



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2017

Junij 2018

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2017	8
2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2017	14
2.1 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja in izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	14
2.2. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	15
2.3. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	16
2.4. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila	16
3. Priloga: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2017	18

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Makroekonomski kazalniki	8
Slika 1.2	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla v letu 2017	8
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli za 2017 razpoložljive ob pripravi proračunskih dokumentov	9
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli	9
Slika 1.5	Saldo in primarni saldo sektorja država	9
Slika 1.6	Saldi bilanc podsektorjev sektorja država	9
Slika 1.7	Medletna sprememba komponent prihodkov sektorja država	10
Slika 1.8	Vrste prihodkov in njihove osnove 2017	10
Slika 1.9	Medletna sprememba komponent izdatkov sektorja država	11
Slika 1.10	Realizacija glede na PS17	11
Slika 1.11	Sprememba napovedi salda sektorja država za 2017	12
Slika 1.12	Dolg sektorja država (ESA)	13
Slika 1.13	Povprečni čas do zapadlosti dolga in implicitna obrestna mera	13
Slika 2.1	Ocene strukturnega salda	14
Slika 2.2	Ocene strukturnega napora	14
Slika 2.3	Ocene izpolnjevanja izdatkovnega pravila v letu 2017	15
Slika 2.4	Razlika med realizacijo in Okvirom za leto 2017	17
Slika 3.1	Razpoložljive napovedi za leto 2017 ob pripravi proračunskih dokumentov	18
Slika 3.2	Saldo sektorja države v 2017, če bi bila v proračunskih dokumentih upoštevana realizirana nominalna rast BDP	18
Slika 3.3	Spremembe napovedi za 2017 – izvoz blaga in storitev	20
Slika 3.4	Spremembe napovedi za 2017 – bruto investicije v osnovna sredstva	20
Slika 3.5	Spremembe napovedi za 2017 – zasebna potrošnja	20
Slika 3.6	Spremembe napovedi za 2017 – sredstva za zaposlene	20
Slika 3.7	Spremembe napovedi za 2017 – bruto plače na zaposlenega	20
Slika 3.8	Spremembe napovedi za 2017 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	20
Slika 3.9	Spremembe napovedi za 2017 – davki skupaj	21
Slika 3.10	Spremembe napovedi za 2017 – davki na proizvodnjo in uvoz	21
Slika 3.11	Spremembe napovedi za 2017 – tekoči davki na dohodke in premoženje	21
Slika 3.12	Spremembe napovedi za 2017 – prispevki za socialno varnost	21
Slika 3.13	Spremembe napovedi za 2017 – prihodki od lastnine	21
Slika 3.14	Spremembe napovedi za 2017 – drugi prihodki	21
Slika 3.15	Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za sredstva za zaposlene	22
Slika 3.16	Spremembe napovedi za 2017 – socialna nadomestila	22
Slika 3.17	Spremembe napovedi za 2017 – vmesna potrošnja	22
Slika 3.18	Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za obresti	22
Slika 3.19	Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	22
Slika 3.20	Spremembe napovedi za 2017 – subvencije	22

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	6
Tabela 2.1	Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju za leto 2017	16

POVZETEK

Fiskalni svet je skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2017. Po oceni Fiskalnega sveta je bila javnofinančna politika v lanskem letu proticiklično restriktivna, kar je primerno glede na trenutno ocenjeni ciklični položaj gospodarstva. Ustrezni srednjeročni fiskalni cilj v letu 2017 sicer še ni bil dosežen, a je bila dinamika približevanja cilju hitrejša od zahtevane. Ustrezno je bilo tudi zmanjšanje deleža dolga sektorja država v BDP. Pravili, ki se nanašata na javnofinančne izdatke, v preteklem letu nista bili spoštovani. Ob upoštevanju zakonsko predpisanih omejitev pri izdatkih bi se moral saldo sektorja država še občutneje izboljšati, s čimer bi se ustvaril večji manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih.

Ugodne makroekonomske razmere, ko je bila gospodarska rast lani najvišja po začetku krize pred desetletjem, so se odrazile v občutni in široko osnovani rasti javnofinančnih prihodkov. Slednje je omogočilo povečanje izdatkov nad raven, določeno ob pripravi proračunov. Ker je rast prihodkov kljub temu preseгла rast izdatkov, se je javnofinančna konsolidacija nadaljevala, saldo sektorja država pa je bil prvič doslej v rahlem presežku. Lani se je v zadostni meri zmanjšal tudi strukturni primanjkljaj. Izboljšanje primarnega salda je bilo sicer manj občutno, kar kaže na pomembno vlogo obresti pri izboljševanju stanja javnih financ. Delež bruto dolga v BDP se je nadalje znižal, hkrati pa je država ob ugodnih razmerah na finančnih trgih nadaljevala z aktivnim upravljanjem dolga.

Fiskalni svet kljub ugodnim gibanjem ocenjuje, da je bila v letu 2017 zamujena priložnost za trajnejše izboljšanje javnih financ. Ugodna makroekonomska gibanja in z njimi povezana rast javnofinančnih prihodkov sta omogočila pospešeno odpravljanje v krizi sprejetih varčevalnih ukrepov. Po oceni Fiskalnega sveta pa bi morali nosilci ekonomske politike ugodne razmere v preteklih letih, vključno z letom 2017, izkoristiti tudi za pripravo in sprejem ukrepov, ki bi prispevali k trajnejšemu izboljšanju stanja javnih financ. To je pomembno tudi v luči tveganj, povezanih s predvidenimi javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb. Projekcije Programa stabilnosti – dopolnitev 2018, ki so bile pripravljene ob scenariju nespremenjenih politik, namreč kažejo, da nadaljnje izvajanje strategije javnofinančne konsolidacije preteklih let, ko so se ob izboljševanju gospodarskih razmer postopoma sproščali varčevalni ukrepi, ne bo več mogoče, saj so bili varčevalni ukrepi v veliki meri že odpravljeni. Tako se kljub ugodnim gospodarskim in javnofinančnim gibanjem vedno bolj kaže potreba po temeljitejših ukrepih za zagotovitev ustreznih rezerv za obdobje, ko se bo gospodarska rast znižala oziroma bi bila s tem zagotovljena trdnjša podlaga za srednjeročno vzdržne javne finance, ki so eden od pogojev za višanje dolgoročnega gospodarskega potenciala in posledično blaginje prebivalstva.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

	2017
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)	0,0
<i>Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)</i>	<i>0,25</i>
Sprememba strukturnega salda (v % BDP)	1,0
<i>Zahtevana sprememba strukturnega salda (v % BDP)</i>	<i>0,6</i>
B Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	3,0
<i>Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)</i>	<i>2,5</i>
C Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	73,6
<i>Dovoljena raven dolga (v % BDP)</i>	<i>78,7</i>
D Obseg izdatkov sektorja država (mio EUR)	18.645
<i>Maksimalni obseg izdatkov - Okvir maj 2017 (mio EUR)</i>	<i>18.460</i>

Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili do 30. junija tekočega leta za preteklo leto. Statistični urad Republike Slovenije je 30. 3. 2017 objavil podatke po metodologiji ESA o Temeljnih agregatih sektorja država 2014–2017, 20. 4. 2017 pa Poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu 2014–2017. Poleg tega je Fiskalni svet od Ministrstva za finance pridobil podatke konsolidirane bilance javnega financiranja po metodologiji denarnega toka, Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017 ter Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2017.

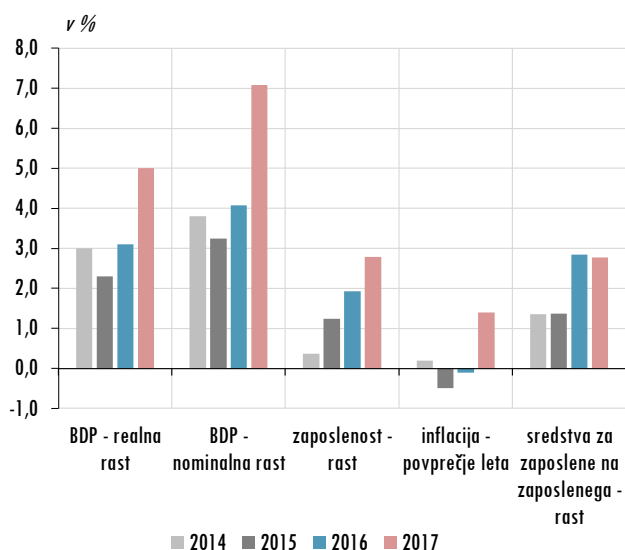
V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta stabilnosti in rasti (PSR). Ustrezní srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo strukturni saldo v višini 0,25 % BDP, ki ga Slovenija glede na trenutno razpoložljive ocene ne dosega oziroma se mu še približuje. Fiskalni svet je tako v tej oceni uporabil pristop, ki preverja (i) izpolnjevanje fiskalnih pravil na podlagi 15. člena ZFisP in (ii) izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP.

1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2017

V letu 2017 se je gospodarska rast še okrepila in v pomembni meri omogočila nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ. Bruto domači proizvod se je realno povečal za 5,0 %, nominalno pa za 7,1 %, kar je bila najvišja rast po letu 2007. Ob ugodnih gospodarskih razmerah v trgovinskih partnericah je izvoz ostal najpomembnejši dejavnik gospodarske rasti, ki pa je postala širše zasnovana. Nadaljevanje rasti potrošnje gospodinjstev in države ter oživitve investicijske aktivnosti sta namreč privedli do občutnejše rasti domačega povpraševanja kot v preteklih letih. Ob takšni strukturi gospodarske rasti se je vidno okrepila tudi rast davčnih osnov. Sredstva za zaposlene so se povečala za 6,0 %, kar je bilo zlasti posledica še višje rasti zaposlenosti (2,8 %) kot leto prej. Nadaljevala se je tudi zmerna rast plač, ki je skupaj z ugodnimi razmerami na trgu dela in z visoko ravniyo zaupanja potrošnikov prispevala k nadaljnji rasti zasebne potrošnje. Občutno so se lani izboljšali tudi poslovni rezultati podjetij, kar se je odrazilo v okrepljeni rasti bruto poslovnega presežka. Rast cen se je ob krepitvi domačega povpraševanja in višjih cenah surovin nekoliko okrepila, a je ostala zmerna.

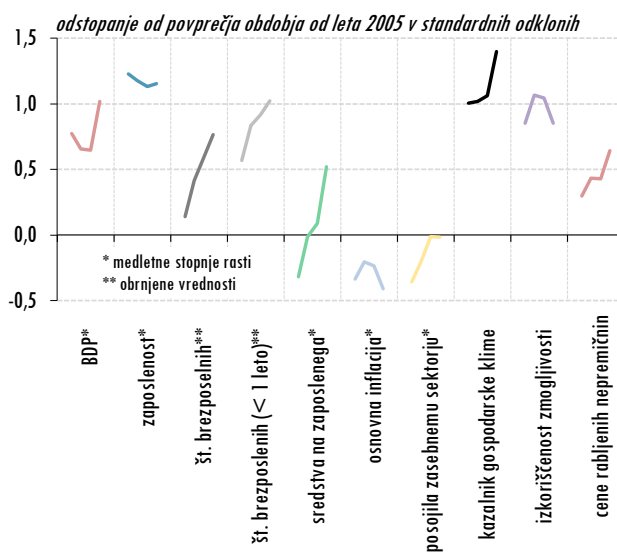
Fiskalni svet ocenjuje, da se je negativna proizvodna vrzel v Sloveniji lani zaprla, pregled širšega nabora kazalnikov za določitev cikličnega stanja gospodarstva pa nakazuje, da se v slovenskem gospodarstvu lani še niso ustvarjala večja makroekonomska neravnotežja. Po oceni večine institucij, ki pripravljajo ocene za Slovenijo, je proizvodna vrzel v letu 2017 prešla v pozitivno območje.¹ Ocene proizvodne vrzeli se zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo, upoštevati pa je potrebno tudi dejstvo, da se s časom občutno spreminjajo (glej slika 1.3). Po oceni obeh domačih institucij (UMAR Pomladanska napoved 2018, MF Program stabilnosti – dopolnitev 2018) se je proizvodna vrzel lani nahajala blizu ravnotežne ravni, ocene EK in IMF na podlagi tega kazalnika pa nakazujejo, da naj bi se gospodarstvo v letu 2017 že pregrevalo. Izstopa zlasti ocena EK, ki že od pomladi 2016 ocenjuje, da je bila raven dejanskega BDP v Sloveniji v letu 2017 precej nad potencialno. Fiskalni svet za pripravo svojih mnenj uporablja poleg ocen drugih institucij tudi nekatere druge metodološke pristope za izdelavo ocen proizvodne vrzeli.² Poleg tega za določitev stanja gospodarskega cikla pregleduje širši nabor kazalnikov. Nekateri kazalniki

Slika 1.1: Makroekonomske kazalniki



Vir: SURS; preračuni FS.

Slika 1.2: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla v letu 2017

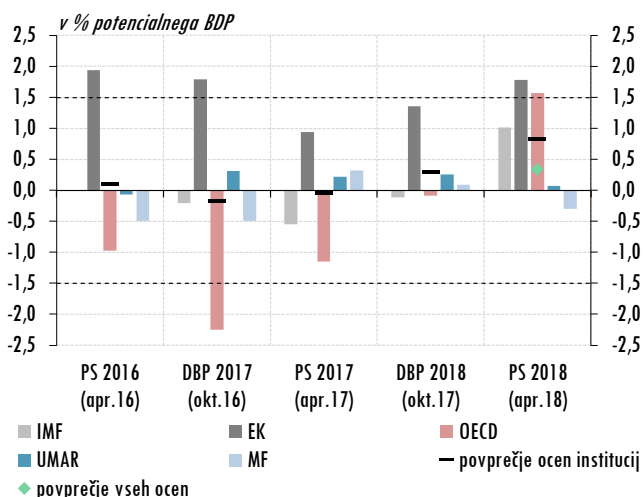


Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

¹ Ministrstvo za finance in OECD v zadnjih razpoložljivih ocenah sicer ocenjujeta, da je bila proizvodna vrzel lani še rahlo negativna.

² Glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, poglavje 2.3. (str. 23–26).

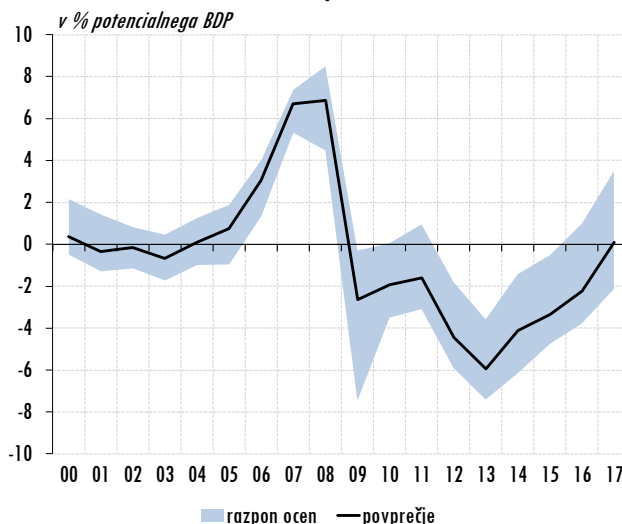
Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2017 razpoložljive ob pripravi proračunskih dokumentov



Opomba: Vodoravne črte označujejo meje pri katerih se spremeni zahtevan strukturni napor.

Vir: IMF, MF, OECD, UMAR, EK; preračuni FS.

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli

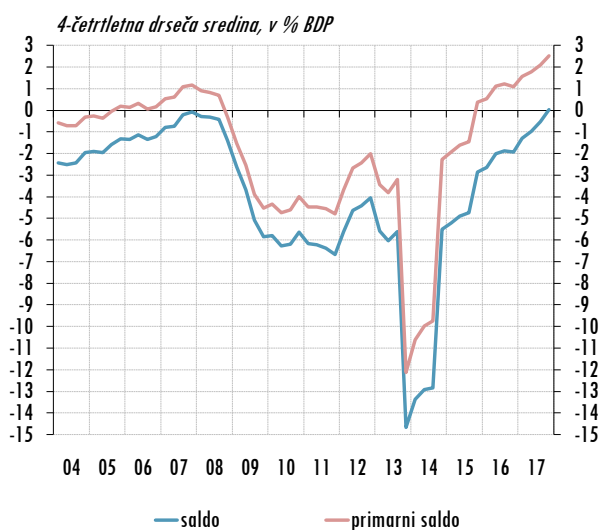


Opomba: Prikazan je razpon različnih institucij. Glej opombo pod tabelo 4.3 v Oceni skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka PS18 (Fiskalni svet, april 2018).
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

(gospodarska rast, zaposlenost, zaupanje) so v letu 2017 sicer presegli dolgoletna povprečja in se približali najvišjim ravnem doslej, omejitve za poslovanje podjetij so se vedno bolj nakazovale na strani ponudbe, zlasti na trgu dela. Po drugi strani je rast cen in plač ostala zmerna, raven zadolženosti podjetij je bila po večletnem procesu razdolževanja precej nižja kot pred krizo, tudi obseg kreditov se je začel povečevati šele proti koncu leta, presežek tekočega računa plačilne bilance pa se je še povečal. Na podlagi trenutno razpoložljivih informacij Fiskalni svet tako ocenjuje, da se je slovensko gospodarstvo v letu 2017 nahajalo v t. i. normalnih časih po definiciji EK³, saj še ni prihajalo do ustvarjanja pomembnejših makroekonomskih neravnotežij.

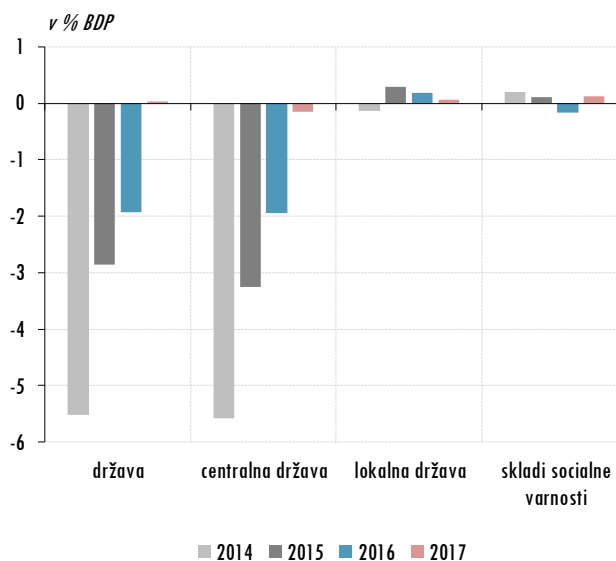
Saldo javnih financ se je lani nadalje izboljšal in sektor država je prvič doslej izkazal rahel presežek (0,0 % BDP oziroma 13 mio EUR). Saldo sektorja država se je glede na leto 2016

Slika 1.5: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.6: Saldi bilanc podsektorjev sektorja država



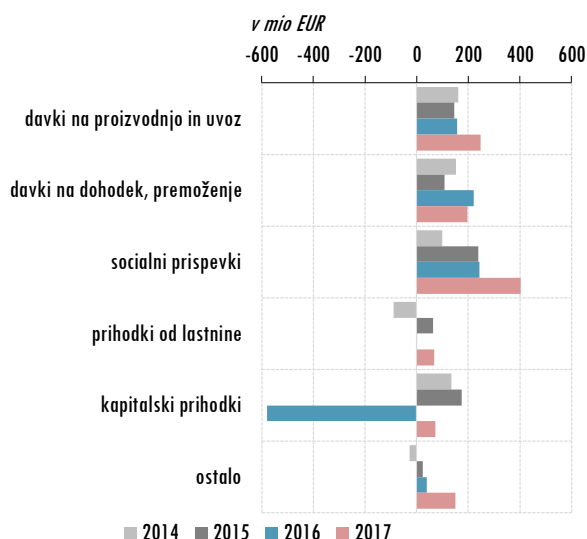
Vir: SURS.

³ EK definira normalne čase kot obdobje, ko se proizvodna vrzel nahaja med -1,5% in 1,5% (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, str. 38, marec 2018).

izboljšal za 1,9 o. t. BDP, nekoliko manjše je bilo povečanje presežka primarnega salda, ki ne vključuje izdatkov za obresti (z 1,1 % v 2016 na 2,5 % BDP). Izboljšanje salda je bilo predvsem posledica okrepljene rasti prihodkov (6,5 %), ki je bila povezana z visoko in široko zasnovano gospodarsko rastjo in nadaljnjim izboljšanjem razmer na trgu dela. Po padcu v letu 2016 so se povečali tudi izdatki (1,9 %), zlasti kot posledica nadaljnjega sproščanja preostalih varčevalnih ukrepov na področju socialnih transferjev in sredstev za zaposlene. Precej višji kot leto prej so bili tudi izdatki za vmesno potrošnjo. Pregled podbilanc sektorja država kaže, da je k izboljšanju salda sektorja država v letu 2017 največ prispeval sektor centralne države, ki pa je še vedno izkazoval primanjkljaj (-0,2 % BDP). Skladi socialne varnosti so po primanjkljaju v letu 2016 izkazovali rahel presežek. Podobno velja tudi za sektor lokalne države, kjer pa se je presežek nekoliko zmanjšal.

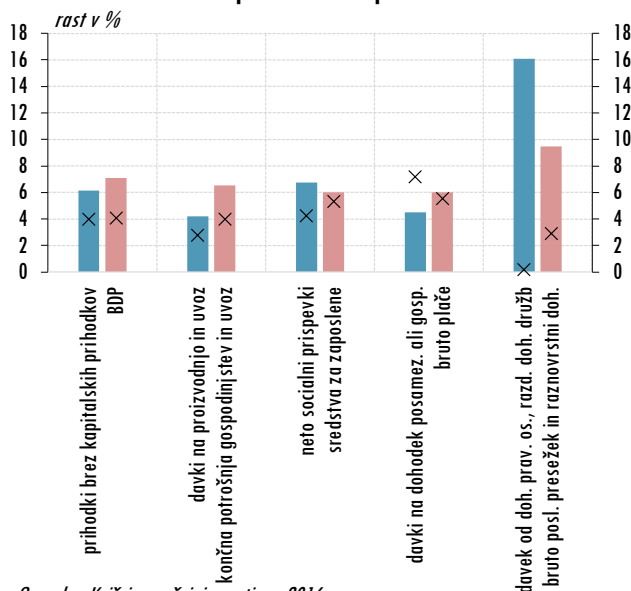
Prihodki sektorja država so se lani povečali za 1.140 mio EUR oziroma za 6,5 %, predvsem kot posledica ugodnih gospodarskih razmer. K rasti so skoraj tri četrtine prispevali višji davki in socialni prispevki v povezavi z okrepljeno rastjo davčnih osnov. Ob nadaljnjem izboljšanju razmer na trgu dela in posledično okrepljeni rasti sredstev za zaposlene so se znova občutno povečali prihodki iz socialnih prispevkov in od davka na dohodek posameznikov in gospodinjstev.⁴ Okrepljena nominalna rast končne potrošnje je prispevala k višji rasti prihodkov od davkov na proizvodnjo in uvoz (vključno z DDV). Podobno velja za prihodke od davka na dohodek pravnih oseb, saj se je bruto poslovni presežek gospodarskih družb v ugodnih makroekonomskih razmerah povečal precej bolj kot v 2016. Poleg tega se je z začetkom leta 2017 povišala stopnja obdavčitve s 17 % na 19 %. Okrepitev skupne rasti prihodkov glede na leto 2016 pa je izhajala predvsem iz višjih kapitalških prihodkov, ki so se leto prej ob prehodu na novo evropsko finančno perspektivo občutno znižali (-79 %). Kapitalški prihodki so v letu 2017 vseeno ostali nizki in zaostali za načrti, kar odraža že dve zamujeni leti pri črpanju evropskih sredstev. Med ostalimi skupinami prihodkov se je lani okrepila tudi rast prihodkov od prodaje blaga in storitev ter zlasti drugi tekoči prihodki. Med slednjimi so bili precej višji kot leto prej prihodki od lastnine v povezavi z večjimi izplačili dividend gospodarskih družb v državni lasti.⁵

Slika 1.7: Medletna sprememba komponent prihodkov sektorja država



Vir: SURS.

Slika 1.8: Vrste prihodkov in njihove osnove 2017



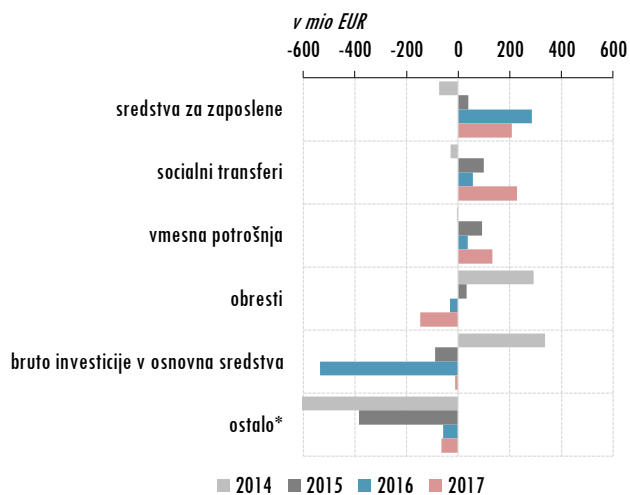
Opomba: Križci označujejo rasti v 2016.
Vir: SURS, preračuni FS.

⁴ Povečanje davkov na dohodek je bilo manjše kot leto prej kljub višji rasti bruto plač zaradi sprememb Zakona o dohodnini, ki so stopile v veljavo s 1. 1. 2017. Spremenila se je dohodkovna lestvica z uvedbo novega tretjega dohodninskega razreda in znižala stopnja dohodnine v četrtem razredu. Povišal se je tudi dohodkovni prag za upravičenost do višje dodatne splošne olajšave ter omejilo plačilo dohodnine na prejemke na podlagi poslovne uspešnosti, kjer do višine 70 % povprečne plače ni več potrebno obračunati dohodnine.

⁵ Višje kot leto prej in od pričakanj so bile predvsem dividende finančnih družb in vplačila v proračun na podlagi presežka prihodkov nad odhodki Banke Slovenije.

Lani so se povečali tudi izdatki sektorja država, in sicer za 346 mio EUR oziroma 1,9 %. K rasti izdatkov so največ prispevali socialni transferji in sredstva za zaposlene. Rast socialnih transferjev (3,2 %) je bila občutno višja kot leto prej v povezavi z nadaljnjim sproščanjem varčevalnih ukrepov in sprejemom novih ukrepov⁶, tudi na področju pokojnin⁷, ki so povišali tovrstne izdatke nad ravni, predpostavljene ob pripravi proračunov. Rast sredstev za zaposlene se je po občutni rasti v letu 2016 lani upočasnila (4,6 %). Pri tem je bila rast zaposlenosti še nekoliko višja (1,8 % oziroma za 3.100 oseb) ob višji rasti zaposlenosti v dejavnosti javna uprava, obramba in obvezna socialna varnost ter v izobraževanju. V zdravstvu in socialnem varstvu se je visoka rast zaposlenosti iz leta 2016 sicer nekoliko znižala, a je ostala najvišja med vsemi dejavnostmi sektorja država. Rast sredstev za zaposlene na zaposlenega pa se je v letu 2017 upočasnila s 5,0 % na 2,6 %. Izhajala je iz napredovanj konec leta 2016 s finančnim učinkom v letu 2017 in dviga plačne lestvice z oktobrom 2016. Poleg tega sta bila višja tudi regres za letni dopust in premije za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje, tekom leta je bil sklenjen še dogovor o odpravi anomalij do 26. plačnega razreda ter za pooblaščen osebe.⁸ Med ostalimi kategorijami izdatkov so se lani precej občutneje povečali izdatki za vmesno potrošnjo (5,1 %), še posebej občutno v zadnjem četrtletju leta, ko je bila medletna rast kar 11,0-odstotna. Rast izdatkov za vmesno potrošnjo se je v primerjavi z letom 2016 okrepila na vseh ravneh sektorja država, skupaj pa je bil njihov delež v vseh izdatkih najvišji doslej (14,6 %). Nasprotno so se izdatki za obresti lani znižali še precej bolj kot leto prej, kar odraža ugodne razmere na finančnih trgih in tudi učinkovito upravljanje z dolgom. Izdatki za investicije so se po skoraj 30-odstotnem padcu v letu 2016 lani še nekoliko znižali in zaostali za načrti. To odraža predvsem neučinkovito črpanje evropskih sredstev.

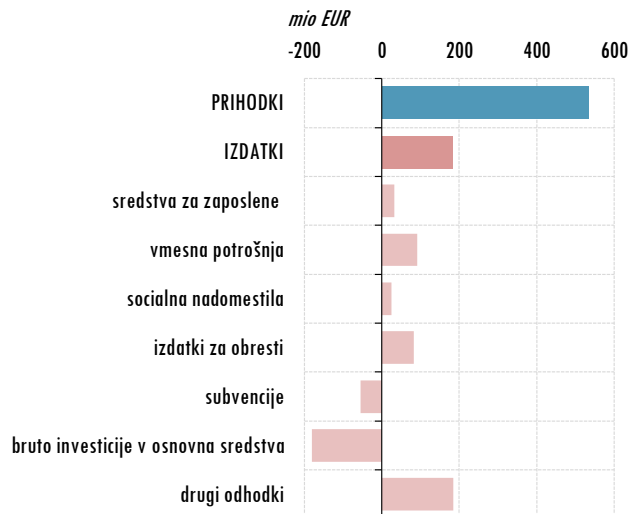
Slika 1.9: Medletna sprememba komponent izdatkov sektorja država



* vrednost za leto 2014 znaša -3.338 mio EUR kot posledica visokih izdatkov zaradi dokapitalizacije bank v letu 2013

Vir: SURS.

Slika 1.10: Realizacija glede na PS17



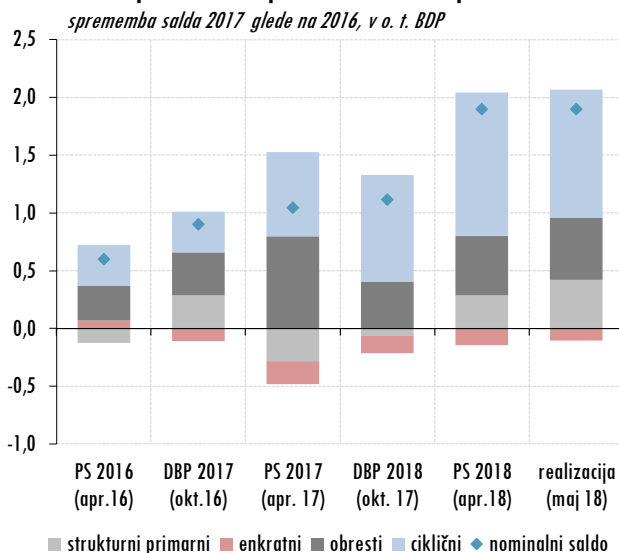
Vir: SURS, napoved: PS17 (MF); preračuni FS.

⁶ Povečanje števila upravičencev do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, valorizacija nadomestila za invalidnost in določitev višine dodatka za tujo nego in pomoč, povečanje števila upravičencev do regresirane prehrane učencev in dijakov, uvedba subvencionirane enotne vozovnice javnega potniškega prometa, spremembe na področju zagotavljanja plačila zdravstvenih storitev vojnim veteranom.

⁷ Poleg redne uskladitve januarja v višini 1,15% še sprememba višine in mejnih zneskov za izplačilo letnega dodatka upokojevcem in dvig najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo pri najnižji starosti do 500 EUR. Ob tem je število vseh upravičencev do pokojnin drugo leto zapored ostalo praktično nespremenjeno (0,2 % rast glede na leto 2016).

⁸ Med varčevalnimi ukrepi na področju stroškov dela so tako ostali v veljavi le še zamrznitev izplačil za redno delovno uspešnost, omejitev višine plačil za povečan obseg dela ter še vedno nižji regres za letni dopust in premije za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Slika 1.11: Sprememba napovedi salda sektorja država za 2017



Vir: napovedi: MF, realizacija SURS. Preračuni FS.

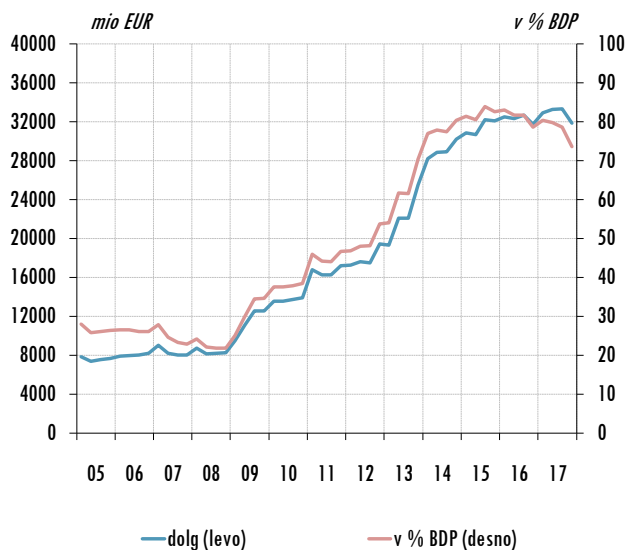
Kljub izboljšanju salda sektorja država Fiskalni svet ocenjuje, da je bila v letu 2017 zamujena priložnost za trajnejše izboljšanje javnih financ. Lani je prišlo do izboljšanja salda javnih financ kljub pospešenemu odpravljanju v kriznih letih sprejetih varčevalnih ukrepov, kar so omogočile zlasti zelo dobre gospodarske razmere. Poleg tega je bil dobršen del visoke rasti prihodkov namenjen tudi povišanju izdatkov, ki ob pripravi proračunov niso bili v celoti predvideni. Fiskalni svet ocenjuje, da bi morali nosilci ekonomske politike ugodne razmere v preteklih letih izkoristiti tudi za pripravo in sprejem ukrepov, ki bi prispevali k trajnejšemu izboljšanju stanja javnih financ. To je pomembno tudi v luči tveganj, povezanih z javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb. Projekcije Programa stabilnosti – dopolnitev 2018, ki so bile pripravljene ob scenariju nespremenjenih politik, namreč kažejo, da nadaljnje izvajanje strategije javnofinančne konsolidacije preteklih let, ko so se ob izboljševanju gospodarskih razmer postopoma sproščali varčevalni ukrepi, ne bo več mogoče, saj so bili varčevalni ukrepi v veliki meri že odpravljeni. Tako se kljub ugodnim gospodarskim in javnofinančnim gibanjem v preteklih letih vedno bolj kaže potreba po temeljitejših ukrepih za zagotovitev ustreznih rezerv za obdobje, ko se bo gospodarska rast znižala, oziroma za zagotovitev srednjeročno vzdržnih javnih financ.

Bruto dolg sektorja država se je v letu 2017 povečal za 107 mio EUR, zaradi visoke gospodarske rasti pa se je kot delež v BDP znižal. Dolg je konec lanskega leta znašal 31,8 mrd EUR in predstavljal 73,6 % BDP, kar je manj od predvidevanj v posameznih proračunskih dokumentih. Dolg tako še vedno vztraja nad 60 % BDP, kar med drugim povečuje tudi zahteve po znižanju strukturnega primanjkljaja.⁹ Skupni obseg zadolževanja je lani znašal 6,3 mrd EUR. Nanj je znova pomembno vplivalo nadaljevanje aktivnega upravljanja z dolgom. Zadolževanje za zamenjavo obveznic, izdanih v ameriških dolarjih z visoko zahtevano donosnostjo v obdobju 2012–2014, je znašalo 2,6 mrd EUR. Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih. Zahtevana donosnost slovenske 10-letne obveznice se je nadalje znižala (z 1,15 % v povprečju leta 2016 na 0,96 % v povprečju leta 2017), znova se je izboljšala tudi kreditna ocena.¹⁰ Ob nadaljevanju visoke likvidnosti

⁹ Skladno z zahtevami Pakta stabilnosti in rasti je ob enakem cikličnem položaju gospodarstva zahtevan večji strukturni napor za države z dolgom nad 60 % BDP (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2018 Edition, str. 38, marec 2018).

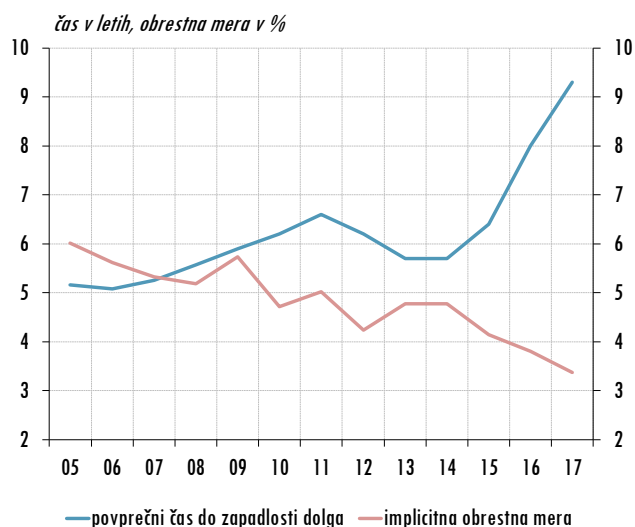
¹⁰ Standard&Poor's je junija dvignil bonitetno oceno za eno stopnjo na A+, Moody's pa septembra za dve stopnji na Baa1.

Slika 1.12: Dolg sektorja država (ESA)



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.13: Povprečni čas do zapadlosti dolga in implicitna obrestna mera



Vir: MF, SURS, preračuni FS.

denarnega trga je zahtevana donosnost kratkoročnih inštrumentov zadolževanja ostala nižja od 0 %. Implicitna obrestna mera celotnega dolga se je v letu 2017 znižala še za 0,4 o. t. na 3,4 %, povprečni čas do zapadlosti obstoječega dolga pa se je še podaljšal za 1,3 leta na 9,3 leta.¹¹

¹¹ Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije 2017 (maj 2018). To je za okoli dve leti več kot znaša povprečni čas do zapadlosti obstoječega dolga v razvitih državah (Fiscal Monitor 2018, IMF, str. 12, april 2018).

2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2017

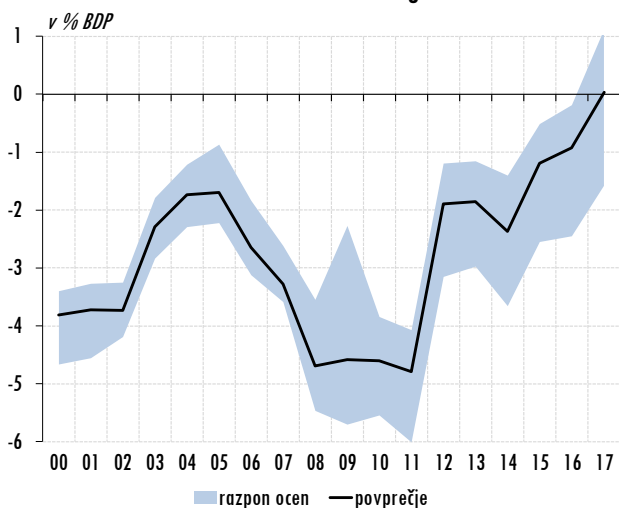
V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Fiskalni svet je v tako v oceni skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili za leto 2017 preveril: (i) ali je bil srednjeročni fiskalni cilj dosežen; (ii) ali je bila dinamika približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju ustrezna glede na ciklični položaj gospodarstva; (iii) ali je bila načrtovana dinamika javnofinančnih izdatkov skladna z izdatkovnim pravilom. Poleg tega je bilo za Slovenijo v letu 2017 veljavno še pravilo o zmanjševanju dolga sektorja država, ki velja tri leta po zmanjšanju primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, kar se je v Sloveniji zgodilo leta 2015. Preverili smo tudi izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega v 3. členu ZFisP.

Po oceni Fiskalnega sveta ustrezni srednjeročni fiskalni cilj v letu 2017 ni bil dosežen, a je bila dinamika približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladna s pravili glede na ciklični položaj gospodarstva. Ustrezno je bilo tudi zmanjševanje dolga sektorja država. Pravili, ki se nanašata na javnofinančne izdatke, pa v preteklem letu nista bili spoštovani. Rast neto izdatkov sektorja država je presegla dovoljeno rast po izdatkovnem pravilu PSR. Izdatki sektorja država so presegli tudi maksimalno dovoljen obseg po Okviru, a so bili izdatki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka manjši od maksimalno dovoljenih izdatkov.

2.1. Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja in izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

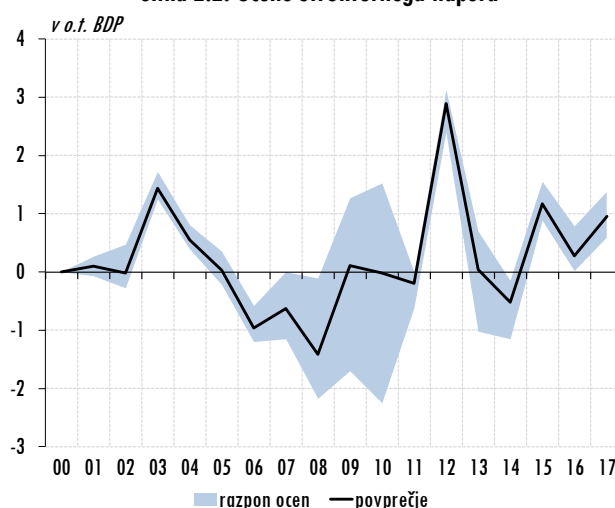
Strukturni saldo sektorja država je glede na povprečje trenutno razpoložljivih ocen v letu 2017 znašal 0,0 % BDP. Na podlagi pravil EU¹² je za Slovenijo kot trenutno ustrezen srednjeročni fiskalni cilj določen strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP.¹³ Ocene strukturnega salda se sicer

Slika 2.1: Ocene strukturnega salda



Opomba: Prikazan je razpon izračunov na podlagi ocen proizvodne vrzeli različnih institucij. Glej opombo pod tabelo 4.3 v Oceni skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka PS18 (Fiskalni svet, april 2018).
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Ocene strukturnega napora



Opomba: Prikazan je razpon izračunov na podlagi ocen proizvodne vrzeli različnih institucij. Glej opombo pod tabelo 4.3 v Oceni skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka PS18 (Fiskalni svet, april 2018).
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

¹² Na podlagi uredbe EC 1466/97.

¹³ V letu 2019 se bo srednjeročni fiskalni cilj določil na novo glede na nove projekcije staranja, ki jih je EK objavila maja 2018.

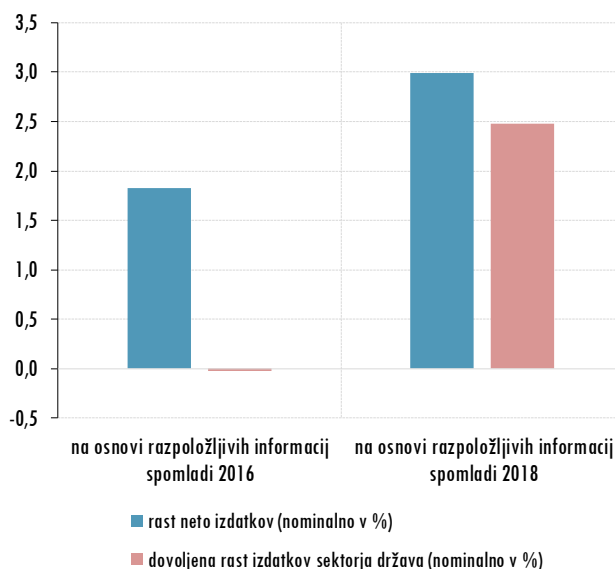
razlikujejo zaradi različnih ocen proizvodne vrzeli. Razpon vseh ocen strukturnega salda, ki jih spremljamo pri pripravi ocen skladnosti proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili, sega za leto 2017 od -1,6 % BDP do 1,1 % BDP.¹⁴ Pri tem pa nobena institucija, ki pripravlja ocene proizvodne vrzeli, ne ocenjuje, da je bil strukturni presežek v letu 2017 višji od srednjeročnega fiskalnega cilja. Kljub temu je bil strukturni saldo lani najvišji doslej in sploh prvič izravnán. Najvišji doslej je bil tudi strukturni primarni presežek, ki je znašal 2,5 % BDP.

V letu 2017 je bil strukturni napor oziroma izboljšanje strukturnega salda sektorja država večji od zahtevanega glede na ciklični položaj gospodarstva. Zahtevan strukturni napor se skladno s pravili PSR določi glede na ciklični položaj gospodarstva in na podlagi posebne matrike.¹⁵ Slovenija se je v letu 2017 uvrščala med države, kjer je delež bruto dolga sektorja država presegal 60 % BDP, proizvodna vrzel se je nahajala med -1,5 % in 1,5 % BDP in se je tako nahajala v t. i. normalnih časih, dejanska rast BDP pa je bila višja od potencialne. Zahtevan strukturni napor je tako znašal najmanj 0,6 % BDP. Po razpoložljivih ocenah je znašal med 0,6 % in 1,4 % BDP, v povprečju pa 1,0 % BDP. Fiskalni svet tako ocenjuje, da je bil strukturni napor v letu 2017 ustrezen, fiskalna politika pa je delovala proticiklično restriktivno. Izboljšanje strukturnega primarnega salda je bilo manjše (0,4 % BDP), kar kaže na pomembno vlogo krčenja obresti pri vodenju javnofinančne konsolidacije.

2.2. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila

Rast neto izdatkov je v letu 2017 presegla dovoljeno. V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.¹⁶ Rast neto izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda. Za države, ki ne dosegajo srednjeročnega fiskalnega cilja, pa mora biti rast izdatkov še

Slika 2.3: Ocene izpolnjevanja izdatkovnega pravila v letu 2017



Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni FS.

¹⁴ Za več o različnih pristopih, ki jih Fiskalni svet uporablja pri ocenjevanju proizvodne vrzeli glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, poglavje 2.3 (str. 23–25).

¹⁵ Vade Mecum on Stability and Growth Pact 2018, str. 38 (marec 2018).

¹⁶ Izločijo se izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov. Glede na to, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, se v izračunu privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU skladov, namenjenih za investicijsko porabo. Za več o izdatkovnem pravilu glej Vade Mecum on Stability and Growth Pact 2018, str. 47-53 (marec 2018).

nižja oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Izdatkovno pravilo po PSR pri določanju dovoljene rasti izdatkov v določenem letu uporablja predpostavke, znane spomladi predhodnega leta, za leto 2017 torej podatke, ki so bili znani spomladi 2016. Pri pripravi ocene izpolnjevanja pravila za leto 2017 smo naredili tudi izračun z zadnjimi razpoložljivimi podatki, ki se upoštevajo pri izračunu izdatkovnega pravila. V obeh primerih, torej pri izračunu z vnaprej znanimi podatki in izračunu z za nazaj znanimi podatki, je bila rast neto izdatkov višja od dovoljene rasti po pravilu. Omeniti velja, da se je dovoljena rast neto izdatkov v letu 2017 od spomladi 2016 do letos precej zvišala zaradi boljših obetov glede srednjeročne potencialne rasti BDP.¹⁷

2.3. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Slovenija je v letu 2017 izpolnila posebna pravila Fiskalnega pakta glede zniževanja dolga. Ta pravila veljajo v treh letih po izstopu države iz postopka EDP. Prehodno triletno obdobje se za Slovenijo nanaša na leta 2016–2018, saj se je primanjkljaj sektorja država znižal pod 3 % BDP v letu 2015. Znižanje dolga mora omogočiti strukturno prilagoditev tako, da je po preteku prehodnega obdobja mogoče doseganje pravil o zniževanju dolga v okviru preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti. V prehodnem obdobju mora zato država zadostiti t. i. pravilu MLSA (minimum linear structural adjustment).¹⁸ 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 je Slovenija v letu 2017 zadostila minimalni strukturni prilagoditvi, saj je bil dolg nižji od maksimalne vrednosti treh kazalnikov, po katerih se ocenjuje pravilo dolga v prehodnem obdobju.

Tabela 2.1: Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju za leto 2017

a) Maksimalno dovoljeni dolg, popravljen za cikel	78,7
b) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem preteklih gibanj	78,5
c) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem pričakovanega dolga	72,3
Maksimum (a,b,c)	78,7
Dolg v letu 2017	73,6

Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet.

2.4. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila

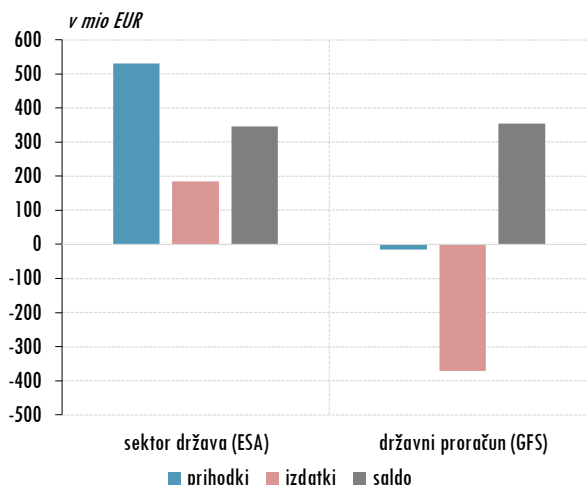
Izdatki sektorja država so v letu 2017 presegli maksimalno dovoljene izdatke po Okviru za pripravo proračunov.¹⁹ Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država določi maksimalno dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in ciljni saldo, in sicer po metodologiji ESA. Enako določi po metodologiji GFS za državni proračun ter določi maksimalni obseg izdatkov za zdravstveno in pokojninsko blagajno. Odlok o okviru, ki se nanaša na leto 2017, je Vlada RS sprejela aprila 2016,

¹⁷ Zvišanje meje dovoljene rasti izdatkov je v tem obdobju znašalo 0,7 o. t. Po izdatkovnem pravilu se kot srednjeročna rast potencialnega BDP uporablja 10-letno povprečje, kjer se upošteva obdobje pet let pred letom analize in štiri leta po njem. Za namen izračuna uporabljamo UMAR izračune potencialne rasti BDP, ker so edini razpoložljivi za celotno časovno obdobje, ki ga je potrebno upoštevati pri izračunu izdatkovnega pravila.

¹⁸ Vade Mecum on Stability and Growth Pact 2018, Priloga 5, str. 128-131 (marec 2018).

¹⁹ Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2017 do 2019, maj 2017 (Uradni list RS 26/2017)

Slika 2.4: Razlika med realizacijo in Okvirom za leto 2017



Opomba: Okvir = Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2017 do 2019, maj 2017 (Uradni list RS 26/2017)
Vir: SURS, MF; preračuni FS.

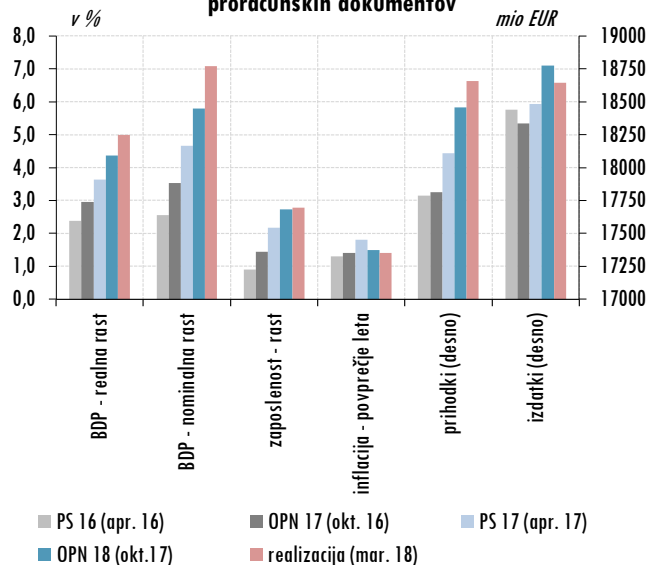
nato pa ga še dvakrat spremenila (novembra 2016 in maja 2017). Izdatki sektorja država so bili v letu 2017 za 185 mio EUR višji od dovoljenih izdatkov v Okviru, a so bili zaradi boljših makroekonomskih rezultatov prihodki še občutno višji, tako da je bil saldo nižji od ciljnega v Okviru. Izdatki državnega proračuna so bili nižji od maksimalno dovoljenih, kar je ob tudi nekoliko nižjih prihodkih privedlo do manjšega primanjkljaja od ciljnega. Delno lahko razlike med realizacijo državnega proračuna in celotnega sektorja država pripišemo metodološkim razlikam, delno pa so posledica gibanja prihodkov in izdatkov v enotah sektorja država izven neposrednega nadzora Ministrstva za finance oziroma Vlade RS. Po oceni Fiskalnega sveta to kaže predvsem na sistemske pomanjkljivosti pri načrtovanju in vodenju javnofinančne politike, ki jih Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H) žal ni učinkovito odpravil.

3. Priloga: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2017

Makroekonomske napovedi za leto 2017 so od pomladi 2016 postopoma postajale ugodnejše, kar se je izrazilo tudi v projekcijah javnofinančnih prihodkov. Makroekonomske napovedi za potrebe javnofinančnih napovedi neodvisno pripravlja UMAR²⁰, in sicer marca in septembra po objavi statističnih podatkov o nacionalnih računih. Čeprav so napovedi za leto 2017 od spomladi 2016 do jeseni 2017 postajale vedno ugodnejše, je bila dejanska realizacija po trenutno razpoložljivih podatkih SURS še višja. Sprva je k bolj ugodnim napovedim prispevalo predvsem občutnejše izboljševanje razmer na trgu dela, zlasti rast zaposlenosti, kar je prispevalo k višjim napovedim rasti zasebne potrošnje. Tekom leta 2017 pa so se povišale napovedi gospodarske rasti v trgovinskih partnericah, kar je vodilo k višjim napovedim rasti izvoza. Dodaten dejavnik ugodnejših napovedi so bila izboljšana pričakovanja glede rasti investicijske potrošnje, zlasti zasebnega sektorja ob visoki rasti povpraševanja. Višje makroekonomske napovedi so se odrazile v projekcijah prihodkov sektorja država, zlasti davkov in prispevkov za socialno varnost. Napovedi prihodkov so se povišale tudi zaradi dobrih poslovnih rezultatov podjetij v državni lasti. Nasprotno so bile napovedi drugih prihodkov, predvsem EU sredstev, že jeseni 2016 občutno popravljene navzdol in tako bolj realistično odrazile šibko črpanje sredstev iz EU skladov.

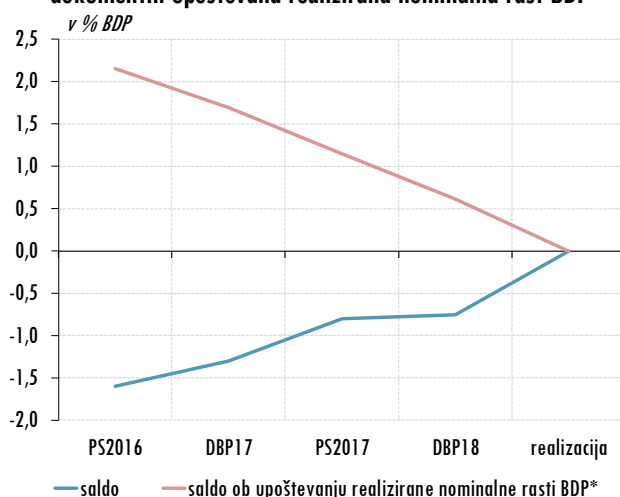
Boljši obeti glede javnofinančnih prihodkov so se odrazili tudi v višjih napovedih rasti izdatkov. K višjim napovedim rasti izdatkov so prispevala višja pričakovanja glede sredstev za zaposlene zaradi sprejema novih dogovorov glede plač v sektorju država ob hkratni višji rasti zaposlenosti. Dodaten dejavnik je bilo hitrejše sproščanje varčevalnih ukrepov na področju socialnih nadomestil, ki so jo delno omogočili tudi manjši izdatki za brezposelne ob izboljševanju razmer na trgu dela. Na spremembo projekcij izdatkov so vplivali tudi izdatki za obresti, kjer so ugodne razmere na finančnih trgih vodile k višjemu obsegu zadolževanja, kot je bilo predvideno, tudi zaradi aktivnega upravljanja z dolgom. Podobno velja za projekcije izdatkov za vmesno potrošnjo, ki so se občutno povišale zlasti jeseni 2017. Nasprotno so se projekcije izdatkov za subvencije postopoma nižale, kar je lahko deloma povezano z boljšimi napovedmi makroekonomskih razmer. Napovedi investicijskih izdatkov so se v

Slika 3.1: Razpoložljive napovedi za leto 2017 ob pripravi proračunskih dokumentov



Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS.

Slika 3.2: Saldo sektorja države v 2017, če bi bila v proračunskih dokumentih upoštevana realizirana nominalna rast BDP



Opomba: Vsota dejanskega salda sektorja država v 2017 ter produkta elastičnosti salda z razliko med realizirano in predvideno nominalno rastjo BDP v 2017.

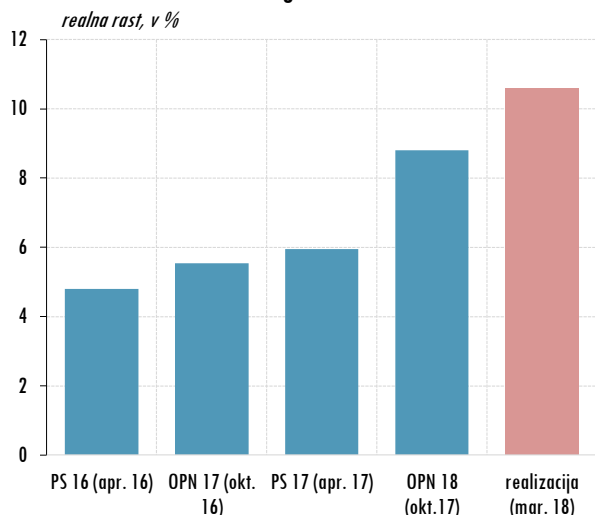
Vir: SURS, napovedi MF, UMAR; preračuni FS.

²⁰ 9.b člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (ZJF-H).

večini napovedi zniževale, nanje pa so pomembno vplivala pričakovanja glede črpanja evropskih sredstev.

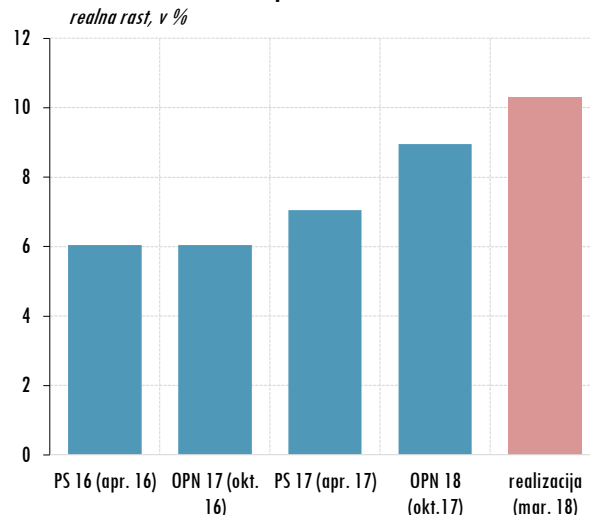
Fiskalna politika je bila tako naravnana manj restriktivno, kot bi bila ob odsotnosti prilagajanja izdatkov višjim prihodkom, a je kljub temu omogočila izboljšanje salda sektorja država. Ker je bilo prilagajanje le delno, se je ob ugodnih makroekonomskih razmerah občutno izboljšal saldo sektorja država. Hkrati pa delno prilagajanje izdatkov ciklično višjim prihodkom pomeni tudi, da je bil presežek sektorja država v letu 2017 manjši od tistega, ki bi bil rezultat odsotnosti tovrstnega prilagajanja. Izračuni Fiskalnega sveta kažejo (glej slika 3.2.), da bi presežek sektorja država npr. ob upoštevanju razlike med trenutno znano rastjo nominalnega BDP in napovedano rastjo nominalnega BDP za leto 2017, znano ob pripravi PS 2016, v letu 2017 presegel 2 % BDP.

Slika 3.3: Spremembe napovedi za 2017 – izvoz blaga in storitev



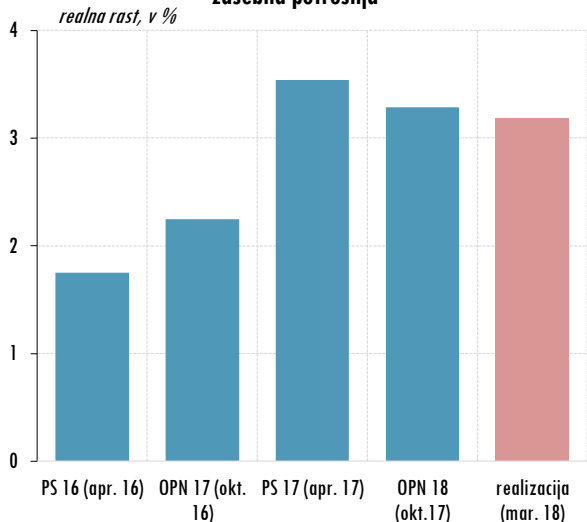
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.4: Spremembe napovedi za 2017 – bruto investicije v osnovna sredstva



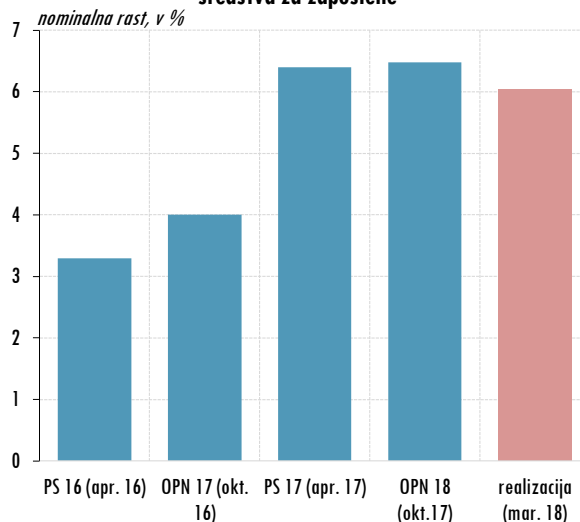
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.5: Spremembe napovedi za 2017 – zasebna potrošnja



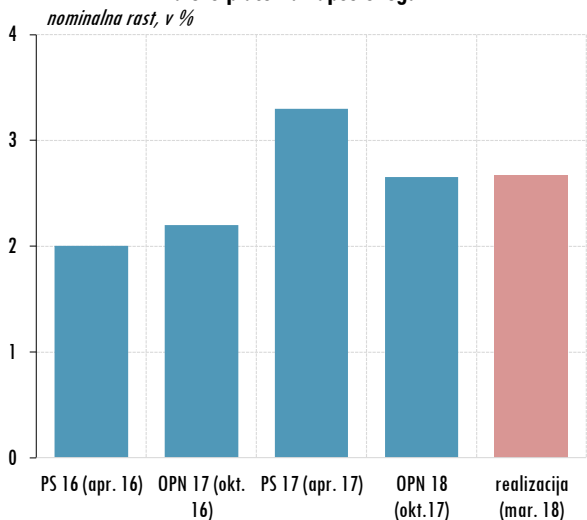
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.6: Spremembe napovedi za 2017 – sredstva za zaposlene



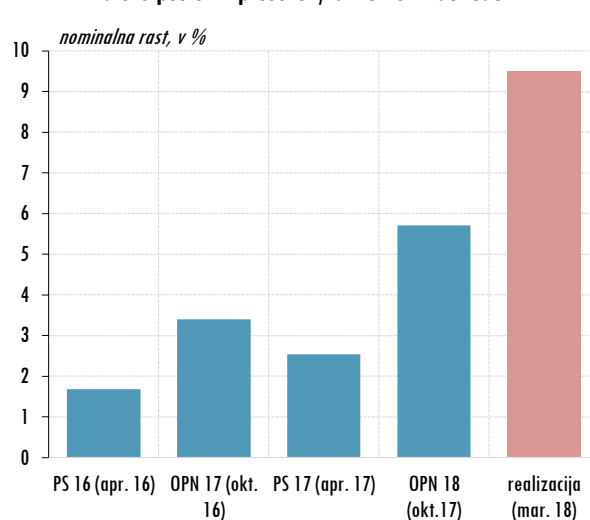
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.7: Spremembe napovedi za 2017 – bruto plače na zaposlenega



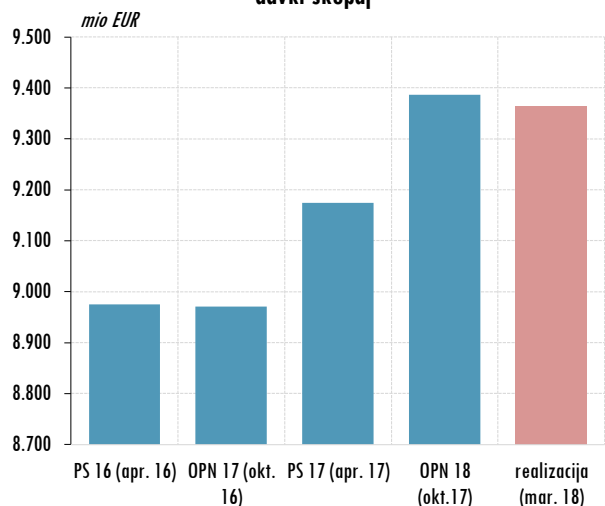
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.8: Spremembe napovedi za 2017 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek



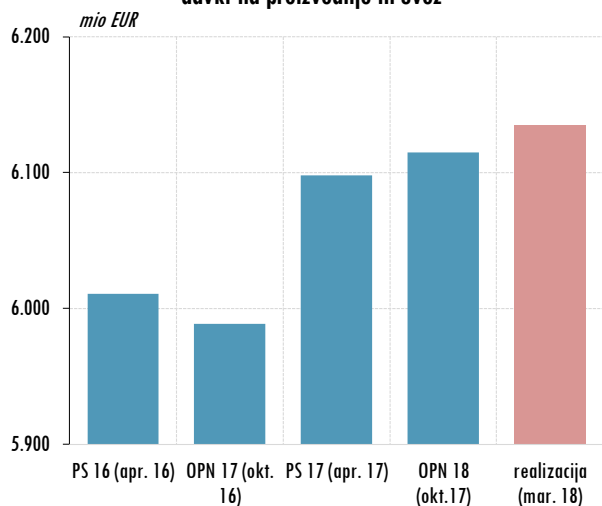
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.9: Spremembe napovedi za 2017 – davki skupaj



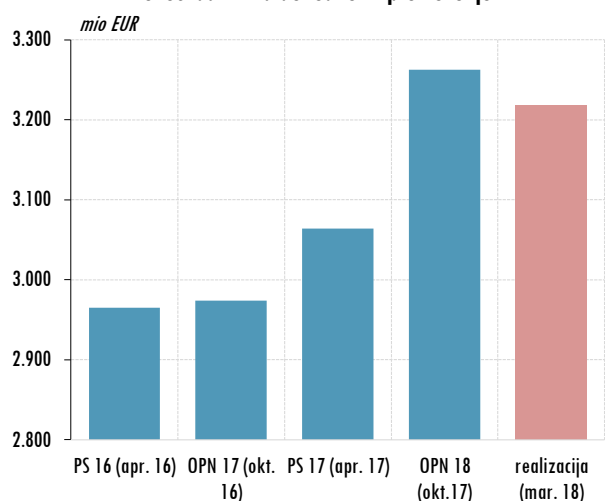
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.10: Spremembe napovedi za 2017 – davki na proizvodnjo in uvoz



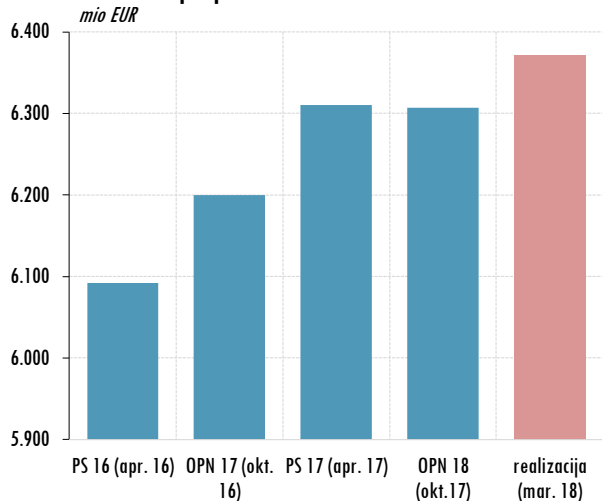
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.11: Spremembe napovedi za 2017 – tekoči davki na dohodke in premoženje



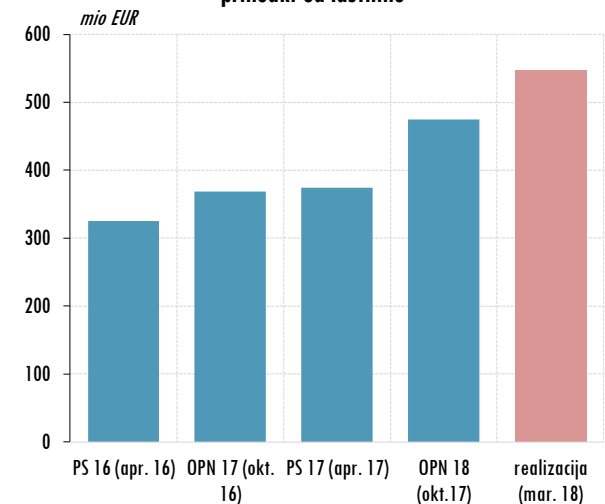
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.12: Spremembe napovedi za 2017 – prispevki za socialno varnost



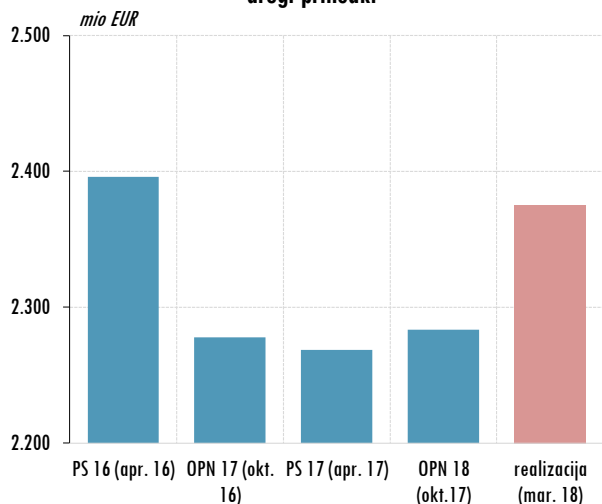
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.13: Spremembe napovedi za 2017 – prihodki od lastnine



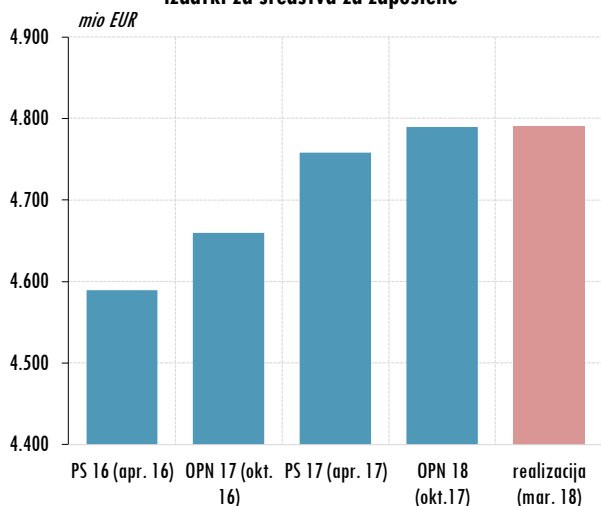
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.14: Spremembe napovedi za 2017 – drugi prihodki



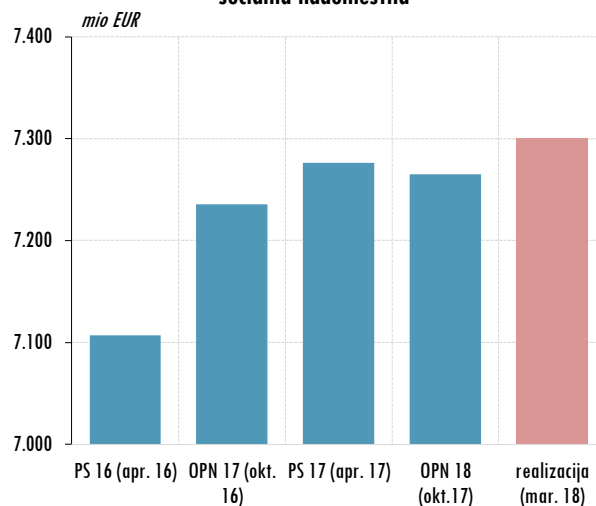
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.15: Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za sredstva za zaposlene



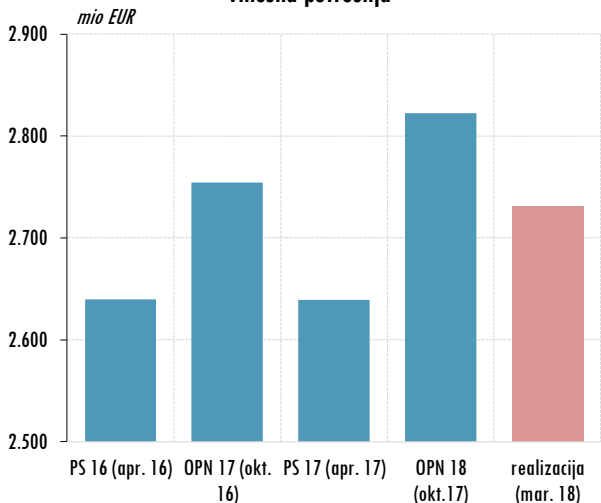
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.16: Spremembe napovedi za 2017 – socialna nadomestila



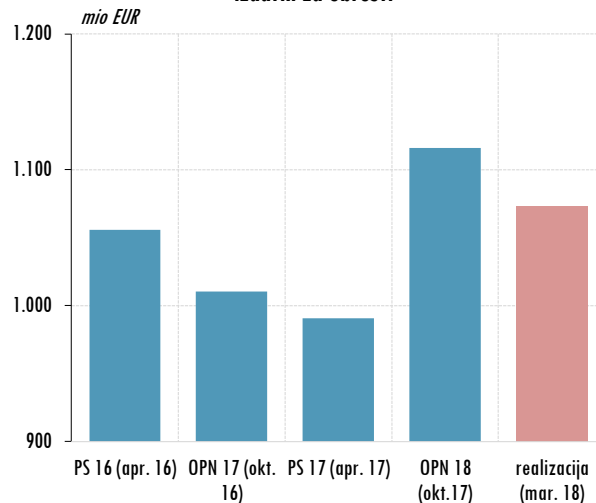
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.17: Spremembe napovedi za 2017 – vmesna potrošnja



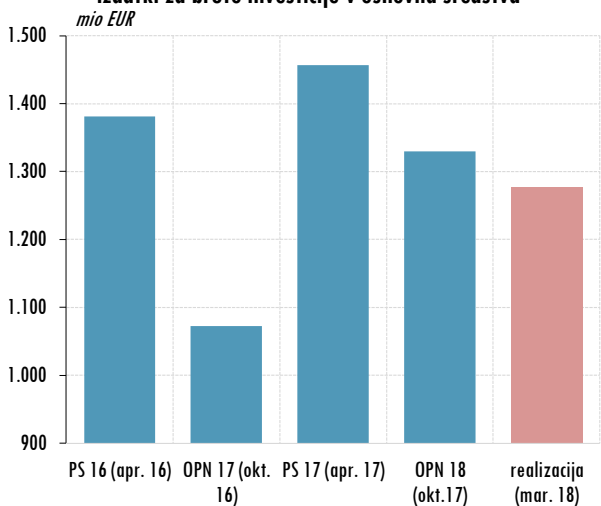
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.18: Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za obresti



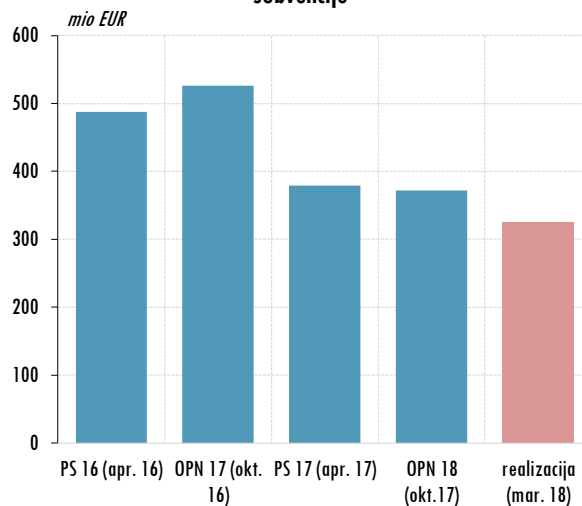
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.19: Spremembe napovedi za 2017 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva



Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.20: Spremembe napovedi za 2017 – subvencije



Vir: SURS, napovedi MF.