoročno vzdržna fiskalna politika bo lahko ustvarjala pogoje za zadostno zaupanje in s tem večanje gospodarskega potenciala ter posledično večanje blaginje prebivalcev Slovenije.

² Po prejemu nepopolnih podatkov dne 16. 10. 2017 je Fiskalni svet 17. 10. 2017 od Ministrstva za finance zahteval podatke, ki bi omogočili izračun upoštevanja izdatkovnega pravila v letu 2019. Ministrstvo za finance teh podatkov ni zagotovilo.

³ Tudi ti lahko med drugim prispevajo k spremembi srednjeročnega fiskalnega cilja. Glej opombo 10.

Tabela 1: Zbirni prikaz izpolnjevanja fiskalnih pravil

		Required	Proposal	Achievement	Deviation	Deviation	Significant		
		Zahtevano	Predlog	Izpolnjevanje	Odstopanje	Odstopanje	Presežno		
					(% BDP)	(mio EUR)	odstopanje		
A. Fiskalni položaj									A. Fiscal stance
Strukturni saldo (% BDP)									Structural balance (% GDP)
2017	državni proračun	-	-1,6 / -0,8*						
2018	državni proračun	-	-1,1 / -0,1*	...	...	...	...
2019	državni proračun	-	-1,1 / -0,1*	...	...	...	...
2017	sektor država	0,25	-1,3 / 0,0*	MTO ni dosežen					
2018	sektor država	0,25	-0,8 / 0,2*	MTO ni dosežen	...	...	...
2019	sektor država	0,25	-1,0 / 0,0*	MTO ni dosežen	...	...	...
B. Strukturno prilagajanje									B. Structural adjustment
I. Sprememba strukturne bilance									I. Change in structural balance
Enoletna sprememba (o.t. BDP)									One year change (p.p. BDP)
2017	sektor država	0,6	-0,3 / 0,6*	NE	-0,9 / 0,0	-385 / 0	NE		
2018	sektor država	0,6	0,2 / 0,7*	DA	-0,4 / 0,1	-181 / 45	-		
2019	sektor država	0,6	-0,7 / -0,2*	NE	-0,7 / -0,2	-380 / -140	DA		
Dvoletna povprečna sprememba (o.t. BDP)									Two year change (p.p. BDP)
2018	sektor država	0,6	0,0 / 0,7*	NE	...	...	DA	
2019	sektor država	0,6	-0,2 / 0,3*	NE	...	...	DA	
II. Izdatkovno pravilo									II. Expenditure Rule
Enoletna sprememba (%)									One year change (%)
2017	sektor država	1,7	3,1	NE			NE		
2018	sektor država	2,2	1,0	DA					
Dvoletna povprečna sprememba (%)									Two year change (%)
2018	sektor država	2,0	2,0	(DA)					
C. Prilagajanje dolga									C. Debt adjustment
MLSA									MLSA
2018	sektor država	76,8	71,7	DA	...	...	-
Sprememba dolga (o.t. BDP)									Debt change (p.p. BDP)
2018	sektor država	-0,9	-3,5	DA	...	...	...

Opomba: *Prikazani sta dve oceni glede na minimalno in maksimalno vrednost razpoložljivih vrednosti proizvodne vrzeli. Pri tem smo upoštevali ocene proizvodne vrzeli institucij, ki te ocene izdelujejo za Slovenijo (UMAR, MF, EK, IMF, OECD), in ocene proizvodne vrzeli s statističnimi modeli (potencialni proizvod, določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100,400,1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Skladnost proračunskih dokumentov za leta 2018–2020 s fiskalnimi pravili

Ministrstvo za finance je 28. 9. 2017 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil predložilo Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018–2020 (v nadaljevanju: Odlok o okviru), Predlog sprememb državnega proračuna za leto 2018, Predlog državnega proračuna za leto 2019, Predlog zakona o izvrševanju proračuna za leti 2018 in 2019 ter Proračunski memorandum 2018–2020. Fiskalni svet je 16. 10. 2017 od Ministrstva za finance prejel tudi Osnutek proračunskega načrta 2018. Na podlagi ocene makroekonomskega stanja v Sloveniji Fiskalni svet podaja oceno skladnosti predlogov usmeritev javnofinančne politike v navedenih dokumentih s fiskalnimi pravili.

Fiskalni svet je na podlagi druge alineje 2. točke in druge alineje 3. točke 7. člena Zakona o Fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan pripravljati oceno upoštevanja fiskalnih pravil na podlagi predloga državnega proračuna, predloga sprememb državnega proračuna oziroma rebalansa državnega proračuna, ki je predložen v sprejem Državnemu zboru RS. 3. člen ZFisP določa način ugotavljanja zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu. V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo trenutno določen pri 0,25 % BDP, Slovenija pa ga glede na trenutno razpoložljive ocene ne dosega oziroma se srednjeročnemu cilju še približuje. Zato je za presojo izpolnjevanja upoštevanja fiskalnih pravil v letih 2018–2019 merodajen 15. člen ZFisP. Podatki, ki omogočajo tovrstno presojo, so tisti, ki so vsebovani v Odloku o okviru in se nanašajo na sektor država⁴. Predvidena gibanja bilanc sektorja država so zajeta tudi v Osnutku proračunskega načrta, do katerega pa se Fiskalni svet glede na ZFisP ni dolžan opredeliti. Fiskalni svet je zato v ocenah uporabil pristop, ki preverja (i) izpolnjevanje nacionalnih fiskalnih pravil iz 3. člena ZFisP in (ii) izpolnjevanje fiskalnih pravil iz 15. člena ZFisP na podlagi podatkov sektorja država iz Odloka o okviru. Pri oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil iz 15. člena ZFisP smo uporabili tudi podatke iz Osnutka proračunskega načrta.

1. Makroekonomske razmere v obdobju 2017–2019

Makroekonomske napovedi UMAR⁵ kažejo na visoko in široko osnovano gospodarsko rast v prihodnjih letih. Gospodarska rast bo v obdobju 2017–2019 vztrajala na ravni blizu 4 %, kar predstavlja ugodno podlago za nadaljevanje javnofinančne konsolidacije. Trenutne projekcije predstavljajo precejšnji popravek navzgor glede na predhodne ocene, podlaga za njihovo pripravo pa so bili tudi občutno popravljene podatki o rasti BDP v letu 2016⁶. Bruto domači proizvod naj bi se v tekočih cenah v povprečju treh let povečal za okoli 5,5 %. Gospodarsko rast naj bi podpiral zasebni sektor, najhitreje naj bi rasla izvoz in investicije, ki bodo izhajale iz visoke stopnje izkoriščenosti kapacitet, ugodnih pogojev financiranja in ugodne finančne pozicije podjetniškega sektorja. Investicije pa bodo tudi posledica večjega črpanja EU sredstev in s tem večjih investicijskih izdatkov države, medtem ko naj bi bila rast končnega trošenja države nadalje zelo skromna. Leta 2017–2019 bo zaznamovalo tudi občutnejše povečanje davčne osnove. Poleg nominalnega povečanja končne domače potrošnje za nekaj

⁴ Državni proračun predstavlja le del sektorja država, v letu 2015 so izdatki državnega proračuna predstavljali približno dve petini celotnih izdatkov sektorja država. Več o razmerju med sektorjem država in državnim proračunom na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/

⁵ Jesenske napovedi gospodarskih gibanj 2017 (UMAR, september 2017).

⁶ Revizija rasti gospodarske aktivnosti v 2016 (podatki, objavljeni 31.8.2017) poleg revizije salda sektorja država (podatki objavljeni 27.9.2017) vpliva tudi na strukturni napor v tem letu. V Oceni skladnosti izvršenega proračuna s fiskalnimi pravili v letu 2016 (razpoložljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-izvršenega-proracuna-sektorja-drzava-s-fiskalnimi-pravili-v-letu-2016/>) je bil strukturni napor ocenjen na ravni okoli 0,5 o.t. Omenjeni reviziji sta strukturni napor po oceni Fiskalnega sveta zmanjšali za okoli 0,1-0,2 o.t, pri čemer prevladuje učinek revizije rasti gospodarske aktivnosti.

nad 4 % naj bi se ponovno dokaj visoko povečala masa sredstev za zaposlene, katere rast bo vztrajala na ravni nekaj pod 5,5 %. K temu naj bi kljub upočasnitvi dinamike nadalje pomembno prispevala zaposlenost, ki naj bi se v povprečju povečala za skoraj 2 % na leto. Postopoma naj bi se okrepila rast plač, k čemur bodo prispevale ugodne ciklične razmere, pritiski na stroške dela zaradi presežnega povpraševanja po nekaterih skupinah zaposlenih in že dogovorjena višanja plač v javnem sektorju. Kljub navedenim dejavnikom naj bi rast plač v celotnem gospodarstvu zaostala za rastjo produktivnosti, kar bo dodatno spodbujalo stroškovno konkurenčnost. Ob domala nevtralnih pogojih menjave ter podobni dinamiki rasti izvoza in uvoza naj bi presežek tekočega računa vztrajal na ravni okoli 5 % BDP. Postopna krepitev rasti cen življenjskih potrebščin naj bi odražala večanje stroškovnih pritiskov ter solidno domače in tuje povpraševanje.

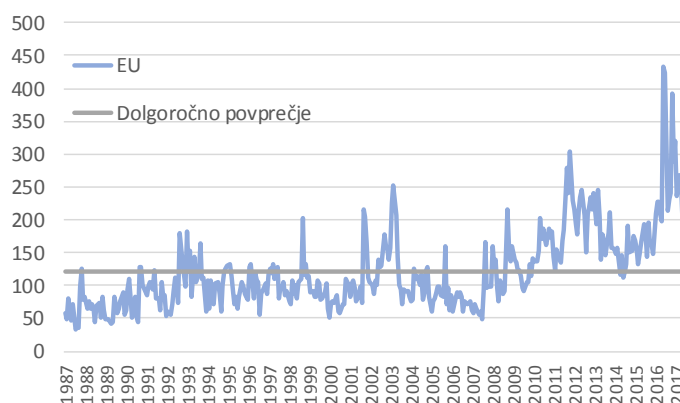
Tabela 2: Napovedi makroekonomskih gibanj

stopnje rasti v %, če ni navedeno drugače	dolgoletno povprečje	Napoved			
		2016	2017	2018	2019
BDP (realno)	2,5	3,1	4,4	3,9	3,2
Produktivnost dela	2,3	1,1	1,6	2,2	2,3
<i>prispevek k rasti BDP</i>					
Domača poraba (v o.t.)	2,0	2,7	3,6	3,3	2,7
Saldo menjave s tujino (v o.t.)	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5
Zaposlenost	0,2	1,9	2,7	1,7	0,9
Stopnja brezposelnosti (ILO; %)	7,7	8,0	6,8	6,2	5,8
Povprečna plača (nom.)	4,1	1,8	2,7	3,6	3,6
Saldo tekočega računa (% BDP)	0,1	5,2	4,7	5,1	5,3
Izvoz blaga in storitev (realno)	6,3	6,4	8,8	7,5	6,1
Uvoz blaga in storitev (realno)	5,5	6,6	8,9	7,7	6,3
Inflacija	2,7	-0,1	1,5	1,6	2,1

Viri: podatki SURS in napovedi UMAR.

Oprelitev negotovosti, povezane z realizacijo osnovnega scenarija makroekonomskih napovedi, nakazuje na prevlado pozitivnih tveganj. Pozitivna tveganja naj bi izhajala tako iz mednarodnega kot iz domačega okolja. V mednarodnem okolju so se negotovosti glede ekonomske politike šele v zadnjem mesecu znižale pod dolgoročno povprečje. V domačem okolju so po oceni UMAR med pozitivna tveganja uvrščene investicije zasebnega sektorja in dodatno izboljševanje stanja na trgu dela, med negativna tveganja pa predvsem investicije države, ki bi lahko bile nižje od predvidenih v osnovnem scenariju zaradi možne upočasnitve črpanja evropskih sredstev. UMAR med tveganji, ki bodo na gospodarstvo delovale v daljšem obdobju, opozarja tudi na negotovosti, povezane z demografskimi spremembami. Udejanjenje tovrstnih negotovosti bi lahko vplivalo na dolgoročno dinamiko gospodarske rasti in na blaginjo prebivalstva.

Slika 1: Negotovosti glede ekonomske politike v EU



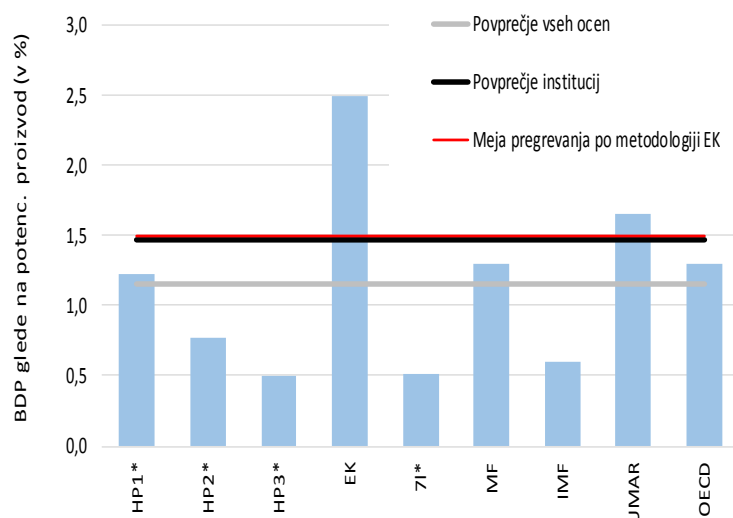
Viri: podatki www.policyuncertainty.com, metodologija v Baker, Bloom, Davis (2015). Measuring Economic Policy Uncertainty. NBER Working Paper No. 21633.

Fiskalni svet na podlagi napovedi makroekonomskih gibanj in na podlagi razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli ocenjuje, da se bo Slovenija v letih 2018 in 2019 nahajala v območju pozitivnega, normalnega gospodarskega cikla. Po oceni večine institucij, ki pripravljajo oceno proizvodne vrzeli za Slovenijo, je proizvodna vrzel v letu 2017 prešla v pozitivno območje in se bo v prihodnjih dveh letih nahajala v okolici meje 1,5 % potencialnega proizvoda. Ta vrednost po metodologiji Evropske komisije (EK) razmejuje območje normalnega delovanja gospodarstva od območja, v katerem se gospodarstvo pregreva⁷. Razlike v ocenah proizvodne vrzeli so zaradi različnih metodologij in različnih vhodnih podatkov pričakovane, pri določitvi stanja gospodarstva je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da se lahko ocene proizvodne vrzeli s časom občutno spreminjajo. To še posebej velja za obdobja, ko je proizvodna vrzel občutneje oddaljena od ravnotežne ravni. Med ocenami navzgor v vseh letih najbolj odstopa visoka presežna vrzel, ki jo izračunava EK. Rezultati izključno statističnih pristopov ocenjevanja proizvodne vrzeli so bližje ravnotežju, čeprav vsi hkrati niso značilno in konsistentno oddaljeni od meje 1,5 %. To ob trenutno znanih podatkih in ocenah še posebej velja za leto 2019. Ob upoštevanju preteklih popravkov ocen proizvodne vrzeli bi se proizvodna vrzel v letih 2018 in 2019 nahajala v razmiku med 1 % in 2 % potencialnega proizvoda⁸. Ker trenutno ni znakov, ki bi kazali na ustvarjanje večjih neravnotežij, to območje po mnenju Fiskalnega sveta še ustreza razmeram normalnega gospodarskega cikla, čeprav prevladujejo pozitivna tveganja glede bodoče gospodarske rasti.

⁷ Meja 1,5 % je sicer določena tehnično in je enotna za vse države EU, čeprav so razponi nihanj povprečnih gospodarskih ciklov po državah različni. Standardni odklon nihanja proizvodne vrzeli Slovenije je glede na ocene proizvodne vrzeli, ki jih izdeluje Evropska komisija nekaj pod 3,5 %, standardni odklon nihanja proizvodne vrzeli v EU pa le okoli 1,8 %.

⁸ Spremembe ocen proizvodne vrzeli za Slovenijo se v zadnjih nekaj letih gibajo na ravni okoli ± 1 odstotne točke (glej npr. Ekonomski izzivi, 2016. UMAR).

Slika 2: Ocene proizvodne vrzeli za leto 2018



Opomba: V sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene proizvodne vrzeli, ki jih izdelujejo navedene institucije. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene proizvodne vrzeli na podlagi statističnih modelov (označene so z *; potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100,400,1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

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

V takšnih razmerah gospodarskega cikla je nujno nadaljevati izvajanje konsistentno omejevalne fiskalne politike, da bo dolg postopoma znižan na predkrizno raven in ustvarjena zadostna rezerva glede na demografske spremembe. To je zlasti pomembno za manjša gospodarstva, ki so bolj izpostavljena zunanji in notranji šokom ter potrebujejo večjo rezervo. Glede na osnovni scenarij makroekonomskih napovedi in glede na trenutno ocenjene negotovosti se v gospodarstvu v obdobju 2017–2019 kljub razmeroma visoki gospodarski rasti ne bodo ustvarjala presežna makroekonomska neravnovesja. V gospodarstvu, ki deluje v denarni uniji, ima fiskalna politika poleg dohodkovne politike in politike makrobonitetnega nadzora ključno vlogo pri uravnavanju domačega gospodarskega cikla v delu, ki se razlikuje od tistega v povprečju denarne unije. Zato pričakovano vztrajanje ugodnega cikličnega položaja zahteva proticiklično naravnano omejevalno fiskalno politiko, kar pomeni dosleden znaten strukturni napor oziroma zniževanje strukturnega primanjkljaja. Le takšna fiskalna politika bo lahko tudi v daljšem obdobju (i) prispevala k dolgoročni uravnoveženosti salda sektorja država, (ii) zagotavljala srednjeročno vzdržnost dolga sektorja država ter (iii) nižala stroške njegovega financiranja. Vse to še posebej velja zaradi že delujočih in pričakovanih demografskih pritiskov ter z njimi povezanih stroškov staranja prebivalstva, ki jim je Slovenija izpostavljena v veliki meri⁹. Ti se lahko odražajo tudi v višji vrednosti srednjeročnega fiskalnega cilja, ki ga mora zasledovati država¹⁰, če želi imeti dolgoročno stabilne javne finance.

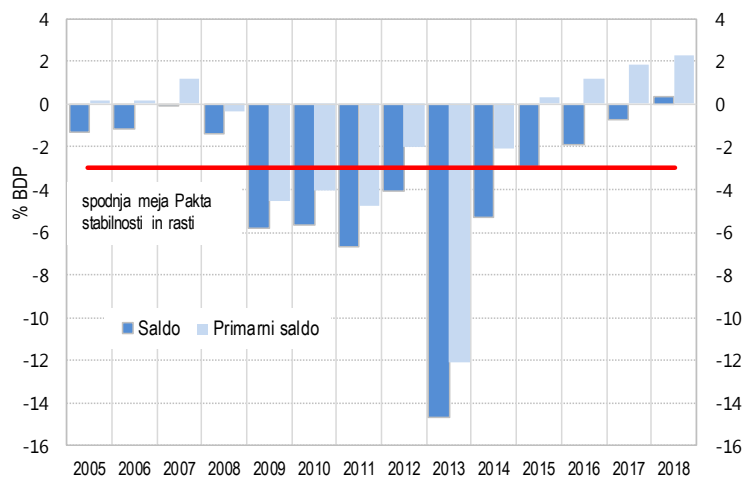
⁹ Slovenija je država z največjim tveganjem glede dolgoročne vzdržnosti izdatkov, povezanih s staranjem, med državami EU. Po zadnjih ocenah (Ageing Report, 2015) naj bi bili izdatki povezani s staranjem brez ukrepanja ekonomske politike v letu 2060 za več kot 6 odstotne točke BDP višji kot v letu 2013. Za toliko bi bil ob vsem ostalem nespremenjenem večji tudi primanjkljaj sektorja država na letni ravni.

¹⁰ Simulacije možnega povečanja srednjeročnega fiskalnega cilja so prikazane v stališču Fiskalnega sveta na: <http://www.fs-rs.si/priporocilo-fiskalnega-sveta-fiskalna-politika-mora-hitro-ukrepati-in-omejiti-javnofinancne-posledice-staranja-prebivalstva/>

2. Predvidena javnofinančna gibanja v Odloku o okviru za pripravo proračuna sektorja država za obdobje 2018–2020, predlogu sprememb državnega proračuna za leto 2018 in v predlogu državnega proračuna za leto 2019

Predloženi proračunski dokumenti predvidevajo oblikovanje presežka salda sektorja država v letu 2018, presežek naj bi izkazoval tudi saldo državnega proračuna, saldi ostalih blagajn javnega financiranja (občine, ZPIZ, ZZS) pa naj bi ostali izravnani. Državni proračun je presežek izkazoval le tik pred izbruhom globalne finančne krize. Najvišji presežek salda državnega proračuna je bil dosežen v septembru 2008, ko je enoletni kumulativni saldo znašal skoraj 500 mio EUR. Presežki v prihodnjih letih bodo precej skromnejši in naj bi dosegli okoli 50 mio EUR. Večanje presežka primarnega salda državnega proračuna naj bi se ustalilo na nekaj pod 900 mio EUR, v letu 2019 naj bi se primarni presežek glede na predloge proračunov celo nekoliko zmanjšal.

Slika 3: Saldo in primarni saldo sektorja država



Viri: podatki SURS 2017–2018, Osnutek proračunskega načrta 2018 in preračuni Fiskalnega sveta

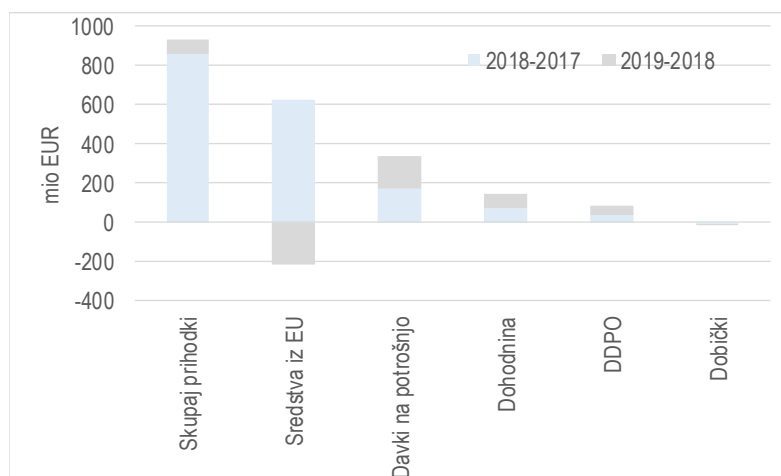
Tabela 3: Prihodki in izdatki državnega proračuna

v mio EUR, razen če je navedeno drugače	Sprejeti		Predlog		(C)-(B)	(C)-(A)	(D)-(C)	(C)/(A) rast (%)	(D)/(C) rast (%)		
	Ocena proračun		sprememb							proračuna	
	2017 (A)	2018 (B)	2018 (C)	2019 (D)							
Skupaj prihodki	8.819	9.267	9.676	9.751	409	858	75	9,7	0,8		
Davčni prihodki	7.645	7.590	7.936	8.232	346	291	296	3,8	3,7		
Dohodnina	1.078	1.009	1.149	1.224	140	71	75	6,5	6,6		
Davek od dohodkov pravnih oseb	771	710	812	858	102	40	46	5,2	5,7		
Davki na blago in storitve	5.616	5.686	5.789	5.956	103	172	167	3,1	2,9		
Nedavčni prihodki	644	468	584	578	116	-60	-6	-9,4	-1,1		
Dobički in dohodki od premoženja	355	221	347	338	126	-8	-10	-2,2	-2,8		
Prejeta sredstva iz EU	484	1.175	1.111	896	-64	627	-215	129,5	-19,4		
Drugi prihodki	46	35	46	46	11	0	0	0,0	0,0		
Skupaj odhodki	9.395	9.573	9.625	9.697	53	230	72	2,4	0,7		
Izdatki za zaposlene, prispevki delodajalcev	1.179	1.189	1.227	1.247	38	48	20	4,1	1,6		
Izdatki za blago in storitve	775	777	775	796	-3	0	21	0,0	2,7		
Plačila obresti	978	966	856	824	-110	-122	-32	-12,5	-3,8		
Subvencije	396	483	468	527	-15	72	59	18,2	12,6		
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.249	1.168	1.182	1.169	14	-67	-13	-5,4	-1,1		
Drugi tekoči domači transferi	3.438	3.325	3.435	3.462	110	-3	27	-0,1	0,8		
Investicije (odhodki in transferi)	735	903	945	887	42	210	-58	28,6	-6,2		
Plačila v proračun EU	391	422	428	436	7	38	7	9,6	1,7		
Ostali odhodki	255	340	311	351	-29	55	40	21,7	13,0		
Saldo	-577	-305	51	54	356	628	3				
Primarni saldo (Saldo+Neto plačila obresti)	377	649	895	866	246	518	-29				

Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Visoka pričakovana rast prihodkov državnega proračuna v letu 2018 temelji na močnem povečanju prejemkov iz skladov EU, medtem ko je povečanje ostalih prihodkov razmeroma šibko in ne presega rasti gospodarske aktivnosti. Skupni prihodki državnega proračuna naj bi se v letu 2018 povečali za skoraj 10 % glede na predhodno leto in v letu 2019 ostali na doseženi ravni. Po skromnem pričetku črpanja sredstev iz nove finančne perspektive predlogi proračunov predvidevajo močan pospešek oziroma skoraj trikrat večje prihodke iz skladov EU v letu 2018 in umiritev v letu 2019 na vrednost, ki bo približno dvakratnik povprečja črpanja v letih 2016 in 2017. Prihodki brez vključenih prilivov iz skladov EU naj bi sicer v letih 2018 in 2019 rasli po okoli 3 %. Davčni prihodki naj bi porasli za nekaj pod 4 % v obeh letih. Takšna stopnja rasti je počasnejša od rasti davčnih osnov, največ pa k počasni rasti prispeva predvidena nizka stopnja rasti trošarin. Padec pa v obeh letih izkazujejo nedavčni prihodki. Pri tem se pričakuje umiritev hitre rasti prihodkov iz udeležbe na dobičku ter dividend iz leta 2017, k padcu nedavčnih prihodkov pa naj bi največ prispeval padec drugih nedavčnih prihodkov, kar lahko ocenimo tudi kot del pristopa k previdnemu načrtovanju skupnih javnofinančnih prihodkov.

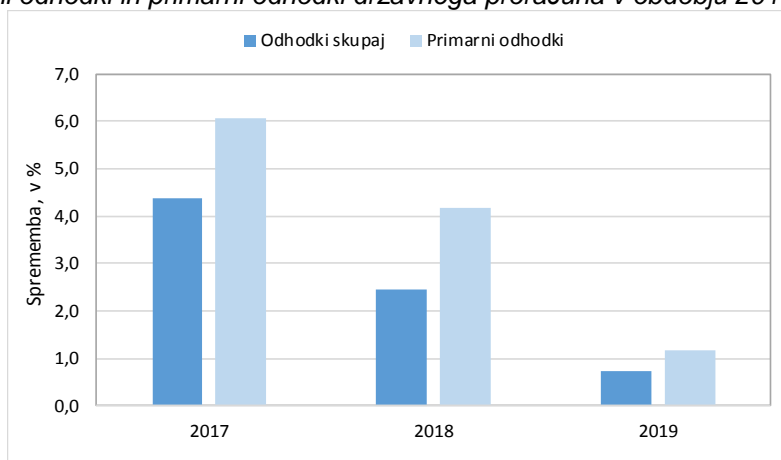
Slika 4: Spremembe prihodkov državnega proračuna v predlogih proračunov



Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Rast odhodkov državnega proračuna v obdobju 2018–2019 zaostaja za rastjo prihodkov, enako velja v letu 2018 tudi za primarne odhodke. Skupni in primarni odhodki rastejo počasneje od nominalnega BDP, čeprav znaša rast primarnih odhodkov v letu 2018 nad 4 %. **Razlika v rasti primarnih odhodkov v primerjavi s celotnimi odhodki odraža dokaj močno krčenje izdatkov za obresti, ki se kumulativno v dveh letih znižajo za okoli 150 mio EUR.** Tako kot prihodke tudi dinamiko odhodkov v veliki meri določajo sredstva, ki so namenjena investicijam na podlagi črpanja EU skladov. Investicije naj bi v letu 2018 predvidoma porasle za skoraj eno tretjino in se v letu 2019 nekoliko zmanjšale. S prilivi iz skladov EU je povezana tudi visoka rast izdatkov za subvencije, v veliki meri namenjene kmetijstvu. Razmeroma visoka rast sredstev za zaposlene v 2018 je omogočena s prilagajanjem fleksibilnejših kategorij odhodkov, predvsem izdatkov za blago in storitve, v letu 2019 pa je razmerje dinamike ravno obratno. Rast mase plač se v tem letu namreč upočasnjuje na le 1,7 %, kar je nižje od napovedane inflacije (2,1 %), čeprav dogovori za plačno politiko še niso sklenjeni, ob tem pa se poveča rast izdatkov za blago in storitev. Krčenje transferov posameznikom in gospodinjstvom iz državnega proračuna je zaradi pričakovanega počasnega večanja stopnje delovne aktivnosti prisotno v obeh letih¹¹.

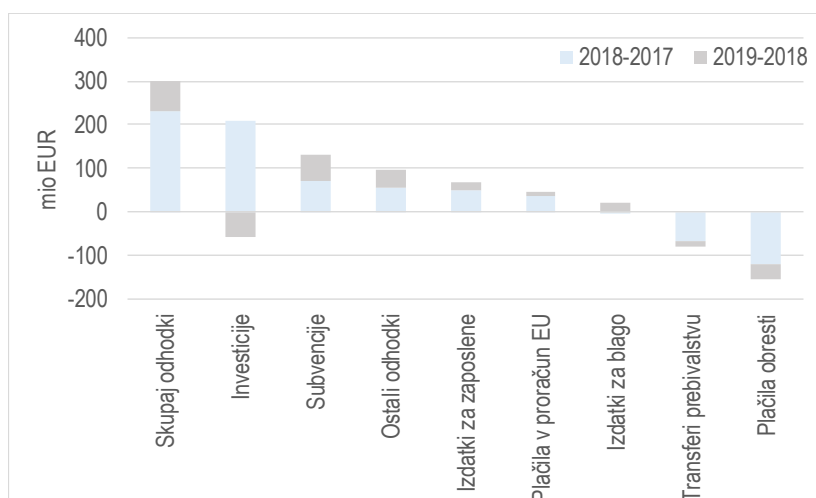
Slika 5: Skupni odhodki in primarni odhodki državnega proračuna v obdobju 2017–2019



Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

¹¹ Vlada RS v Proračunskem memorandumu 2018–2019 navaja, da v letu 2018 ne bo prišlo do sprostitve varčevalnih ukrepov na področju družinskih prejemkov in starševskih nadomestil, saj za to ne bodo izpolnjeni vsi zakonski pogoji hkrati (rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini 20–64 let nad 1,3 % in rast BDP nad 2,5 %).

Slika 6: Spremembe odhodkov državnega proračuna v obdobju 2017–2019

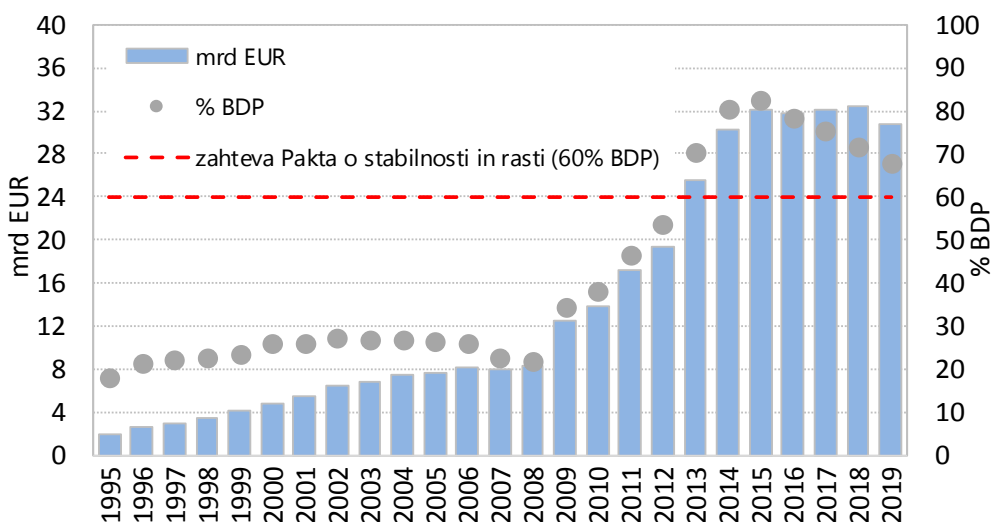


Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Projekcije dolga sektorja država v predloženih proračunskih dokumentih niso omenjene.

Po projekcijah dolga, predstavljenih v Osnutku proračunskega načrta 2018, naj bi se delež dolga sektorja država v BDP postopoma nižal, čeprav naj bi raven dolga ostala razmeroma nespremenjena. Dolg naj bi se glede na Osnutek proračunskega načrta z 31,7 mrd EUR oziroma 78,5 % BDP ob koncu leta 2016 do leta 2019 znižal na 30,8 mrd EUR oz. 68,0 % BDP. Nižanje dolga bo omogočeno s pričakovanim presežkom salda sektorja država, ki naj bi bil v veliki meri ciklične narave, deloma pa tudi s krčenjem denarnih sredstev na računih države, ki izvirajo iz predfinanciranja obveznosti v preteklih letih.

Slika 7: Dolg sektorja država



Viri: podatki SURS 2017–2018, Osnutek proračunskega načrta 2018 in preračuni Fiskalnega sveta.

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v predloženih proračunskih dokumentih

Glede na predvidena makroekonomska gibanja in predložene proračunske dokumente Slovenija v obdobju 2018–2019 ne bo v celoti izpolnjevala vseh fiskalnih pravil, ki veljajo v obdobju, v katerem Slovenija še ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja. 15. člen ZFisP določa, da so proračuni države v tem obdobju srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Sprememba strukturnega salda v smeri krčenja primanjkljaja ne bo zadoščala, da bi bilo doseženo ustrezno dvoletno povprečje fiskalnega napora na ravni najmanj 0,6 % BDP, nato pa naj bi pričela za zahtevano dinamiko zaostajati, vendar naj bi zaostanek glede na trenutno razpoložljive podatke pretežno ostal znotraj okvirov, v katerih še ne pride do sprožitve procedure presežnega odstopanja. Slovenija naj bi glede na predstavljene proračunske dokumente srednjeročni fiskalni cilj dosegla šele v letu 2020, kar je posledica prenizko načrtovanih strukturnih naporov. Med ostalimi pravili, ki veljata v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast, naj bi Slovenija v letu 2018 izpolnila izdatkovno pravilo, pravilo o postopnem zniževanju dolga pa v letu 2018 in 2019.

3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila v Odloku o okviru za pripravo proračuna

Okvir za pripravo proračuna določa ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov posameznih blagajn javnega financiranja. Skladno z ZFisP je Vlada RS aprila 2017 v Državni zbor RS predložila Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020. Okvir je bil objavljen v Uradnem listu RS (UL RS 21/2017). Vlada RS se je na seji 14. 9. 2017 seznanila z informacijo o spremembi okoliščin Okvira za pripravo proračunov sektorja država 2018–2020¹². Glavni razlogi, ki jih je Vlada RS navedla kot podlago za oceno o spremenjenih okoliščinah, so bile revizije podatkov o nacionalnih računih za obdobje 2012–2015, prve letne ocene BDP za leto 2016 in pričakovanja o spremenjenih makroekonomskih napovedih UMAR.

Okvir za pripravo proračunov sektorja država se določi glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva in glede na pričakovano raven prihodkov. Maksimalni obseg izdatkov se določi glede na matematični izraz v 3. oziroma 4. točki 3. člena ZFisP. Skladno z ugotovitvami iz poglavja o makroekonomskih razmerah v letih 2017–2019 je potrebno upoštevati formulo, ki velja v obdobju, v katerem je raven BDP nad potencialno (4. točka 3. člena ZFisP). V tem primeru se maksimalni obseg izdatkov določi tako, da se predvideni obseg prihodkov sektorja država zmanjša za napovedani obseg potencialnega BDP, pomnoženega s faktorjem, ki odraža stanje gospodarstva v poslovnem ciklu. Pri tem se ne upoštevajo začasni oziroma enkratni izdatki.

¹² Če Vlada RS do 15. septembra tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, mora po 6. točki 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu ob posredovanju predloga proračuna ali njegovih sprememb posredovati v sprejem tudi predlog spremembe okvira. Državni zbor RS spremembo okvira sprejme ob sprejemu državnega proračuna ali njegovih sprememb.

Tabela 4: Predhodni in predlagani okvir za pripravo proračunov sektorja država

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS		BDP (mio EUR; UMAR)
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	
A. Okvir, maj 2017 (UL 21/2017)											
2018	-0,2	19.158	-0,2	9.575	0,1	2.174	0,0	5.381	0,0	2.827	43.696
2019	0,2	19.512	-0,6	9.697	0,1	2.174	0,0	5.600	0,0	2.944	45.598
2020	0,4	19.952	-0,6	9.942	0,1	2.219	0,0	5.842	0,0	3.087	47.598
B. Odlok o okviru, september 2017											
2018	0,4	19.290	0,1	9.625	0,0	2.174	0,0	5.381	0,0	2.847	45.265
2019	0,2	19.512	-0,6	9.697	0,1	2.174	0,0	5.600	0,0	2.944	47.507
2020	0,4	19.952	-0,6	9.942	0,1	2.219	0,0	5.842	0,0	3.087	49.738
Razlika: B-A											
2018	0,6	132	0,3	50	-0,1	0	0,0	0	0,0	20	1.569
2019	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	1.908
2020	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	2.140

Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Spremembe trenutno predlaganega Odloka o okviru za pripravo proračunov glede na predhodno sprejeti predlog okvira niso občutne in se nanašajo le na leto 2018. Vlada RS je zaradi spremenjenih makroekonomskih okoliščin, novo sprejetih zavez in sprememb v črpanju EU sredstev spremenila le nekatere parametre za leto 2018, kar je razvidno iz Tabele 4, čeprav so se spremenile tudi napovedi gospodarske aktivnosti v preostalih dveh letih (zadnja kolona), na kateri se nanaša Odlok o okviru. Pregled predloga spremenjenega okvira pokaže, da se večajo maksimalni izdatki sektorja država, državnega proračuna in ZZZS. Izdatki državnega proračuna se višajo za 50 mio EUR zaradi načrtovanih višjih izdatkov iz EU sredstev, s katerimi naj bi se pospešilo črpanje EU sredstev in hkrati omilil pritisk na uporabo integralnih sredstev proračuna. Meja izdatkov za ZZZS se dviguje za 20 mio EUR zaradi povečanega transfera iz državnega proračuna v ZZZS za kritje obveznosti, ki sta jih Vlada RS in Državni zbor RS sprejela od sprejetja proračuna za leto 2018 (financiranje pripravništva zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev ter specializacije, ki so bile do uveljavitve ZZdrS-F financirane iz finančnega načrta ZZZS).

Načrtovani prihodki, ki izhajajo iz določenih maksimalnih vrednosti odhodkov in ciljnih saldov sektorja država in njegovih institucionalnih enot, so na srednji rok načrtovani realistično. Kljub povišanim ravnem izdatkov sektorja država, državnega proračuna in ZZZS, so rasti implicitno določenih prihodkov sprejemljive z vidika makroekonomskih podlag. To hkrati kaže tudi na realistično ocenjene podlage za določitev odhodkov v osnovnem scenariju gospodarskega cikla, ki ga pri izračunih uporablja Ministrstvo za finance. Rasti prihodkov v nobenem od sektorjev v povprečju obdobja 2018–2020 ne presegajo povprečne rasti nominalnega BDP v tem obdobju. Tudi razlike med prihodki sektorja država in vsote prihodkov posameznih blagajn ostajajo v obdobju 2018–2020 na ravni povprečja preteklega obdobja oziroma obdobja 2016–2017 (zadnji stolpec v Tabeli 5), kar nakazuje na podobno raven konsolidacije blagajn.

Tabela 5: Predpostavljeni prihodki na podlagi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država

	Sektor država (a)		Državni proračun (b)		Občine (c)		ZPIZ (d)		ZZZS (e)		Rast BDP (nom., %)	(b)+(c)+(d)+(e) (f)	(a) - (f)
	Prihodki (mio EUR)	rast (%)	Prihodki (mio EUR)	rast (%)	Prihodki (mio EUR)	rast (%)	Prihodki (mio EUR)	rast (%)	Prihodki (mio EUR)	rast (%)			
2016	17.410	-0,1	8.316	-2,4	1.902	-14,6	5.035	1,0	2.518	3,4	4,1	17.771	-360
2017	18.460	6,0	9.527	14,6	1.992	4,7	5.166	2,6	2.685	6,6	5,8	19.370	-910
2018	19.471	5,5	9.670	1,5	2.174	9,1	5.381	4,2	2.847	6,0	5,9	20.072	-601
2019	19.607	0,7	9.412	-2,7	2.222	2,2	5.600	4,1	2.944	3,4	5,0	20.177	-570
2020	20.151	2,8	9.644	2,5	2.269	2,1	5.842	4,3	3.087	4,9	4,7	20.841	-690

Opomba: Podatki za leto 2016 so dejanski podatki, podatki za leto 2017 so določeni na podlagi Odloka o okviru iz maja 2017 (UL 26/2017).

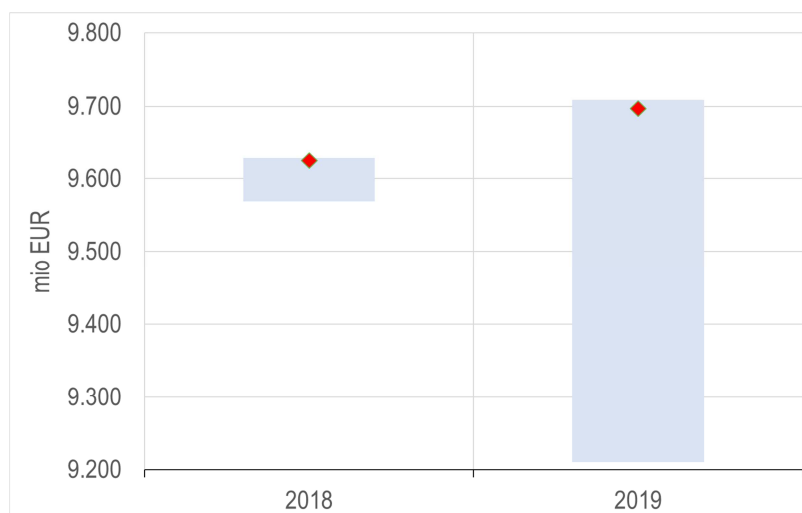
Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet ocenjuje, da je Okvir za pripravo proračunov za leto 2018 le delno skladen s pravili srednjeročne uravnoteženosti, kot jih določa 3. člen ZFisP, vendar pa Odlok o okviru ne zasleduje potrebe po srednjeročnem načrtovanju javnih financ. Ugodnejše makroekonomske razmere naj bi kljub povečanju izdatkov omogočile izboljšanje salda sektorja država in salda državnega proračuna oziroma njun presežek v letu 2018, medtem ko naj bi saldo ZZZS in saldo lokalnih skupnosti ostala nespremenjena glede na predhodni okvir. Vlada RS je ob obrazložitvi Odloka o okviru navedla, da bo zaradi negotovosti, ki se nanašajo na možne revizije podatkov in tveganj, povezanih z napovedmi, ostale parametre prilagajala pomladi 2018 oziroma ob pripravi Programa stabilnosti. Takšna prilagoditev bo nujna, saj je le s spremembo parametrov za leto 2018 okrnjena zahtevana dinamika javnofinančne konsolidacije. Čeprav višanje mej izdatkov le v letu 2018 ne ogroža doseganja javnofinančnih ciljev v tem letu, je na tem mestu **potrebno opozoriti na potrebo po spoštovanju dvoletnih kazalnikov povprečnega napredka pri konsolidaciji, ki niso izpolnjeni in odražajo pomanjkanje srednjeročnega načrtovanja javnih financ.**

Povišani maksimalni obsegi izdatkov glede na predloge proračunov lahko nakazujejo na premajhno previdnost pri načrtovanju odhodkov. Novo določeni maksimalni obseg izdatkov državnega proračuna sicer temelji na realistični oceni prihodkov v letu 2018, saj njihova predpostavljena rast – brez upoštevanja prihodkov iz skladov EU – zaostaja za predvidenim povišanjem nominalnega BDP. Enako velja za leto 2019. Maksimalni obsegi izdatkov so tudi znotraj območij, ki jih omejujejo različne ocene proizvodnih vrzeli, kar je razvidno iz *Slike 8*. Vendar pa slika nakazuje, da so predlagani maksimalni obsegi izdatkov določeni na zgornjih mejah območij trenutnih ocen gospodarskega cikla. To pomeni, da si Vlada RS ne ustvarja manevrskega prostora za ukrepanje, ki bi ga potrebovala v primeru poslabšanih cikličnih razmer. Hkrati to glede na trenutne alternativne ocene proizvodne vrzeli pomeni tudi, da bi morala Vlada RS v primeru realizacije trenutno najvišje ocenjenega cikla ob nespremenjenih prihodkih znižati izdatke za slabih 100 mio EUR (0,2 % BDP) v letu 2018 in za nekaj nad 400 mio EUR (0,8 % BDP) v letu 2019, da bi dosegla ustrezen strukturni napor¹³. Maksimalni izdatki, ki so v Predlogu sprememb proračuna za leto 2018 in v Predlogu proračuna za leto 2019 dejansko upoštevani, bi tako lahko nakazovali na odstopanje od določil 4. člena ZFisP, ki poleg previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov nalaga tudi previdnost pri načrtovanju obsega odhodkov.

¹³ Zahtevani strukturni napor, ki se sicer nanaša na saldo sektorja država, tu uporabimo kot približek za zahtevani strukturni napor državnega proračuna. Zapisane so maksimalne vrednosti, saj bi se z ugodnejšimi cikličnimi pogoji povečali tudi prihodki.

Slika 8: Maksimalni obseg izdatkov državnega proračuna iz Odloka o okviru ter hipotetične meje izdatkov glede na alternativne ocene proizvodne vrzeli



Opomba: Na sliki sta s točkama prikazana maksimalna obsega izdatkov iz Odloka o okviru. Pasova zaznamujeta indikativni meji izdatkov, ki sta določeni na podlagi prihodkov, kot izhajajo iz Predloga sprememb proračuna za leto 2018 in Predloga proračuna za leto 2019, ter na podlagi alternativnih ocen proizvodne vrzeli (oziroma njihovih minimalnih in maksimalnih vrednosti). Dodatno smo ustrezno prilagajali strukturni napor vsakokratni predpostavki o proizvodni vrzeli in zahtevam Pakta o stabilnosti in rasti, tako da je srednjeročni fiskalni cilj v vsakem od alternativnih scenarijev dosežen v letu 2019.

Viri: podatki UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS in preračuni Fiskalnega sveta.

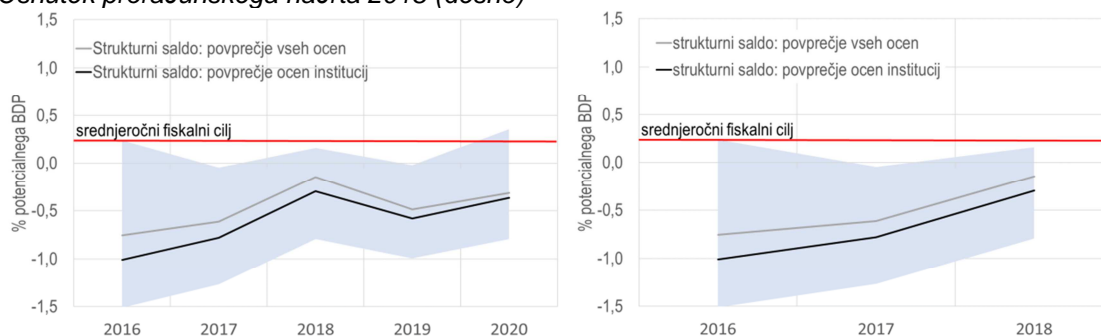
3.2 Izpolnjevanje pravila o strukturnem saldu sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2018

Srednjeročni fiskalni cilj glede na trenutne ocene strukturnega salda do leta 2019 ne bo dosežen, kot bi moral biti, če bi izvajali ustrezen strukturni napor. V naslednjih dveh letih Slovenija še ne bo dosegla srednjeročnega fiskalnega cilja, ki je zahtevan kot presežek na ravni 0,25 % BDP, izraženo v strukturnem saldu sektorja država. Strukturni saldo bo tudi v letu 2018 zelo verjetno ostal v primanjkljaju, saj se raven strukturnega salda glede na ocene posameznih institucij ter z upoštevanjem različnih ocen proizvodne vrzeli nahaja med 0,8 % in 0,2 % BDP¹⁴. Z nadaljnjim nominalnim presežkom bi se Slovenija lahko v letu 2019 približala doseganju uravnoteženega strukturnega salda. S tem ustreznimi srednjeročni cilj fiskalne politike po osnovnem scenariju v ocenjevanem obdobju ne bi bil dosežen¹⁵.

¹⁴ Pri oceni strukturnega salda so bile uporabljene drugačne predpostavke glede enkratnih fiskalnih ukrepov v obdobju od leta 2017 do leta 2019, kot jih je Ministrstvo za finance prikazalo v Programu stabilnosti (dopolnitev 2017). Možnosti upoštevanja enkratnih ukrepov so natančneje definirane na naslednji spletni strani, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip014_en_2.pdf. Običajno velja, da se v projekcijah strukturnega salda uporabijo le ukrepi, ki so že sprejeti z zakonodajo oziroma jih je mogoče dovolj natančno opredeliti. Ministrstvo za finance je v Programu stabilnosti (dopolnitev 2017) tako na primer uporabilo predpostavke o možnih rezultatih nekaterih sodnih odločb, ki še niso bile sprejete (na primer denacionalizacijskih zahtevkov, investicijskega spora, obresti iz naslova obveznosti do deviznih varčevalcev). V naših izračunih smo uporabili predpostavko, po kateri enkratni ukrepi znašajo 0,2 % BDP (MF OPN: 0,1 % BDP) v letu 2017 ter 0 % BDP v obdobju od leta 2018 do leta 2020 (MF OPN: 0,1 % BDP v 2018). V predpostavki o enkratnih ukrepih v letu 2017 so všteti izdatki za plačila deviznim varčevalcem in plačila zaostalih pokojnin obrtnikom. Tudi zaradi različnih predpostavk o enkratnih ukrepih se ocene Fiskalnega sveta glede ravni strukturnega salda razlikujejo od ocen Ministrstva za finance. Vendar pa zaradi predpostavljenih majhnih medletnih sprememb deležev enkratnih ukrepov v BDP enkratni ukrepi zelo malo prispevajo k razlikam v ocenah strukturnega napora.

¹⁵ Kot smo opozorili v opombi 10, se lahko srednjeročni fiskalni cilj tudi spreminja. Nove vrednosti srednjeročnih fiskalnih ciljev za države EU bo EK tudi ob upoštevanju ažuriranih projekcij dolgoročnih stroškov, povezanih s staranjem, predstavila spomladi 2018.

Slika 9: Ocene strukturnega salda sektorja država glede na Odlok o okviru (levo) in glede na Osnutek proračunskega načrta 2018 (desno)

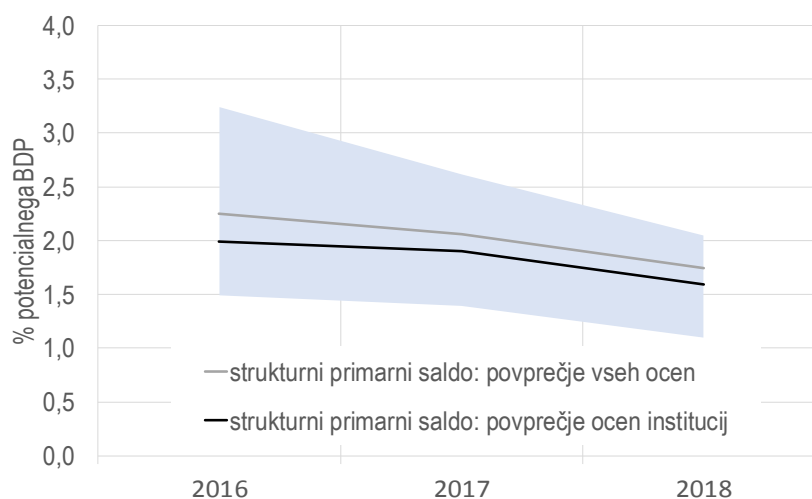


Opomba: Osenčeno območje prikazuje minimalne in maksimalne ocene strukturnega salda, izračunanega na podlagi ocen Ministrstva za finance o saldu sektorja država in različnih ocen proizvodne vrzeli. Na sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene strukturnega salda na podlagi ocen proizvodne vrzeli institucij, navedenih med viri. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene strukturnega salda na podlagi ocene proizvodne vrzeli s statističnimi modeli (potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100, 400, 1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

Viri: podatki UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS in preračuni Fiskalnega sveta.

Velik del izboljšanja strukturnega salda je dosežen na podlagi predpostavke o krčenju izdatkov za obresti. Podatki iz Osnutka proračunskega načrta 2018 nakazujejo, da se bo presežek primarnega salda prihodnje leto nadalje povišal (2,3 % BDP). Vendar pa ocene Fiskalnega sveta kažejo, da se primarni strukturni saldo oziroma saldo sektorja država, iz katerega so izključeni ciklični in enkratni dejavniki ter izdatki za obresti, tudi v povprečju daljšega obdobja skoraj ne bo spremenil, kar nakazuje na velik prispevek dejanskega in pričakovanega zmanjševanja izdatkov za obresti h krčenju strukturnega salda sektorja država.

Slika 10: Primarni strukturni saldo sektorja država



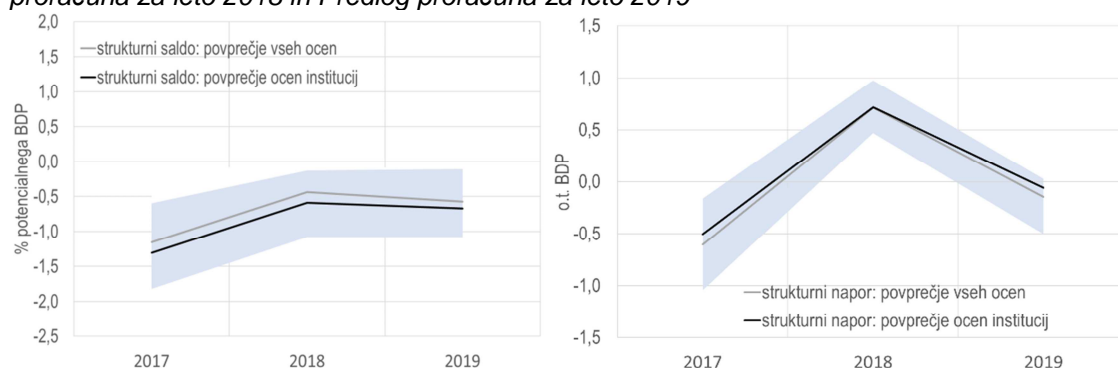
Opomba: Osenčeno območje prikazuje minimalne in maksimalne ocene primarnega strukturnega salda, izračunanega na podlagi ocen v Osnutku proračunskega načrta 2018 za sektor država in različnih ocen proizvodne vrzeli. Na sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene primarnega strukturnega salda na podlagi ocen proizvodne vrzeli institucij, navedenih med viri. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene primarnega strukturnega salda na podlagi ocene proizvodne vrzeli s statističnimi modeli (potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100, 400, 1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

Viri: podatki UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS in preračuni Fiskalnega sveta.

3.3 Strukturni saldo in strukturni napor državnega proračuna

Ocene strukturnega salda državnega proračuna kažejo vztrajanje strukturnega primanjkljaja in visoko nihanje strukturnega napora. ZFisP ne predpisuje pravil, ki bi jih moral v prehodnem obdobju izpolnjevati saldo državnega proračuna. Ker v prehodnem obdobju do doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja velja pravilo o strukturnem prilagajanju sektorja država, se Fiskalni svet ne more neposredno opredeliti glede skladnosti državnega proračuna s trenutno veljavnimi fiskalnimi pravili. Zato so ocene strukturnega salda in strukturnega napora državnega proračuna zgolj indikativne narave, saj smo ocenili strukturni saldo državnega proračuna, izražen v metodologiji GFS¹⁶. Ocene kažejo, da bo strukturni saldo sektorja država v obdobju, za katero obstajajo podatki, izkazoval primanjkljaj.

Slika 11: Ocene strukturnega salda državnega proračuna (levo) in strukturnega napora državnega proračuna (desno) v obdobju od leta 201 do leta 2019 glede na Predlog sprememb proračuna za leto 2018 in Predlog proračuna za leto 2019



Opomba: Osenčeno območje prikazuje minimalne in maksimalne ocene strukturnega salda in strukturnega napora, izračunana na podlagi predlogov državnega proračuna in različnih ocen proizvodne vrzeli. Na sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene strukturnega salda in strukturnega napora na podlagi ocen proizvodne vrzeli institucij, navedenih med viri. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene proizvodne vrzeli s statističnimi modeli (potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100, 400, 1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

Viri: podatki UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS in preračuni Fiskalnega sveta.

3.4 Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2018

Ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil, z upoštevanjem podatkov o sektorju država, podobno kot ocene strukturnega salda državnega proračuna kažejo na pomanjkanje strukturnega napora. ZFisP ne predvideva mnenja Fiskalnega sveta o skladnosti Osnutka proračunskega načrta 2018 s fiskalnimi pravili. Kljub temu smo z namenom preverjanja ugotovitev, ki izhajajo iz ocen strukturnega salda državnega proračuna, ocenili tudi raven in dinamiko strukturnega salda sektorja država. Ob nominalnemu presežku salda sektorja država trenutno razpoložljive ocene kažejo, da strukturni napor ne zadošča pravilom, ki jih določa ZFisP.

¹⁶ Po usklajeni metodologiji v okviru EU se izpolnjevanje fiskalnih pravil v obdobju, do katerega Slovenija ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja po ZFisP, ocenjuje na podlagi metodologije ESA 2010. Podatki o državnem proračunu so razpoložljivi le po metodologiji GFS. Strukturni saldo na podlagi metodologije GFS ocenjuje na primer tudi Mednarodni denarni sklad. Sistem javnih financ v Sloveniji je zasnovan na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada (Government Finance Statistics – GFS), ki temelji na ekonomski klasifikaciji javnofinančnih tokov in na načelu denarnega toka (plačane realizacije). Eurostatova metodologija ESA 2010 (European System of Accounts) pa omogoča enotno mednarodno primerljivost podatkov za vse države članice EU in temelji na obračunskem načelu (načelu nastanka poslovnega dogodka).

Strukturni napor oziroma znižanje strukturnega primanjkljaja, ki ga mora glede na pravila v okviru Pakta o stabilnosti in rasti in ocene Fiskalnega sveta o cikličnem položaju izvesti Slovenija, znaša najmanj 0,6 odstotne točke BDP. Vrednost strukturnega napora je določena glede na trenutni ciklični položaj gospodarstva, raven dolga in srednjeročno vzdržnost dolga. Dopolnjena pravila fleksibilnosti Pakta o stabilnosti in rasti določajo zahtevani strukturni napor za države, ki še ne dosegajo srednjeročnega fiskalnega cilja, na podlagi posebne matrike. Fiskalni svet ocenjuje, da se bo Slovenija po matriki glede na prikazane ocene v tej Oceni skladnosti v celotnem analiziranem obdobju uvrščala med države, v katerih (i) proizvodna vrzel znaša med $-1,5\%$ in $1,5\%$ BDP (gospodarstvo se nahaja v »normalnem« stanju gospodarskega cikla) in (ii) dolg sektorja država presega 60% BDP ali je vzdržnost dolga izpostavljena visokim tveganjem¹⁷.

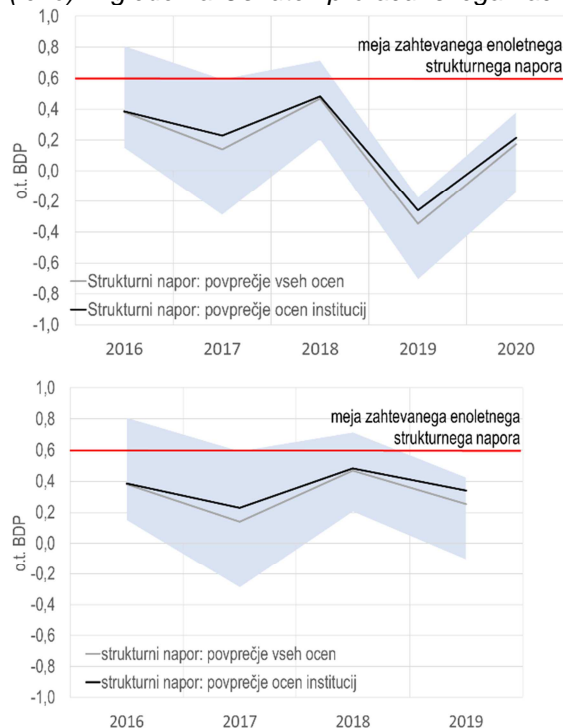
Slovenija bi lahko glede na osnovni scenarij pravilo o fiskalnem naporu izpolnjevala le delno. Fiskalna politika naj bi v celotnem obdobju v razmerah pozitivne proizvodne vrzeli z zmanjšanjem strukturnega primanjkljaja delovala zmerno proticiklično restriktivno. Trenutne ocene kažejo, da bo Slovenija v letu 2018 izpolnjevala zahtevo po strukturnem naporu, ki znaša v razmerah normalnega gospodarskega cikla 0,6 odstotne točke BDP, saj se razpon ocen strukturnega napora v tem letu nahaja med 0,2 odstotne točke in 0,7 odstotne točke BDP¹⁸. Kljub temu pa je ob koncu opazovanega obdobja oziroma v letu 2019 očitno zmanjševanje fiskalnega napora, saj naj bi glede na trenutne ocene povprečni strukturni napor, ocenjen na podlagi različnih ocen proizvodne vrzeli, v tem letu v povprečju znašal okoli 0,3 odstotne točke BDP. Slovenija bi se tako ob koncu obdobja, ob predpostavljene razmerah normalnega gospodarskega cikla, nahajala blizu spodnje meje glede izpolnjevanja dveletnega povprečja fiskalnega napora, kar bi lahko vodilo v postopek presežnega odstopanja¹⁹. V primeru ugodnejšega gospodarskega cikla bi se zahteve po fiskalnem naporu povečale. To možnost je treba pri načrtovanju prihodnje fiskalne politike upoštevati zaradi prevlade pozitivnih tveganj, ki veljajo v osnovnem scenariju makroekonomskih napovedi.

¹⁷ Fiskalni svet se glede na naravo Ocene skladnosti proračunskih dokumentov za leta 2017–2019 s fiskalnimi pravili na tem mestu ne ukvarja z vprašanjem vzdržnosti dolga. Ta je zasnovana dolgoročno in upošteva predvsem izdatke, povezane s staranjem prebivalstva. Ocena vzdržnosti dolga trenutno ne vpliva na uvrstitev Slovenije v matriko, saj je izpolnjen že pogoj, po katerem dolg sektorja država presega 60% BDP.

¹⁸ Na strukturni napor v letu 2018 vpliva tudi predpostavka o saldu sektorja država v letu 2017. Trenutne ocene Ministrstva za finance kažejo, da je ta znašal $-0,8\%$ BDP, kar predstavlja tudi izhodišče za pripravo Osnutka proračunskega načrta 2018. To je enako, kot je bilo načrtovano v Programu stabilnosti (dopolnitev 2017, april 2017), čeprav so se v vmesnem času močno izboljšale makroekonomske okoliščine, napovedi gospodarske aktivnosti pa so bile popravljene navzgor, razlika med napovedjo nominalne rasti v letu 2017, upoštevano v Programu stabilnosti, in jesensko napovedjo UMAR (september 2017) pa znaša več kot 1 odstotno točko. V primeru realizacije manjšega primanjkljaja v letu 2017 bi bila osnova za izračun strukturnega napora v letu 2018 – ta odraža razliko med strukturnim saldovom v letu 2018 in strukturnim saldovom v letu 2017 – manj ugodna, kar bi ob nespremenjenem strukturnem saldovom v letu 2018 pomenilo manjši strukturni napor v tem letu.

¹⁹ Več o tem postopku v Ekonomskih izzivih 2016, UMAR (Okvir 5). Postopek presežnega odstopanja se prične z opozorilom Komisije državi članici in lahko v končni fazi pomeni tudi kazni v obliki obrestovanega depozita države članice v višini največ $0,2\%$ BDP. EK pri odločitvi o uvedbi postopka presežnega odstopanja upošteva širši nabor kazalnikov ter posebej preverja dejavnike, ki so prispevali k odstopanju od srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma od poti do tega cilja ter od izdatkovnega pravila, še posebej ko odstopanje od zahtev izkazuje le eden od obeh kazalnikov.

Slika 12: Izpolnjevanje fiskalnih pravil (sprememba strukturnega salda) glede na Odlok o okviru (levo) in glede na Osnutek proračunskega načrta 2018 (desno)



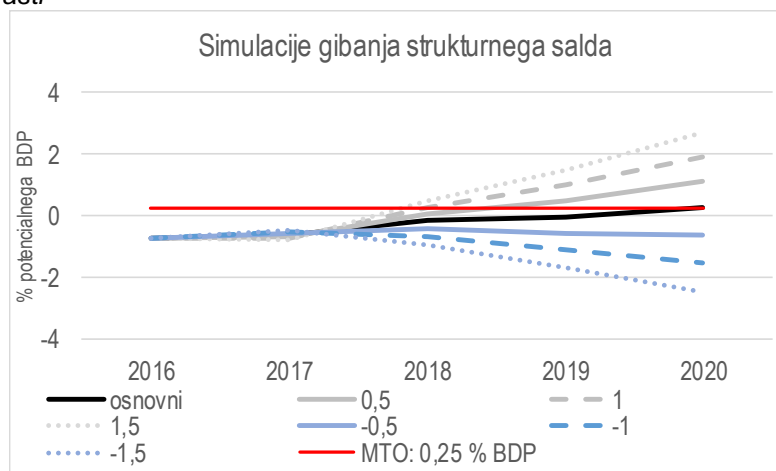
Opomba: Osenčeno območje prikazuje minimalne in maksimalne ocene strukturnega napora, izračunanega na podlagi ocen Ministrstva za finance o saldu sektorja država in različnih ocen proizvodne vrzeli. Na sliki sta prikazani dve povprečji. »Povprečje institucij« vsebuje ocene strukturnega napora na podlagi ocen proizvodne vrzeli institucij, navedenih med viri. »Povprečje vseh ocen« poleg te ocene vključuje tudi ocene strukturnega napora na podlagi ocene proizvodne vrzeli s statističnimi modeli (potencialni proizvod je določen s HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (100, 400, 1600) ter s 7-letnim povprečjem BDP).

Viri: podatki UMAR, MF, EK, IMF, OECD, FS in preračuni Fiskalnega sveta.

Projekcije o izboljševanju strukturnega salda so izpostavljene mnogim negotovostim. Projekcije v veliki meri temeljijo na predpostavki ugodne gospodarske rasti. **Tudi le manjši zastoj trenutno napovedane rasti gospodarske aktivnosti bi lahko po ocenah Fiskalnega sveta Slovenijo oddaljil od doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja (glej sliko 13).** Projekcije o izboljševanju strukturnega salda vsebujejo tudi predpostavko o nadaljnjem krčenju izdatkov za obresti. S postopno normalizacijo globalne denarne politike je moč pričakovati tudi višje zahtevane donosnosti ob novem zadolževanju v prihodnje in s tem zaustavitev trenda upadanja implicitne obrestne mere na dolg sektorja država. Poleg tega so predpostavke glede izdatkov za obresti izpostavljene tveganjem zaradi metodologije, ki v projekcije vnaša negotovosti zaradi gibanja tečaja USD/EUR²⁰. Tudi nekatere druge predpostavke, na katerih temelji srednjeročno ustvarjanje presežka javnih financ, so vprašljive.

²⁰ Gre za vpliv medvalutnega tečaja na stroške obresti za obveznice, izdane v USD v letih 2012–2014. Več o tem v objavi SURS na [URL: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6630>].

Slika 13: Simulacija gibanja strukturnega salda ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti



Opomba: Slika prikazuje možne poti gibanja strukturnega salda ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje ciljni scenarij salda sektorja država iz Osnutka proračunskega načrta 2018 ob uporabi alternativnih ocen proizvodne vrzeli, predstavljen na sliki 9 (desno). Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (jesenska napoved, 2017) v vsakem letu v obdobju 2017–2020 višje ali nižje za 0,5 odstotne točke, 1 odstotno točko in 1,5 odstotne točke (za leto 2020 smo predpostavili enako rast BDP, kot znaša napoved za leto 2019). Maksimalni šok glede odstopanja rasti BDP v višini $\pm 1,5$ odstotne točke je določen na podlagi povprečnih absolutnih napak napovedi UMAR v tekočem in prihodnjem letu v obdobju 2002–2016 (v obdobju 1997–2016: 1,3 odstotne točke). Uporabljene so standardne elastičnosti prihodkov in odhodkov na spremembe gospodarske rasti ter cikličnih prilagoditev salda sektorja država.

Viri: podatki Ministrstva za finance in preračuni Fiskalnega sveta.

3.5 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila v predlogih proračunov in v Osnutku proračunskega načrta 2018

V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati. Takšni elementi so izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov. Pravilo upošteva tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, zato se privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki izključujejo prejeta sredstva iz EU skladov, ki se namenijo za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati rasti potencialnega proizvoda, za države, ki ne dosegajo MTO, pa mora biti rast izdatkov še nižja oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Zaradi možnih letnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov.

Proračunski dokumenti ne omogočajo neposredne ocene izpolnjevanja izdatkovnega pravila. Dokumenti s predlogi državnih proračunov ne vsebujejo podatkov, ki so potrebni za oceno izdatkovnega pravila, saj se to pravilo nanaša na celoten sektor država. Tudi meje rasti v okviru izdatkovnega pravila so podvržene negotovostim, saj vključujejo ocene rasti potencialnega proizvoda (oziroma njegovega 10-letnega povprečja). Fiskalni svet tako kot ob podajanju ocene o skladnosti Programa stabilnosti (dopolnitev 2017) zaradi pomanjkanja podatkov tudi ne more oceniti izpolnjevanja izdatkovnega pravila za celotno obdobje 2018–2019. Zato v tabeli 6 prikazujemo nekaj dodatnih kazalnikov, ki kažejo na razmerje med rastjo različno definiranih kategorij izdatkov različnih sektorjev in mejami, ki jih določa rast nominalnih osnov javnofinančnih prihodkov.

Tabela 6: Dopolnilni kazalniki izpolnjevanja izdatkovnega pravila

v %	2017	2018	2019
Rast izdatkov sektorja država	3,4	2,8	
Rast primarnih izdatkov sektorja država	4,2	4,3	
Rast izdatkov državnega proračuna	4,4	2,4	0,7
Rast primarnih izdatkov državnega proračuna	6,1	4,2	1,2
<i>Meje rasti</i>			
Dovoljena rast po izdatkovnem pravilu	2,5	2,4	2,4
Rast nominalnega BDP	5,8	5,9	5,0
Rast nominalnega potencialnega BDP	3,8	4,4	4,3

Viri: podatki Ministrstva za finance, UMAR in preračuni Fiskalnega sveta.

Podatki iz Osnutka proračunskega načrta 2018 nakazujejo na izpolnjevanje izdatkovnega pravila v letu 2018. Pri izračunu izpolnjevanja izdatkovnega pravila smo uporabili predpostavko o dolgoročni rasti potencialnega proizvoda, ki jo izračunava UMAR. Ta se od tiste, ki jo je nazadnje (pomlad 2017) pri izračunih dovoljene rasti izdatkov uporabila EK, razlikuje za približno 1 odstotno točko²¹. Za toliko je višja tudi dovoljena rast izdatkov. Po izdatkovnem pravilu bi morala očiščena rast izdatkov v letu 2018 znašati 2,2 %, dejansko pa naj bi izdatki porasli za 1 %. Ob tem, da naj bi v letu 2017 rast izdatkov občutno preseгла dovoljeno, pa dvoletno povprečje za leti 2017 in 2018 ne kaže odstopanj.

3.6 Izpolnjevanje pravil o dolgu v Osnutku proračunskega načrta 2018

Tudi v primeru preverjanja pravila o dolgu proračunski dokumenti ne zagotavljajo ustreznih podatkov. Pravila o dolgu se nanašajo na dolg sektorja država, podatke, ki omogočajo preverjanje upoštevanja tega pravila, pa vsebuje Osnutek proračunskega načrta 2018. Dolg ožje države sicer predstavlja skoraj celoten dolg sektorja država (približno 98 % v letu 2016).

Dolg sektorja država se mora po pravilih Fiskalnega pakta v prehodnem triletnem obdobju po izstopu države iz postopka EDP zniževati po posebnih pravilih. Slovenija naj bi ta pravila v letu 2018 izpolnila. Prehodno triletno obdobje se za Slovenijo nanaša na leta 2016–2018. Znižanje mora omogočiti strukturno prilagoditev tako, da je po preteku prehodnega obdobja mogoče doseganje pravil o zniževanju dolga v okviru preventivnega dela Pakta o stabilnosti in rasti. V prehodnem obdobju mora zato država zadostiti t. i. pravilu MLSA (minimum linear structural adjustment). To je določeno na podlagi treh kazalnikov: (i) dolga, popravljenega za gospodarski cikel, (ii) dolga z upoštevanjem njegovih preteklih gibanj in (iii) dolga z upoštevanjem gibanj dolga v prihodnosti. Izračuni kažejo, da bo Slovenija v prihodnje zadostila minimalni strukturni prilagoditvi, saj je projekcija dolga v letu 2018 nižja od maksimalne vrednosti treh kazalnikov, po katerih se ocenjuje izpolnjevanje pravila dolga v prehodnem obdobju.

²¹ Dostopno na: [URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip052_en_0.pdf].

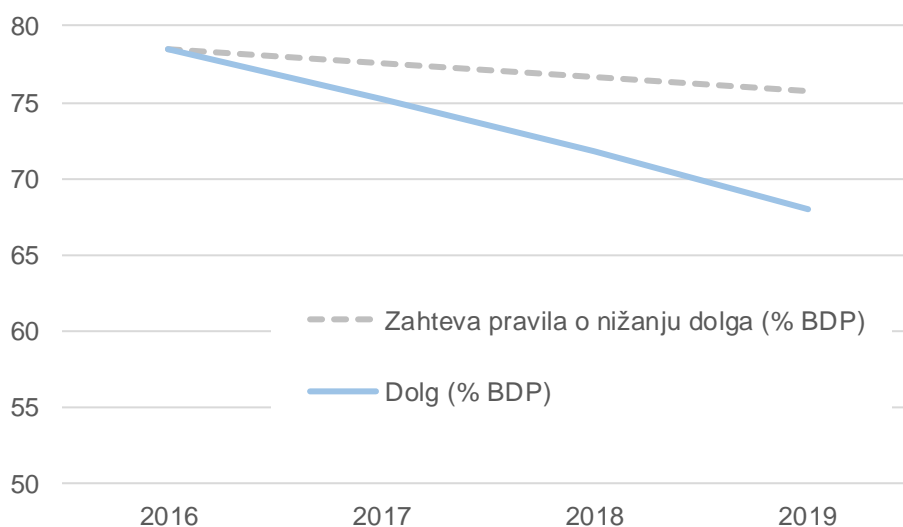
Tabela 7: Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju

	<u>2017</u>	<u>2018</u>
a) Maksimalno dovoljeni dolg, popravljen za cikel	79,0	75,3
b) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem preteklih gibanj	78,4	76,8
c) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem pričakovanega dolga	73,6	70,4
Maksimum (a,b,c)	79,0	76,8
Dolg v Osnutku proračunskega načrta	75,2	71,7

Viri: podatki Ministrstva za finance, UMAR in preračuni Fiskalnega sveta.

Slovenija naj bi po preteku triletnega prehodnega obdobja izpolnila tudi pravilo o postopnem zniževanju dolga. Od vključno leta 2019 dalje se mora dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. To v primeru Slovenije po pričakovanjih pomeni nekaj manj kot 1 odstotno točko BDP letno. Projekcije Ministrstva za finance v Osnutku proračunskega načrta 2018 nakazujejo, da naj bi bilo to pravilo v letu 2019 izpolnjeno.

Slika 14: Pravilo zniževanja dolga



Viri: podatki Ministrstva za finance, SURS in preračuni Fiskalnega sveta.