



Številka: 41000-5/2018/3

Datum: 24. 5. 2018

## **Stališče do ocene skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2018 ob predpostavki nespremenjenih politik**

### **1. UVOD**

Vlada RS je skladno z določbami Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljevanju ZFisP) posredovala Fiskalnemu svetu RS v pregled predlog osnutka Programa stabilnosti. Fiskalni svet RS je oceno Ministrstvu za finance in javnostim posredoval 18. aprila 2018. Vlada RS je v obdobju, določenem za pripravo Programa stabilnosti in Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država, opravljala le tekoče posle. Na podlagi teh okoliščin se izjemoma in skladno s Paktom stabilnosti in rasti pripravi Program stabilnosti le ob t.i. predpostavki nespremenjenih politik. Upošteva se navedeno, predvsem pa dejstvo, da vlada v odstopu ne more predvideti prihodnjih političnih odločitev glede ukrepov, ki bi zagotovili izvedbo ciljnega srednjeročnega scenarija fiskalne politike, Vlada RS v letu 2018 ni pripravila novega predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za leta 2019 do 2021. Pripravljen Program stabilnosti jasno kaže, da brez spremembe politik srednjeročnega javnofinančnega cilja ne bo mogoče doseči in da bo predvsem v letu 2019, pa tudi še v letu 2020 treba izvesti dodatne strukturne ukrepe, s katerimi je realno mogoče doseči že leta 2015 zastavljene cilje.

Fiskalni svet RS 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.

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

Kot navedeno, je bil zaradi okoliščin, opisanih v prvem odstavku, skladno s Paktom stabilnosti in rasti pripravljen Program stabilnosti ob t.i. predpostavkah nespremenjenih politik ob upoštevanju Odloka o okviru za pripravo proračunov 2018-2020 za leto 2018 (Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, št. [21/17](#) in

65/17). V navedenem Okviru je skladno z ZFisP določen ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljni saldo in najvišji možni obsegi izdatkov za posamezne blagajne javnega financiranja leta 2018, 2019 in 2020. Kljub spremenjenim okoliščinam, ki so nastopile po sprejetju trenutno še veljavnega odloka, zaradi zgoraj navedenih razlogov ni prišlo do sprememb trenutno veljavnega okvira za pripravo proračunov države za leto 2018, niti do določitve novega odloka za obdobje 2019 – 2021. Za leto 2018 je tako kot javnofinančni cilj še vedno določen nominalni presežek sektorja država v višini 0,4 % BDP, obseg dolga sektorja država, merjen v deležu BDP pa se bo nadalje zniževal in že v letu 2018 dosegel raven pod 70 % BDP.

## 2. POVZETEK OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Fiskalni svet RS meni, da je priprava Programa stabilnosti z uporabo scenarija nespremenjenih politik v trenutnih političnih razmerah, ko Vlada RS opravlja tekoče posle, ustrezna. Prav tako razume odločitev Vlade RS, da ni pripravila predloga novega Okvira zaradi opravljanja tekočih poslov, saj bi v nasprotnem primeru morala Vlada RS določiti tudi ukrepe, s katerimi bil dosežen ciljni saldo sektorja država ob hkratni določitvi maksimalnega obsega izdatkov sektorja država v obdobju do leta 2021. Vendar ocena o sprejemljivosti ne velja za leto 2018, v katerem bo Vlada RS operativna večino leta in bi morala z ustreznimi ukrepi zagotoviti spoštovanje fiskalnih okvirov.

Fiskalni svet RS nadalje ugotavlja:

- Gospodarstvo se trenutno še ne pregreva. Ob nadaljevanju hitre gospodarske rasti, se predvsem zaradi omejitev na trgu dela možnosti za nastanek makroekonomskih neravnovesij večajo. Ocenjuje, da se povečujejo negativna tveganja za gospodarsko rast, zlasti v mednarodnem okolju.
- Ustrezni srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo presežek strukturnega salda na ravni 0,25 % BDP, ki v obdobju projekcij ne bo dosežen. Program stabilnosti 2018 opredeljuje srednjeročni fiskalni cilj kot uravnoteženje strukturnega salda do leta 2020, kar po mnenju Fiskalnega sveta RS ni skladno z ZFisP. Pakt za stabilnost in rast namreč ne določa leta, ko mora biti cilj dosežen, ampak le dinamiko približevanja k cilju.
- Strukturni napor bo v letih 2018–2021 v pogojih visoke gospodarske rasti nezadosten tako na letni ravni kot v povprečju dveh let. V letih 2018 in 2019 naj bi se strukturni saldo celo znova poslabšal. V skoraj celotnem obdobju obstaja tudi možnost občutnega odstopanja od zahtevanih strukturnih naporov.
- Izdatkovno pravilo v letih 2018–2019 ne bo izpolnjeno, saj bodo neto izdatki rasli hitreje od rasti dolgoročnega potencialnega proizvoda, popravljenega za zahtevani strukturni napor. Tudi pri zasledovanju izdatkovnega pravila obstaja tveganje, da bi ob realizaciji scenarija nespremenjenih politik vsaj v letu 2019 bilo odstopanje prekomerno.
- Pravilo dolga bo v celotnem obravnavanem obdobju izpolnjeno, saj se bo delež dolga v BDP zniževal z ustrežno dinamiko. To naj bi omogočal pričakovani primarni presežek salda sektorja država, ki pa je v veliki meri ciklične narave.
- Domače fiskalno pravilo ne bo izpolnjeno, saj predvidene ravni izdatkov po scenariju nespremenjenih politik v vseh letih presegajo zakonsko določene izdatke v Okviru iz novembra 2017.

### 3. STALIŠČE VLADE RS DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Vlada RS v nadaljevanju podaja svoje stališče do navedenih ugotovitev Fiskalnega sveta RS:

- **Gospodarske razmere.** V začetku leta 2017 je bruto domači proizvod dosegel predkrizno raven. Z letom 2016 se je začela zmanjševati tudi vrzel v gospodarski razvitosti Slovenije glede na povprečje EU, merjeni z bruto domačim proizvodom na prebivalca v standardih kupne moči. Gospodarska rast je vedno bolj široko osnovana. Tuje povpraševanje je s hkratnim izboljšanjem konkurenčnosti izvoznikov omogočilo razmeroma visoko rast izvoza. V domačem okolju se je v tem obdobju znatno zmanjšala negotovost, k čemur so pomembno prispevali ukrepi ekonomske politike, zlasti sanacija bančnega sistema in postopno izpolnjevanje zavez na fiskalnem področju, kar je izboljšalo percepcijo Slovenije na finančnih trgih. Potrošnja gospodinjstev raste že od konca leta 2013, spodbujajo jo ugodna gibanja na trgu dela in visoko zaupanje potrošnikov. Predvsem v letu 2017 so se vidneje povečale tudi investicije v osnovna sredstva, ki so v predhodnih letih precej nihale zaradi dinamike črpanja EU sredstev ob izteku prejšnje finančne perspektive. Investicije v opremo in stroje rastejo že od leta 2014, sredi leta 2016 so začele oživljati tudi investicije v stanovanja, ki so se v krizi zmanjšale za skoraj 60 %. Slovensko gospodarstvo po oceni UMAR vzdržno raste, večina kazalnikov nakazuje, da se (še) ne pregreva: rast plač je še naprej umirjena, kreditna aktivnost bank se povečuje, a je še vedno nizka, tudi stopnja inflacije je na ravni 1,4 odstotka umirjena. Hitro se zvišujejo le cene nepremičnin.
- **Spremenjene okoliščine in predpostavke.** Objavljeni podatki SURS (EDP poročanje, september 2017<sup>1</sup>) o višini javnofinančnega primanjkljaja za leto 2017 so kazali, da bil ocenjen primanjkljaj glede na spremljanje realizacije 2017 in napovedi Ministrstva za finance ter preračune na podlagi štirih javnofinančnih blagajn, približno -0,8 % BDP. Na teh podatkih in na podlagi Jesenske napovedi makroekonomskih kazalcev 2017, v kateri je UMAR vztrajal na zmernejši gospodarski rasti, so bili pripravljene spremenjeni proračun RS za leto 2018, proračun RS za leto 2019, usmeritve za proračune občin za leti 2018 in 2019 ter finančni načrti drugih enot sektorja država. Dejanski podatki o gospodarskih in javnofinančnih gibanjih leta 2017, ki jih je SURS objavil konec marca 2018, pa je pokazal izravnano saldo sektorja država. Že novembra in decembra smo spremljali boljše stanje prihodkov, trendi se nadaljujejo tudi v začetku leta 2018. Tudi UMARjeva Spomladanska napoved makroekonomskih kazalcev iz marca 2018 kaže na precej ugodnejšo gospodarsko situacijo, tako za leto 2018 kot tudi za leto 2019. Spremenjene makroekonomske okoliščine bi zahtevale tudi prilagoditev fiskalne politike, vendar je dejstvo, da vlada, ki opravlja le tekoče posle, ne more pripraviti za ta namen potrebnih novih ukrepov z dolgoročnimi javnofinančnimi učinki. Ne glede na navedeno, je pri pripravi projekcij v Programu stabilnosti vlada ob predpostavki nespremenjenih politik upoštevala naslednja dejstva: prekinile so se aktivnosti Vlade RS na področju pogajanj s sindikati javnega sektorja glede plač za leto 2019 in naprej (zadnji omejevalni ukrepi iz dogovora veljajo v letu 2018; novih predlogov za spremembo stroškov dela vlada ni sprejela), za leto 2018 ni usklajevanja socialnih transferov (velja ZIPRS), z novo napovedjo UMAR<sup>2</sup> se v 2019 predvideva padec sider, s katerimi so bili omejeni obsegi financiranja pri posameznih ukrepih družinske politike (dejanski podatki bodo na razpolago že 30.9. 2018, ko bo Vlada RS na podlagi javno objavljenih podatkov ugotovila, ali je gospodarska rast preseгла

<sup>1</sup> <http://www.stat.si/StatWeb/Arhiv/prikazi-novico?id=7030&idp=1&headerbar=0>

<sup>2</sup> Ministrstvo za finance skladno z zakonodajo uporablja napoved UMAR kot edino verodostojno, ne glede na izražena tveganja. Prav tako so v Programu stabilnosti prikazana vsa odstopanja od napovedi (ex-post) kot tudi analiza občutljivosti (spremembe BDP in obrestnih mer).

2,5 odstotka bruto domačega proizvoda in je rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let preseгла 1,3 odstotne točke), krepi se črpanje EU sredstev skladno s trenutno veljavnim Operativnim programom, kar se odraža na investicijah, nadaljuje se izvajanje ukrepov na področju zmanjševanja odhodkov za obresti in nadaljujejo se ukrepi za krepitev konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja. V Programu stabilnosti pa ni upoštevan dodatni finančni učinek zakonov, ki jih je Državni zbor potrdil konec meseca aprila in bodo zahtevali dodatne javnofinančne odhodke, deloma že v letošnjem letu, deloma pa v letu 2019 in naprej. V letošnjem letu bo te odhodke treba zagotoviti s prerazporeditvami v okviru obstoječega okvira, v prihodnjih letih pa bo treba te rešitve upoštevati pri pripravi sprememb proračuna za leto 2019 oziroma proračuna 2020 in naprej.

- **Srednjeročni fiskalni cilj** (MTO) za Slovenijo je po zadnji oceni Evropske komisije določen na ravni strukturnega presežka v višini 0,25 % BDP, ki bi moral biti dosežen v letu 2019. To bi pomenilo izredno strukturno zahtevno in hitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ v celotnem obdobju od leta 2014 dalje, 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 bolj postopno javnofinančno konsolidacijo s ciljem, da se MTO doseže v letu 2020. Upošteva je politično situacijo v Sloveniji zaradi bližajočih se volitev ter omejene pristojnosti Vlade RS, ki opravlja le tekoče posle, lahko legitimno za leto 2018 vztrajamo pri začrtani poti (presežek sektorja država v višini 0,4 % BDP). Dokler Slovenija MTO še ni dosegla, skladno s 15. členom ZFisP velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni deficit postopno zniževati proti MTO na način, da bo to skladno s Paktom stabilnosti in rasti. V času približevanja MTO, ZFisP (glede na mnenje MF in dosežen politični konsenz ob sprejemu ZFisP) ne predpisuje hitrosti prilagajanja, le zahteva prilagajanje (numerični cilji prvič začno veljati, ko je dosežen MTO). Kot je vlada omenila že uvodoma, je nesporno, da bo potrebno v naslednjih letih sprejeti nadaljnje dolgoročne ukrepe za zagotovitev dodatnega fiskalnega napora, sicer srednjeročnega fiskalnega cilja ne bo mogoče doseči, vendar še enkrat poudarjamo, da lahko predloge ukrepov za zagotovitev fiskalnega napora predlaga zgolj vlada s polnimi pooblastili.
- **Ciljni scenarij.** Vlada RS ostaja na začrtani poti doseganja srednjeročnega cilja v letu 2020, vendar tako, da ne ogrozi gospodarske rasti in blagostanja državljanov. Kot pojasnjeno za leto 2018 lahko zaradi omejenih pooblastil v smislu opravljanja tekočih poslov Vlada RS odda le opis fiskalne poti ob predpostavki nespremenjenih politik (torej brez sprememb predpisov, ki bi zagotavljali zahtevano fiskalno pot). Kljub vsemu je ministrstvo za finance v Programu stabilnosti predstavilo možen ciljni scenarij, kjer je vidno, da obstaja možnost, da se MTO ob nadaljevanju politike počasne (zmerne) rasti odhodkov ob pričakovani rasti prihodkov doseže v letu 2020, saj bi takrat znašal strukturni saldo 0,3 % BDP.

Vlada RS ne nasprotuje ugotovitvi Fiskalnega sveta, da predstavljeni fiskalni scenariji za letošnje in naslednja leta, pripravljene na predpostavki nespremenjenih politik, lahko pomenijo neskladje s fiskalnim pravilom glede približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju, zato Vlada RS ves čas poudarja, da bo naslednja vlada s polnimi pooblastili morala nemudoma pripraviti ciljni scenarij in nadaljevati z nadaljnjimi ukrepi za dokončanje javnofinančne konsolidacije. Vendar pa se Vlada ne more strinjati z dinamiko nadaljnje javnofinančne konsolidacije, ki jo priporoča Fiskalni svet. Ob predpostavki v Programu stabilnosti napovedanih prihodkov bi takšna dinamika dokončanja javnofinančne konsolidacije zahtevala obsežen poseg v javnofinančne odhodke. Če upoštevamo običajen pristop, kjer pretežni del konsolidacije zagotovi državni proračun (več kot 85 %) in le manjši del druge enote sektorja država (javni zavodi, skladi, agencije, gospodarske družbe v sektorju država), to pomeni (okvirno ob

predpostavki ocene, da vse breme konsolidacije pade na državni proračun) za leto 2019 za okoli 485 mio EUR ukrepov in v 2020 za 675 mio EUR ukrepov. Vlada opozarja, da bi takšna dinamika javnofinančne konsolidacije lahko ogrozila stabilnost slovenskega javnofinančnega sistema, obseg investicij, financiranih iz javnih sredstev, črpanje EU sredstev in posledično negativno vplivala na gospodarsko rast in blagostanje prebivalcev Slovenije.

a. Sprejet okvir proračunov sektorja države za 2019 in 2020 v mio EUR

|                         | 2019         | 2020         |
|-------------------------|--------------|--------------|
| Sektor država           | 19.512       | 19.952       |
| <b>Državni proračun</b> | <b>9.697</b> | <b>9.942</b> |

b. Dopolnjen Program stabilnosti (ob predpostavki nespremenjenih politik )

|                         | 2019         | 2020          |
|-------------------------|--------------|---------------|
| Sektor država           | 20.577       | 21.067        |
| <b>Državni proračun</b> | <b>9.990</b> | <b>10.429</b> |
| Saldo v % BDP           | 0,3%         | 0,1%          |

c. Dopolnjen Program stabilnosti (možen ciljni scenarij) – skladnost s fiskalnim pravilom

|                         | 2019         | 2020         |
|-------------------------|--------------|--------------|
| Sektor država           | 20.007       | 20.661       |
| <b>Državni proračun</b> | <b>9.505</b> | <b>9.754</b> |
| Saldo v % BDP*          | 1,3%         | 1,4%         |

\*predpostavka: ciljni saldo državnega proračuna je enak saldu S13; upoštevana napoved prihodkov državnega proračuna kot v Programu stabilnosti

- **Merilo rasti izdatkov.** Glede ocene skladnosti z izdatkovnim pravilom se Vlada RS strinja z ugotovitvami Fiskalnega sveta, da predlagani fiskalni scenariji niso skladni z izdatkovnim pravilom. Ob tem Vlada RS opozarja, da bi spoštovanje pravila zahtevalo vodenje še bolj restriktivne fiskalne politike, ki pa bi ogrozila tako gospodarsko rast kot blagostanje državljanov. To izdatkovno pravilo 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). Tudi če upoštevamo specifične EU sredstev, povezane s pravili črpanja (mejnike, pospeševanje ipd.) in po dolgih letih ponovno dosežene višje stopnje rasti vlaganj v osnovna sredstva, lahko ugotovimo, da numerična pravila ne odražajo ekonomske realnosti in so lahko kdaj celo škodljiva. Na »ex post« oceno izdatkovnega pravila bo vplivalo tudi vse več sredstev v državnem proračunu za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020 in predvidene prerazporeditve sredstev med vsebinami.
- Za postopno odpravo primanjkljaja skladno z zahtevami iz Pakta za stabilnost in rast Vlada RS predvideva, da je ob obstoječi metodologiji Evropske komisije in preračunih ministrstva za finance uravnoteženost javnih financ sektorja država brez negativnega vpliva na gospodarsko rast mogoče doseči s postopnim približevanjem strukturnega salda srednjeročnemu cilju do konca leta 2020. Ugodnejši makroekonomski trendi in napovedi tako omogočajo zmerno zvišanje odhodkov sektorja država kot tudi njegovih posameznih blagajn. Pri tem še naprej velja, da mora ostati rast javnofinančnih prihodkov višja od rasti javnofinančnih odhodkov. To nam hkrati omogoča postopno doseganje javnofinančnih ciljev na način, da smo vsaj delno skladni s pravili EU, hkrati pa si prizadevamo, da ohranimo

široko osnovano stabilno gospodarsko rast, ki ne temelji več samo na izvozu, temveč tudi na krepitvi povpraševanja gospodinjstev in domačih investicij, tako javnih kot zasebnih.

- Vlada RS soglaša s Fiskalnim svetom, da je ključno za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske uravnoteženosti pospešeno približevanje preudarnim ravnem dolga sektorja država, merjeno v deležu BDP.

#### **4. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Upoštevanje navedeno Vlada RS meni, da je treba pri vrednotenju skladnosti predstavljenih fiskalnih scenarijev z nacionalnimi in EU fiskalnimi pravili upoštevati, da so scenariji pripravljene na t.i. predpostavki nespremenjenih politik in da Vlada RS nima pooblastil, da s strukturnimi ukrepi že v letu 2018 zagotovi zahtevani nominalni presežek sektorja država v višini 1,2 % BDP. Po mnenju Vlade RS je dokument pripravljen v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast, ki so predvidena za primer, ko dokument pripravlja vlada brez polnih pooblastil. Dodatno je Vlada RS v dokumentu prikazala pot, kot tudi doseganje MTO v letu 2020.

Nedvomno bo treba z ukrepi nadaljnje javnofinančne konsolidacije nadaljevati, po možnosti tako, da se zagotovi javnofinančna stabilnost in stabilnost poslovnega okolja in s tem pogoji za nadaljnjo vzdržno gospodarsko rast, ki edina lahko zagotovi višjo blaginjo prebivalcem Slovenije.

Glede na tveganja, ki obstajajo, bo Vlada RS tekoče spremljala gibanja v javnih finančah in pravočasno predlagala ustrezne ukrepe, če bi se javnofinančna situacija znatno poslabšala in bi bilo zato ogroženo uresničevanje zastavljenih javnofinančnih ciljev v letu 2018.

Ključna naloga fiskalne politike je zagotovitev pogojev za nadaljnjo vzdržno gospodarsko rast in razvoj države. Konsolidacija javnih financ, ki bo odpravila nakopičena strukturna neravnotežja, mora biti skladna z ekonomskim ciklom (fluktuacija ali gibanje gospodarske aktivnosti med obdobjem rasti (ekspanzije), in obdobjem stagnacije). Že samo opredeljevanje fiskalne politike in spoštovanje zavez (kot tudi pravil) zahteva srednjeročno naravnost. Pri tem ni dvoma, da je ocenjevanje letne skladnosti fiskalne politike kot tudi njeno načrtovanje (doseganje zahtev) odvisno od doseženih rezultatov, ki pa so znani z zamikom. Osnove načrtovanja izhajajo iz negotovih napovedi neodvisnih institucij. Breme razkoraka med napovedjo in doseženo ustrezno fiskalno potjo ne more biti razlog za dodatno zaostrovanje pravil in načrtovanja. Vsako fiskalno pravilo že po opredelitvi mora upoštevati vsaj srednjeročni vidik zasledovanja javnofinančnih ciljev in se na ta način izogniti procikličnemu delovanju javnofinančne politike. Ob upoštevanju načela previdnosti pri javnofinančnem načrtovanju se je sicer v preteklih letih nekajkrat izkazalo, da so bile gospodarske razmere ugodnejše od pričakovanih, kar pa se ne sme izkazovati kot problem. Takšno načrtovanje prihodkov in odhodkov bo pripomoglo k lažjemu zasledovanju oziroma doseganju javnofinančnih ciljev.