

POVZETEK

Fiskalni svet po pregledu osnutka Programa stabilnosti 2018 (PS 2018) za obdobje 2018–2021 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja niso skladna s fiskalnimi pravili. PS 2018 je sicer pripravljen na podlagi scenarija nespremenjenih ekonomskih politik, saj po mnenju Vlade RS tekoči posli ne omogočajo spremembe politik, s katerimi bi v obdobju Programa stabilnosti zagotovili izpolnjevanje fiskalnih pravil in s tem dosegli srednjeročno vzdržnost javnih financ. Vlada RS iz istega razloga tudi ni pripravila predloga spremembe Okvira za pravo proračunov sektorja država.

Glede postopka izdelave pomladanskih proračunskih dokumentov Fiskalni svet meni:

- Priprava Programa stabilnosti z uporabo scenarija nespremenjenih politik je v trenutnih političnih razmerah, ko Vlada RS opravlja tekoče posle, ustrezna.
- Načeloma je odločitev Vlade RS, da ne pripravi predloga spremenjenega Okvira zaradi opravljanja tekočih poslov razumljiva. Ob tem bi namreč morala določiti tudi ukrepe, s katerimi bi dosegli ciljni saldo in zagotovili spoštovanje 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.

Glede makroekonomskih razmer Fiskalni svet 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.
- Ocenjujemo, da se povečujejo negativna tveganja za gospodarsko rast, zlasti v mednarodnem okolju.

Glede izpolnjevanja trenutno veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) na podlagi predloženega scenarija nespremenjenih politik v PS 2018 so glavne ugotovitve naslednje:

- Ustrezni srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo presežek strukturnega salda na ravni 0,25 % BDP, ki v obdobju projekcij ne bo dosežen. PS 2018 opredeljuje srednjeročni fiskalni cilj kot uravnoteženje strukturnega salda do leta 2020, kar ni skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu. 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 ustrezno 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 lani.

Glede na veliko tveganje vztrajnega in občutnega odstopanja od fiskalnih pravil v obdobju 2018–2021 Fiskalni svet:

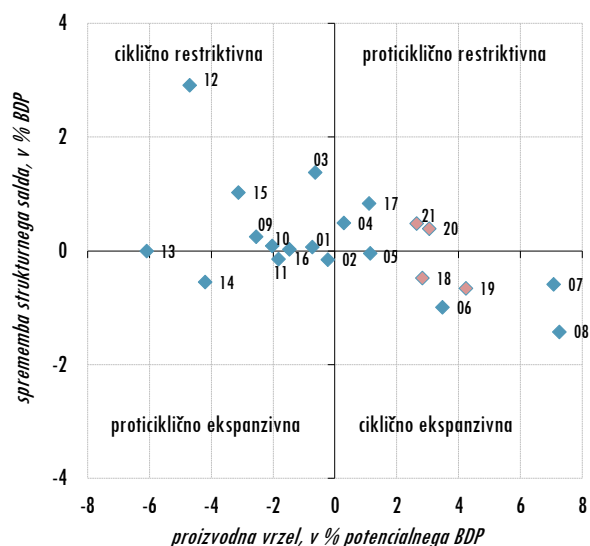
- Ocenjuje, da poslabšanje strukturnega salda v letih 2018 in 2019, ki izhajata iz PS 2018, pomeni znaten odmik od približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju v neprimernem trenutku zlasti v razmerah visoke gospodarske rasti in približevanja vrhu gospodarskega cikla.
- Poziva k ukrepom za omejitev rasti izdatkov, tako da ti v letu 2018 ne bi presegli meje izdatkov, določene v Okviru iz novembra 2017. S tem bi fiskalna politika v letu 2018 delovala vsaj nevtrarno.
- Ocenjuje, da v trenutnih ugodnih makroekonomskih razmerah ukrepi, ki bi zagotovili srednjeročno vzdržnost javnih financ, ne bi okrnili gospodarske rasti. Nasprotno, Fiskalni svet ocenjuje, da bi lahko prav strukturna ureditev javnih financ prispevala k bolj trdnim in vzdržnim pogojem za gospodarsko rast ter hkrati ustvarila nujno potrebne rezerve za ukrepanje v slabih časih.
- Opozarja, da nujnost ukrepanja narekujejo tudi tveganja, ki so jim izpostavljena javnofinančna gibanja. Povečujejo se namreč kratkoročna tveganja v domačem in mednarodnem okolju, ki bi lahko poslabšala izglede za doseganje srednjeročno vzdržnih javnih financ. Na daljši rok je Slovenija ob odsotnosti ukrepanja izpostavljena tudi občutnim tveganjem zaradi pričakovanega poglobljanja neugodnih javnofinančnih učinkov demografskih gibanj.
- Ocenjuje, da tveganje predstavlja tudi možnost, da nova vlada ne bi bila oblikovana do začetka jesenskih proračunskih opravil. Posledično bi se dodatno povečala negotovost glede usmeritev fiskalne politike v 2019.
- Opozarja, da nakazano pretežno neizpolnjevanje fiskalnih pravil v celotnem obdobju zahteva po oblikovanju nove vlade čim prej sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili srednjeročno in dolgoročno javnofinančno vzdržnost, s tem pa tudi skladnost s fiskalnimi pravili. Ukrepe, ki bodo celovito naslovili stroške staranja prebivalstva je treba sprejeti in jih začeti izvajati že v prvi polovici mandata nove vlade.
- Poudarja, da izpolnjevanje fiskalnih pravil ni samo sebi namen. Dosledna proticiklična fiskalna politika na podlagi kredibilnega srednjeročnega načrtovanja je potrebna za ustvarjanje zadostnih presežkov, ki bi omogočili ustrezen manevrski prostor za ukrepanje, ko se bo gospodarski cikel obrnil. Na to kažejo tudi izkušnje s posledicami prociklične ekonomske politike iz preteklosti.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

		2017	2018	2019	2020	2021
A	Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	✗	✗	✗	✗	✗
	Sprememba strukturnega salda	✓	✗	✗	✗	✗
B	Izdatkovno pravilo	✗	✗	✗		
C	Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓	✓	✓	✓	✓
D	Domače fiskalno pravilo	✗	✗	✗	✗	✗
A	Strukturni saldo (v % BDP)	-0,1	-0,5	-1,1	-0,3	0,1
	Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
B	Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	1,5	3,4	5,0		
	Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	0,0	1,0	2,6		
C	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
	Dovoljena raven dolga (v % BDP)		76,3	68,8	68,4	67,9
D	Obseg izdatkov PS 2018 (scenarij nespremenjenih politik) (mio EUR)		19.539	20.579	21.070	21.450
	Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)		19.111	19.932	20.776	21.363

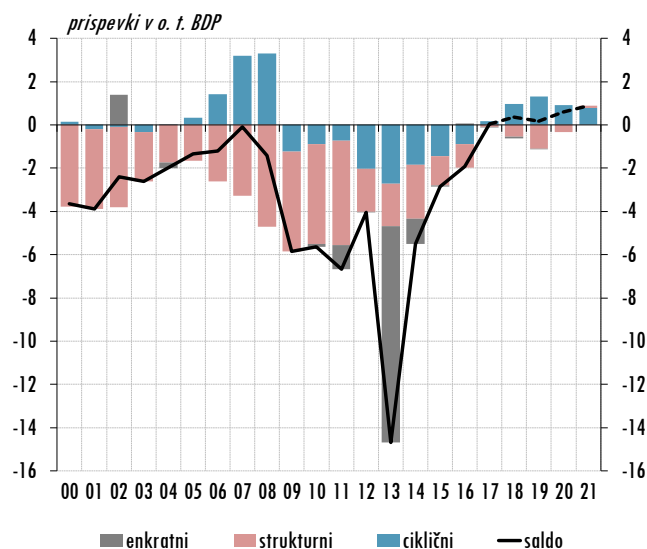
Vir: SURS, Program stabilnosti 2018, ocene in preračuni FS.

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2021



Vir: SURS, UMAR, IMF, OECD, EK PS 2018; preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država



Vir: SURS, Program stabilnosti 2018, preračuni FS.