



Številka: 41003-12/2017/2

Datum: 19. 10. 2017

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije - Skladnost proračunskih dokumentov za leta 2018–2020 s fiskalnimi pravili

1. UVOD

Vlada RS je skladno z določbami Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju ZFisP) 28. septembra 2017 posredovala Fiskalnemu svetu v pregled 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 proračunov za leti 2018 in 2019 in Proračunski memorandum 2018-2019. Ministrstvo za finance je Fiskalnemu svetu posredovalo tudi podrobnejše podatke, ki omogočajo preračune skladnosti s fiskalnimi pravili. Fiskalni svet je oceno Vladi posredoval 19. oktobra 2017.

Fiskalni svet skladno s 7. členom ZFisP:

- pripravlja oceno upoštevanja fiskalnih pravil na podlagi predloga državnega proračuna, predloga sprememb državnega proračuna oziroma rebalansa državnega proračuna, ki je predložen v sprejem državnemu zboru,
- 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 RS ter Državnemu zboru po predložitvi predlogov dokumentov. 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:

- 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 o. t. 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).

- 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 2019.

- 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 neuskkljenosti nakazujejo predvsem nezadostno srednjeročno usmerjenost javnofinančnega načrtovanja. Skladno s to ugotovitvijo je nujno čimprejšnje sprejetje novega Zakona o javnih financah, ki mora tovrstne anomalije v čim večji meri odpraviti.

3. STALIŠČE VLADE DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Glede navedb Fiskalnega sveta oz. njihovega poziva vsem deležnikom, 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 kopicili demografski pritiski, Vlada podaja 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. Za prehodno obdobje tudi ne predpisuje 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 bi pomenilo strukturno izredno zahtevno in hitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ, ki bi lahko upočasnila rast slovenskega gospodarstva in imela negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Iz tega razloga se je Vlada RS že leta 2015 odločila, da zasleduje fiskalno pravilo, ki zahteva bolj postopno konsolidacijo.

– Vlada RS sledi postopni in zmerno restriktivni fiskalni politiki z omejevanjem rasti izdatkov kljub doseženi višji gospodarske rasti v letu 2016, ta je bila 3,1 %, ter dobrim makroekonomskim gibanjem v prvi polovici leta, gospodarska rast je bila 4,7 % glede na enako obdobje lani. S tako naravnano fiskalno politiko vlada znižuje javnofinančni primanjkljaj (brez izdatkov za sanacijo bank) že vse od leta 2013 dalje: iz -4,7 % v letu 2014 na -1,9 % v letu 2016; dosežena zmanjšanja po letih znašajo za 0,3 odstotne točke v letu 2014, 1,5 o.t. v letu 2015 ter 1 o.t. v letu 2016. Načrtuje se, da bo vlada v naslednjih treh letih zmanjšala nominalni

primanjkljaj skupaj še za približno 2,6 o.t. (v letih 2017 in 2018 za 1,1 o.t. in v letu 2019 za 0,4 p.p.) in dosegla presežek v višini 0,8 % BDP v 2019.

– Srednjeročna fiskalna politika ostaja skladna z ZFisP, saj se predvideva uravnoteženje (oz. skladnost s Paktom stabilnosti in rasti) ob upoštevanju položaja Slovenije v gospodarskem ciklu. Strukturni saldo +0,25 % BDP bo lahko dosežen ob upoštevanju novih napovedanih stopenj rasti BDP in drugih elementov gospodarske rasti. Tako se uravnateži na eni strani omejevanje rasti izdatkov, na drugi strani pa spodbude za hitrejšo rast in blaginjo. Zmerna fiskalna konsolidacija se je izkazala na srednji rok za ustrezno, saj smo pospešili gospodarsko rast, ki bo letos po oceni UMAR dosegla 4,4 %. Prav tako Vlada RS od začetka mandata načrtuje dolgoročneje institucionalne in strukturne spremembe (npr. zdravstvo, modernizacija sistemov v javni upravi, pospeševanje velikih investicij), kar pa je dolgotrajen proces, katerega učinki se pokažejo z zamikom.

– Vlada RS predvsem na podlagi lastnih izkušenj negativnih posledic na makroekonomsko okolje in delovanje institucionalnih enot v okolju bistveno zmanjšanja povpraševanja s strani države, doseženega s prekomerno zastavljenimi varčevalnimi ukrepi, izvaja postopno restriktivno politiko. Pospešena javnofinančna konsolidacija v letih takoj po gospodarski krizi je imela izrazito negativen vpliv na rast BDP v smislu zaupanja potrošnikov, nižje končne potrošnje gospodinjstev, potrošnje države in z nižjimi investicijami v osnovna sredstva, kar je vplivalo na padec BDP v obsegu za 2,7 % v 2012 in povzročilo drugi val recesije, ki se je nadaljevala v letu 2013 (padec BDP za 1,1 %).

– Vlada RS je že spomladi z Okvirom o pripravi proračunov sektorja država 2018-2020 in Programom stabilnosti začrtala fiskalno konsolidacijo, upošteva zgoraj navedeno ravnovesje dinamike konsolidacije in krepitve rasti in predvidela ustrezno skladnost tako s fiskalnim pravilom kot tudi s pravilom Pakta za stabilnost in rast (po dikciji Evropske komisije gre za »delno« skladnost«, ki je vmesna stopnja med »polno skladnostjo« in »tveganjem resnega odstopanja«). Ob spremenjeni jesenski napovedi gospodarskih gibanj se načrtana pot uravnoteženja javnih financ ohranja. Nenazadnje bo po ocenah Ministrstva za finance saldo sektorja država konec leta 2017 znašal okoli -0,8 % BDP, leto pred tem pa je znašal -1,9 % BDP. Enoodstotno znižanje nominalnega salda sektorja država se ne odraža ustrezno v fiskalnem naporu leta 2017 zaradi specifik metodologije izračunavanja in posebnosti položaja slovenskega gospodarstva v ciklu ter s tem povezanih negotovosti v oceni proizvodne vrzeli. V letu 2018 smo ohranili oz. glede na nove izračune še povečali fiskalni napor: predvidevamo doseganje 0,6 % BDP fiskalnega (1,2 % nominalnega) napora na ravni sektorja država. Za toliko se spremeni strukturni saldo od leta 2017 do 2018 ob predpostavkah jesenske napovedi gospodarskih gibanj UMAR in izračunih proizvodne vrzeli Ministrstva za finance, kar se je odrazilo ob spremembi napovedi v oceni presežka sektorja država (predvideni presežek v višini 0,4 % DBP). Tudi predloga sprememb državnega proračuna za leto 2018 in proračun za leto 2019 sledita načrtani poti uravnoteženja in zagotavljata doseganje ciljnih saldov, delno skladnih s fiskalnim pravilom in Paktom stabilnosti in rasti.

– Omenjeno oceno skladnosti z izdatkovnim pravilom je Vlada ponovno (prvič že spomladi 2017 v Programu stabilnosti) zagotovila z Osnutkom proračunskega načrta 2018 (del EU semestra). Fiskalni svet ugotavlja, da smo skladni z merilom rasti odhodkov leta 2018, kot je predvideno v specifičnem priporočilu RS s strani Evropske komisije (9. odstavek priporočila Sveta EU, kjer se specifično za Slovenijo navaja, da se morajo t.i. očiščeni (neciklični) odhodki zmanjšati v letu 2018 za -0,6 %). Vlada RS je tudi Fiskalnemu svetu posredovala omenjeno tabelo, s katero Evropska komisija predvideva/zahteva razkritje ustreznih podatkov o EU sredstvih (vidno tudi iz denarnih tokov v proračunih 2018 in 2019, ki so bili poslani Fiskalnemu svetu na nivoju najnižjega ekonomskega konta). Evropska komisija ocenjuje letno merilo rasti odhodkov na podlagi vsakoletnega preračuna in postavljenega merila v specifičnem priporočilu

(CSR), omenjeni benchmark se torej presoja izključno za vsako naslednje leto, v tem primeru torej le za leto 2018. Ocena izdatkovnega pravila za leto 2019 se torej ne pripravlja in ne ocenjuje. To je potrebno zaradi vsakokratne spremembe makroekonomskih napovedi kot tudi narave izračuna necikličnih odhodkov (napovedano črpanje EU sredstev, dinamike investicij, obresti, izdatkov za brezposelne ipd).

– Evropska komisija vzporedno preverja tako merilo rasti odhodkov kot strukturni napor. Država članica mora izpolnjevati en ali drug kriterij, oceni pa se tudi dvoletna povprečja. V primeru Slovenije, kot navajamo, smo delno skladni tudi po kriteriju strukturnega salda. Za postopno odpravo primanjkljaja skladno z zahtevami iz Pakta stabilnosti in rasti vlada predvideva, da je ob obstoječi metodologiji EK in preračunih ministrstva za finance uravnoteženost proračunov 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 višanje 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.

– Vlada RS je ob predložitvi predloga spremembe proračuna za leto 2018 in predloga proračuna za 2019 predložila tudi spremembo Okvira za pripravo proračunov sektorja država za leta 2018-2020, saj spremenjene makroekonomske okoliščine omogočajo izvajanje nekaterih novih obveznosti, ne da bi bilo ogroženo doseganje javnofinančnih ciljev. Še več, rast odhodkov še bolj zaostaja za rastjo prihodkov, zato sprememba Okvira za leto 2018 kljub povišanim zgornjim mejam odhodkov za državni proračun, zdravstveno blagajno in sektor država omogoča hitrejšo javnofinančno konsolidacijo. Ciljni saldo sektorja država za leto 2018 se tako iz - 0,2 % BDP izboljša na +0,4 % BDP. Prav tako se ciljni saldi spreminjajo izključno za leto 2018. Novo pot javnofinančne konsolidacije do ciljnega srednjeročnega cilja bo vlada pripravila spomladi 2018.

– Doseganje načrtane 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, aktivnim upravljanjem dolga in znižanjem potrebnih sredstev za plačilo obresti, ki nikakor ni avtomatska posledica načina vodenja denarne politike, 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).

Na podlagi navedenih izkušenj fiskalne konsolidacije s preostro zastavljenimi varčevalnimi ukrepi vlada zasleduje cilj, da rast javnofinančnih odhodkov zaostaja za rastjo javnofinančnih prihodkov, s čimer se posledično zmerno zmanjšanje primanjkljaj z ugodnim vplivom na gospodarsko rast. S tem Vlada RS izvaja fiskalno politiko, ki omogoča stabilno makroekonomsko okolje, kar se odraža na zgledni gospodarski rasti ter vedno boljšem izgledu javnih financ.

Upoštevanje navedeno Vlada RS meni, da sta predloga sprememb državnega proračuna za leto 2018 in predloga proračuna za leto 2019 pripravljena na način, da ustrezata fiskalnim pravilom in upoštevata srednjeročne omejitve kot jih določa sprememba Okvira za pripravo proračunov sektorja država za leta 2018-2020, zato predlaga Državnemu zboru, da omenjene dokumente sprejme v predlagani obliki. Glede na tveganja, ki obstajajo, bo vlada tekoče spremljala gibanja v javnih finančnih in pravočasno predlagala ustrezne ukrepe.