



Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

EVA: 2018-1611-0086
Številka: 00712-28/2018/11
Datum: 14. 12. 2018

Stališče do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili

1. UVOD

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: DZ) je 20. aprila 2017 sprejel Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018-2020 (Uradni list RS, št. 21/17, v nadaljnjem besedilu: Odlok), kasneje pa še dve njegovi spremembi, ki sta bili objavljeni v Uradnih listih RS, št. 65/17 in 57/18. Z Odlokom so se določili ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto, hkrati pa tudi ciljni saldi in najvišji možni obseg izdatkov posamezne blagajne javnega financiranja za prihodnja tri leta po denarnem toku.

V skladu z drugim odstavkom 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljnjem besedilu: ZFisP) bi morala Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) predlog Odloka posredovati DZ in Fiskalnemu svetu najkasneje 20 dni pred rokom za posredovanje Programa stabilnosti Evropski komisiji skupaj z osnutkom Programa stabilnosti in pri njegovi pripravi upoštevati spremenjene okoliščine (Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018; UMAR). Ob upoštevanju, da je vlada v navedenem obdobju (april 2018) opravljala zgolj tekoče posle, je bilo sprejeto stališče, da vsebina Odloka zahteva politične odločitve, kakršnih vlada, ki ji je prenehala funkcija, ne sme sprejemati.

Trenutna vlada je nastopila mandat 13. 9. 2018. Do 1. oktobra 2018 ni bilo mogoče pripraviti sprememb proračuna za leto 2019 ter sprejeti politik in ukrepov. Vlada je zato Evropski komisiji posredovala Osnutek proračunskega načrta na podlagi nespremenjenih politik skladno z Uredbo EU 473/2013. Pri pripravi navedenega dokumenta so bili upoštevani zadnji podatki o temeljnih agregatih sektorja država za leto 2018 (objava SURS 25. 9. 2018), jesenska napoved gospodarskih gibanj UMAR (objava 27. 9. 2018), novi izvedbeni načrt operativnega programa (INOP) za EU sredstva in podatki o realizaciji državnega proračuna, ZZZS, ZPIZ ter občin leta 2018. Ob upoštevanju vseh spremenjenih predpisov v letu 2018 in drugih okoliščin, ki vplivajo na izvrševanje proračuna države, je vlada ugotovila, da bo treba pripraviti rebalans proračuna 2019. Na tej podlagi in skladno z ZFisP je bilo treba pripraviti spremembe Odloka, ki je bil posredovan v sprejem DZ in oceno Fiskalnemu svetu.

Vlada RS je v obdobju, določenem za pripravo Programa stabilnosti 2018 in Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država 2019 - 2021 opravljala le tekoče posle. Ustava Republike Slovenije v 115. členu med drugim določa, da je treba tudi po prenehanju funkcije

predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov. Navedeno pomeni, da vlada v obdobju opravljanja tekočih poslov ne sme sprejemati dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujno potrebne za delovanje države. Zakonodajno oblast v Sloveniji izvršuje Državni zbor (DZ) skupaj z Državnim svetom.

Upošteva se navedeno, predvsem pa dejstvo, da vlada v odstopu ne more predvideti prihodnjih političnih odločitev, ki bi zagotovile 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.

V spremembah Odloka za leto 2019, sprejetih na seji VRS 6.12.2018, so upoštevane vse okoliščine, ki vplivajo na doseganje ciljnega salda; zakonodajne spremembe, sprejete v letu 2018, in tiste, ki vplivajo na leto 2019. Okvir za leto 2019 predstavlja fiskalne projekcije na podlagi tekočih gibanj (realizacija desetih mesecev) na noveliranih projekcijah, upošteva se zadnje napovedi Urada za makroekonomske analize in razvoj (jesenska napoved) in predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračuna 2018/2019.

Fiskalni svet RS skladno s 7. členom ZFisP med drugim ocenjuje ustreznost predloga sprememb okvira in predloga programa ukrepov za odpravo odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti in ocenjuje skladnost izvrševanja odpravljanja odstopanj. V skladu z ZFisP Fiskalni svet RS oceno pripravi in posreduje Vladi RS ter Državnemu zboru RS po predložitvi Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020. 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.

Spremembe mej izdatkov v štirih blagajnah javnega financiranja in posledično sektorja država so torej nujne, ne le zaradi predhodnega vodenja skoraj celoletne politike brez ukrepov ali zaradi zadnje uradne napovedi UMAR, temveč zaradi nove ocene realizacij posameznih blagajn, kot tudi oz. predvsem zaradi zakonskih sprememb, ki so se zgodile v času od septembra 2017 do decembra 2018.

Ministrstvo za finance, skladno z prenosom Direktive Sveta 2011/85/EU, upošteva uradne napovedi UMAR. Tako se meje večinoma spreminjajo zaradi višjih prihodkov predvsem iz naslova davkov in prispevkov, izdatki ter ciljni saldi pa so posledica skoraj enoletnega delovanja ob predpostavki nespremenjenih politik, sprejetih zakonskih obveznosti v 2018 in sklenjenih dogovorov.

2. POVZETEK OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Fiskalni svet po pregledu predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja ne zagotavljajo vzdržnosti javnih financ.

Glede makroekonomskih razmer in napovedi, ki so podlaga predloženima dokumentoma, Fiskalni svet ugotavlja, da naj bi se gospodarska rast v letu 2019 upočasnila, a bodo razmere ostale dovolj ugodne za sprejem ukrepov, ki bi omogočili trajnejše izboljšanje stanja javnih

financ. Tveganja za nižjo gospodarsko rast od napovedane se ob veliki meri negotovosti v mednarodnem okolju povečujejo.

Fiskalni svet ocenjuje, da je ekspanzivno zastavljena fiskalna politika, predstavljena v trenutnih proračunskih dokumentih, v letu 2019 neustrezna. Glavne ugotovitve po pregledu razpoložljivih predlogov proračunskih dokumentov so naslednje:

- V tem letu naj bi sicer prišlo do umirjanja gospodarske rasti, a naj bi raven aktivnosti še presegala raven dolgoročnega gospodarskega potenciala.
- Predlog Okvira predvideva spremembe le za leto 2019, kar ne odraža osnovnega namena okvira, ki je namenjen srednjeročnemu usmerjanju fiskalne politike.
- Najvišji možni obseg izdatkov, določen v predlogu Okvira, je po oceni Fiskalnega sveta glede na makroekonomske predpostavke, ki pogojujejo pričakovano raven prihodkov, previsok. Posledično je prenizek nominalni presežek salda sektorja država, ki bi moral po oceni Fiskalnega sveta v letu 2019 znašati okoli 1 % BDP.
- Pristop h konsolidaciji javnih financ v zadnjih dveh letih ni bil vzdržan, saj se ob prenehanju veljavnosti preostalih varčevalnih ukrepov in z javnofinančnimi posledicami že sprejetih ukrepov, v letu 2019 nakazuje poslabšanje strukturnega salda. Po dveh letih strukturnega ravnovesja oziroma presežka se namreč obeta ponovno ustvarjanje strukturnega primanjkljaja. Poslabšanje strukturnega stanja je še bolj izrazito v primarni bilanci sektorja država, ki ne vključuje trenutno še ugodnega gibanja izdatkov za obresti.
- Rast neto izdatkov sektorja država bo v letih 2018 in 2019 presegala dovoljeno po izdatkovnem pravilu.
- Slovenija bo glede na predlog OPN 2019 v letu 2019 izpolnjevala pravilo dolga, k čemur bo dobro polovico prispevala razmeroma visoka rast nominalnega BDP.

3. STALIŠČE VLADE RS DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

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

• Gospodarske razmere

Slovenija od leta 2012 izvaja politiko uravnovešenja javnih financ, tako na strani odhodkov kot prihodkov. Primanjkljaj javnih financ, ki se je v letih 2009–2011 gibal na ravni okoli 6 % BDP, se je s pomočjo večjega fiskalnega navora v letu 2012 znižal na 4 % BDP. Kljub počasnemu gospodarskemu okrevanju je Slovenija v letu 2013 zadržala primanjkljaj širšega sektorja države brez upoštevanja dokapitalizacije bank na ravni 4,4 % BDP (oz 14,7 % BDP z dokapitalizacijo bank), v letu 2015 izstopila iz postopka presežnega primanjkljaja (-2,9 % BDP), nato pa je primanjkljaj zmanjševala tako, da je v letu 2016 dosegel 1,9 % BDP, v letu 2017 pa je Slovenija nominalno uravnovežila saldo sektorja država (+28 mio oz. +0,07% BDP). Za leto 2018 je ocenjen nominalni presežek javnih financ v višini 0,8 % BDP. Tudi v prihodnje bo Vlada RS zagotavljala nominalen presežek sektorja država.

BDP se povečuje od leta 2014, v 2017 je dosegel predkrizno raven in vrh cikla. V letu 2018 bo gospodarska rast ostala na visoki ravni 4,4 % BDP. Na to je vplivala rast izvoza in investicij, ki je sicer nekoliko manjša od prejšnjega leta, ter povečanje zasebne in državne potrošnje. Zmernejša rast izvoza je med drugim povezana z upočasnitvijo tujega

povpraševanja. Investicijske aktivnosti se nadaljujejo na področju stanovanjskih in infrastrukturnih investicij ter investicij v opremo in stroje, kot posledica visoke izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti in dobrih poslovnih rezultatov podjetij. Na rast potrošnje bo letos vplivalo ugodno gibanje na trgu dela. Rast zaposlenosti ostaja letos visoka 2,8 %, vključno s povečevanjem zaposlovanja tujcev. Stopnja brezposelnosti se bo v letu 2018 znižala na 5,5 %, do leta 2020 pa naj bi dosegla raven iz 2008 (4,4 %), ko je bila najnižja¹. V prihodnjih letih bodo na pozitivna gibanja omejevalno vplivala demografska gibanja. Trg dela se sooča z omejevanjem ponudbe in neujemanjem znanja in spretnosti na trgu dela. O pomanjkanju ustrezno usposobljenih delavcev za proizvodnjo poroča 40 % podjetij. Posledično se pričakuje, da bo se bodo pritiski na rast plač okrepili. Pričakuje se, da za zagotavljanje konkurenčnosti rast plač v letu 2018 ne bo presegla rasti produktivnosti. Kljub temu lahko zaradi tega pričakujemo nekoliko poslabšan stroškovno konkurenčen položaj. Na rast plač v javnem sektorju bo ključno vplival dogovor med Vlado RS in sindikati javnega sektorja. Inflacija se bo nekoliko povečevala in bo do leta 2020 rahlo presegla 2 %. Na to bodo vplivali nadaljnja rast povpraševanja, zviševanje cen nafte in rast cen storitev ter posledična krepitev stroškovnih pritiskov.

Ob tem pri gibanju inflacije, kreditne sposobnosti bank, presežku na tekočem računu plačilne bilance še ni zaznati večjih sprememb. Ključno je, da rast plač še vedno zaostaja za produktivnostjo. Tveganja v mednarodnem okolju, ki bi lahko negativno vplivala na rast v prihodnjih letih, so povezana s protekcionističnimi ukrepi ZDA, negotovostjo glede ekonomskih politik v EU ter z izstopom Velike Britanije iz EU. Dejavniki iz domačega okolja so predvsem demografski trendi in previsoka rast plač na srednji rok.

Skladno z Direktivo sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 je eden od bistvenih elementov za zagotovitev uporabe realnih napovedi pri vodenju proračunske politike preglednost, ki vključuje uporabo objavljenih uradnih makroekonomskih in proračunskih napovedi, pripravljenih za javnofinančno načrtovanje. Vlada izpolnjuje zahteve (upoštevana je jesenska napoved, na kateri so pripravljene projekcije) in upošteva makroekonomske razmere in napovedi ter se zaveda, da je pri napovedovanju potrebna posebna mera previdnosti. Ravno zato je Vlada RS pristopila k spremembam Odloka le za leto 2019, ne pa tudi k pripravi srednjeročnega fiskalnega načrta (do leta 2022), zato se je Vlada v predlogu Osnutka proračunskega načrta zavezala, da počaka pomladanski del cikla EU semestra in takrat pripravi nov Odlok (za leta 2020 do 2022).

Naloga Vlade RS je v tem trenutku oblikovati ustrezen splet politik, ko se povečuje oz. zmanjšuje gospodarska aktivnost – običajno relativno glede na potencialni proizvod – v razmeroma rednih časovnih razmikih in ko je spremenjena gospodarska aktivnost značilna za večino sektorjev v narodnem gospodarstvu. Namen vlade je čim boljše doseči ekonomske cilje in predlagati ukrepe, s katerimi lahko stanje spremenimo v skladu s cilji. Fiskalna politika je eno izmed orodij stabilizacije poslovnega cikla; trenutno Vlada RS ocenjuje, da mora prvenstveno spodbujati dolgoročno gospodarsko rast in ustrezno prerazdeljevati dohodek.

- **Spremenjene okoliščine in predpostavke oz. namen Okvira**

Vlada ugotavlja, da je od uveljavitve Odloka v 2017 prišlo do pomembnih sprememb, ki se morajo odraziti v spremembah Okvira za leto 2019, saj v nasprotnem primeru ne bo mogoče

¹ SURS, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7707>. V 3. četrtletju 2018 je bila stopnja brezposelnosti 5 %, kar je najnižje po letu 2008.

izvajati zakonov in drugi predpisov, ki so bili v vmesnem obdobju sprejeti. Spremembi makro napovedi jeseni 2017, na podlagi katere so bili takrat ocenjeni prihodki in postavljeni odhodkovni cilji, je sledila spomladanska napoved 2018, ki je bila ugodnejša od jesenske napovedi 2017, nato pa še jesenska napoved 2018, ki nekoliko znižuje ugodnejšo gospodarsko klimo. Makro napovedi pomenijo enega od pomembnih elementov spremenjenih okoliščin in so prikazane v spodnji tabeli.

Osnovne makroekonomske predpostavke:

Makroekonomska izhodišča	Jesenska napoved 2017	Pomladanska napoved 2018	Jesenska napoved 2018
Realni BDP, stopnja spremembe	3,9	5,1	4,4
Zasebna potrošnja	3,0	3,6	2,7
Končna potrošnja države	0,9	1,7	2,7
bruto investicije	8,0	10,0	9,0
Izvoz – uvoz (<i>prispevek k gosp. rasti</i>)	0,6	0,9	0,9
Letna rast življenjskih stroškov	101,6	101,5	101,8
Nominalna rast prispevne osnove (mase plač)	105,7	107,4	107,6
Nominalna rast povprečne plače v RS	103,6	104,0	103,5
Realna rast povprečne plače v RS	102,0	102,5	101,7
Rast skupnega števila zaposlenih(prejemnikov plač)	102,0	103,6	103,2

Gospodarska rast pomembno vpliva tudi na izboljšanje javnih financ, kar se kaže skozi povečane prilive iz naslova davčnih prihodkov. Krepi se zaposlovanje, podjetja ustvarjajo več dodane vrednosti in boljše rezultate. Pozitivne razmere na trgu dela v 2018 omogočajo, da pokojninska in zdravstvena blagajna lažje izpolnjujeta svoje obveznosti.

Kot že omenjeno, mora vlada pri načrtovanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov zasledovati zadnjo makroekonomsko napoved. Vlada kljub zavedanju problema naslavljanja in spreminjanja Odloka le za eno leto meni, da je za srednjeročne načrte in ustrezno fiskalno strategijo treba počakati na pomladansko napoved 2019, pri tem pa si prizadevati za doseg širšega družbenega in ekonomskega prepleta politik pri upoštevanju fiskalnih ciljev. Žal »numerični in matematični cilji« ne zagotavljajo ustreznosti vodenja ekonomskih politik in tudi ne naslavljanja vseh izzivov v posameznem letu. Spremembe odloka je bilo treba pripraviti na podlagi analize stanja in sistemsko ne trajno rešenih ukrepov preteklih let. Kljub povedanemu so bili predlogi omejevalnih ukrepov za leto 2019 pripravljene, a zavrženi s strani zakonodajne veje oblasti. Pri tem ni dvoma, da se na ta način spreminja smer ekonomske politike.

Ekonomske politike držav članic EU spadajo tudi med zadeve skupnega pomena in morajo biti koordinirane na ravni EU, t.j. v okviru Sveta EU v sestavi finančnih ministrov. Prispevati morajo k doseganju ciljev EU v skladu z načeli odprtega tržnega gospodarstva, učinkovite alokacije resursov, stabilnosti cen, zdravih javnih financ in denarnih pogojev ter vzdržne plačilne bilance. EU določa za države članice širše smernice ekonomske politike na področju proračunske politike, strukturne politike, trga dela in zaposlitvene politike. In ravno znotraj EU je opaziti podobno logiko in smer delovanje, ko v ospredje prihajajo nacionalne politike za zagotavljanje rasti (in ne le za spoštovanje fiskalnih pravil). Evropska komisija je v okviru predložitve osnutkov proračunski načrtov za leto 2019 države članice evro območja razvrstila v štiri kategorije glede na skladnost njihovih proračunskih načrtov z evropsko zakonodajo. Za eno državo (Italijo) so bila ugotovljena resna neskladja. Za pet držav je bilo ugotovljeno, da

obstaja tveganje neskladnosti njihovih proračunskih načrtov (Belgija, Francija, Portugalska, Slovenija in Španija). Za tri države je bila ugotovljena visoka stopnja skladnosti (Estonija, Latvija in Slovaška). Komisija je ugotovila tudi, da so v okviru poročanja osnutkov proračunskih načrtov 2019 tri države oddale proračunske načrte po scenariju nespremenjenih politik (Latvija, Luksemburg in Slovenija).

- **Poslabšanje strukturnega položaja, oddaljevanje od MTO (srednjeročni cilj), fiskalni cilji**

Kot navaja Fiskalni svet, Evropska komisija določi vsaka tri leta MTO. Trenutno je za Slovenijo določen kot strukturni presežek v višini 0,25 % BDP.

Ob tem je pomembno poudariti, da iz veljavne EU zakonodaje ni mogoče nedvomno ugotoviti, ali se doseganje MTO ugotavlja ex-ante ali ex-post. To vedenje je pomembno, saj je od tega odvisno, kdaj ob upoštevanju 15. člena ZFisP je MTO dosežen in se uveljavi »domače fiskalno pravilo«, določeno v 3. členu ZFisP. Tudi na ravni EU se z letom 2019 izteka ex post vrednotenje triletnega obdobja za doseg MTO, hkrati pa se prične nova postopek za izračun MTO 2020 - 2022. Pri tem je pomembno tudi to, da Evropska komisija ni pojasnila posledic nedoseganja MTO in prehoda na nov MTO.

V predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019 je Vlada RS podrobneje za prihodnje leto predstavila prihodke in odhodke sektorja država, kot tudi že veljavne ukrepe z učinki v letu 2019 iz naslova plač v javnem sektorju in socialnih transferov ter povečan obsega porabe zdravstvene blagajne in blagajn lokalnih skupnosti. Poseben poudarek Slovenija daje tri leta po izhodu iz postopka preseženega primanjkljaja pravilu dolga. Pravilo dolga predstavlja osnovno vodilo pri snovanju ekonomskih politik. Na drugem mestu je vzdržnost javnih financ, pri čemer si bo Slovenija prizadevala ohranjati pozitiven nominalen saldo sektorja država. V nasprotnem primeru ne moremo zagotavljati ne ustreznega spleta ekonomskih politik ne ustrezne ravni gospodarske rasti, ker se vse podreja (pre)hitri zahtevani fiskalni konsolidaciji.

Ministrstvo za finance je širšo strokovno javnost in Evropsko komisijo večkrat opozorilo na neustreznost določanja srednjeročnega cilja (MTO), kjer so potencialne obveznosti, povezane s staranjem prebivalstva, nad-vrednotene v primerjavi z obstoječim dolgom, zato letno sledenje doseganju cilja (le matematično preračunano) v prehodnem obdobju skladno z ZFisP lahko pusti nepopravljive posledice v gospodarstvu. Prav tako je za RS problematična matrika zahtevanih ustreznih fiskalnih naporov, ker se zanaša na proizvodno vrzel in matematično določene meje zahtevanih fiskalnih naporov vsako leto, ki ne odsevajo ekonomske realnosti.

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 prehitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ v celotnem obdobju vlade. S tem bi ogrozili nadaljnjo rast slovenskega gospodarstva, kar bi imelo negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Nesporno je, 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 vlada, sprejme pa DZ.

Slovenija je ob predpostavki spremenjenih politik skladna z zahtevami Pakta stabilnosti in rasti z vidika pravila dolga. Dolg države je še vedno nad 60 % BDP (2018: 70,3 % BDP, cilj 2019: 66,6 % BDP), vendar se vztrajno znižuje s predvideno dinamiko, kriterij bo izpolnjen konec srednjeročnega obdobja te vlade. Slovenija je bila v preteklem obdobju druga med državami članicami EU (za Irsko) po zniževanju dolga v % BDP. Slovenija bo nadaljevala z aktivnostmi za doseganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ skladno s pravili z jasnim ciljem, da ne bo zavirala gospodarske rasti, npr. zniževala meje izdatkov zaradi pospešene absorpcije EU sredstev; ne bo več zniževala investicij, ampak bo vsaj ohranjala dosežene ravni. (Od krize naprej je bila realna rast investicij v osnovna sredstva negativna, v letu 2017 je dosegla 10% medletno rast oz. investicije so na ravni 20 % BDP). Za Slovenijo sta predvsem pomembna ohranjanje gospodarske rasti in dvig produktivnosti ob ustrezni ravni dolga sektorja država.

- **Ciljni scenarij, ovrednotenje zadnjih dveh let, srednjeročna fiskalna strategija**

Tudi Vlada RS ugotavlja, da ima predstavljeni scenarij vpliv na javnofinančni saldo letošnjega in prihodnjih let. Vlada RS se strinja z oceno, da Fiskalni svet RS ni dolžen dajati mnenja k Osnutku proračunskega načrta. A neskladje v zakonu tako glede rokov, priprav dokumentov, odstopanja od utečenih časovnic, ni ustrezno rešeno. Če bi Vlada Fiskalnemu svetu posredovala le Okvir (brez OPN), bi FS ne imel zadosti informacij. Fiskalni svet ugotavlja, da bi morali načrtovati javnofinančne prihodke z načelom previdnosti in da se je rast izdatkov okrepila. Kot že omenjeno, je bila previdnost pri načrtovanju upoštevana, odhodkovna stran pa je odraz sprejetih zavez. Vlada RS se ne more strinjati z dinamiko nadaljnje javnofinančne konsolidacije, ki jo priporoča Fiskalni svet, ker ta niti ne pojasni, kako v enem letu doseči ustrezno znižanje (kateri zakon oz. dogovor, ki je sprejet, bi spremenili, in kako).

V Sloveniji se delež javnofinančnih odhodkov v odstotkih BDP od 2015 naprej vztrajno znižuje². V letu 2017 je bil delež javnofinančnih odhodkov 43,2 % (od leta 2015 se je znižal za 4,5 o.t.). Padec je deloma posledica ukrepov, ki so omejevali rast izdatkov, ter večje gospodarske aktivnosti. Padec deleža javnofinančnih odhodkov sicer v povprečju beležimo v celotni EU in evrski skupini, čeprav padec ni tako izrazit. Delež je v povprečju EU v letu 2017 znašal 45,8 %, v evrski skupini pa 47 % BDP. V Nemčiji delež v celotnem obdobju ostaja okrog 44 %. Podobno kot v Sloveniji se je znižal delež na Irskem za 3,1 o.t., v Avstriji, Italiji in na Švedskem pa se je znižal od 0,3 do 1,9 o.t. Raven javnofinančnih izdatkov, izraženih v deležu BDP, se je v zadnjih letih v Sloveniji znižal pod povprečje EU. V strukturi izdatkov so se v zadnjem desetletju povečali zlasti izdatki za obresti in pokojnine, ki so iz javne porabe delno izrinili izdatke za druge namene, predvsem investicije.

Na drugi strani se je v Sloveniji po letu 2015 zmanjšal tudi delež javnofinančnih prihodkov v BDP, čeprav z manjšo stopnjo. Medtem se je ta delež v povprečju EU in evrske skupine obdržal na podobni ravni. V Sloveniji tako beležimo znižanje prihodkov s 44,9 % v letu 2015 na 43,2 % BDP v letu 2017, oziroma za 1,7 o.t. V Nemčiji delež v celotnem obdobju ostaja okrog 45 %, v Avstriji in Italiji, na Švedskem in Danskem pa se je od leta 2015 do 2017 znižal od 0,3 do 1,7 o.t. ter povečal za 1,1 o.t. na Švedskem. Podobno kot pri odhodkih je delež javnofinančnih prihodkov v Sloveniji nižji od povprečja EU. Pri tem je tudi pomembna primerjava, da v Sloveniji z davki in prispevki pobereemo približno 85 % celotnih prihodkov,

² Delež javnofinančnih odhodkov v % BDP se je izrazilo povečal v letu 2013 (59,5%), posledica na eni strani padca ravni BDP in enkratnega odhodka dokapitalizacije bank v tistem letu, v naslednji letih pa se je stalno zmanjševal.

medtem ko je povprečju EU držav 89,5 %. Struktura davčnih prihodkov se je v zadnjih letih spremenila v smeri višjih prihodkov od obdavčitve potrošnje. V strukturi celotnih prihodkov države se je v zadnjem desetletju povečal delež nedavčnih prihodkov.

Vlada RS se strinja s Fiskalnim svetom, da so bili v zadnjih letih narejeni koraki k doseganju srednjeročnega cilja, kjer bi po pravilih morali ostati, a očitno je bila fiskalna konsolidacija rešena nesistemske in »ne trajno« in so se izzivi prenesli v novo srednjeročno obdobje. Pri tem bo potrebno nasloviti tudi izzive gibanja in raven javnofinančnih odhodkov in prihodkov v zadnjih letih, kar nakazuje potrebo po novem razvojnem premisleku v naslednjem srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Razmislje je potreben pri iskanju novih virov, ki bodo potrebni zaradi demografije in tehnologije, kot tudi glede dogovora o strukturi tako odhodkov in prihodkov. Slovenija nujno potrebuje razvojni premik, če želi ohraniti ugodne življenjske razmere in dolgoročno vzdržne družbene odnose.

Na skupne javnofinančne odhodke med drugim pomembno vplivajo sredstva za zaposlene in socialni transferji, ki jih v nadaljevanju izpostavljamo (skupaj predstavljajo skoraj 30 % vseh odhodkov). Področji sta pomembni tudi z vidika aktualnega dogovora o plačah v javnem sektorju, ukrepih na področju socialne in družinske politike, kot tudi dolgoročnih strukturnih reform, kot je pokojninska reforma. Prav tako so pomembni tudi z vidika razmerja do drugih odhodkov – investicij. Stroški dela oziroma rast mase sredstev za ta namen je bila od leta 2009 dalje z raznimi ukrepi omejena zaradi javnofinančne in gospodarske krize. Ukrepi, sprejeti v soglasju s sindikati javnega sektorja, so v letih 2012 in 2014 vplivali na znižanje mase sredstev in s tem prispevali k javnofinančni konsolidaciji. Od leta 2015 dalje se ukrepi postopno sproščajo. Reprezentativni sindikati in nekateri drugi sindikati javnega sektorja so konec leta 2017 napovedali stavko in začeli na vlado naslavljati stavkovne zahteve, katerih realizacija bi pomenila povečanje javnofinančnih odhodkov za približno 990 mio evrov. Pogajanja o razrešitvi stavkovnih zahtev, ki so se pričela v začetku leta 2018, so bila prekinjena zaradi političnih okoliščin in takratni zadnji predlog koalicije je bil ocenjen na 306 mio €, vključeval pa je tudi postopnost uveljavitve tako novih pravic kot tudi dodatno podaljšanje dosedanjih ukrepov.

Pogajanja so se jeseni nadaljevala, saj so bile stavke ponovno napovedane po nastopu nove vlade. Vlada se je tekom pogajanj uspela dogovoriti z večino sindikatov o razrešitvi njihovih stavkovnih zahtev, ki se nanašajo na plače in druge prejemke javnih uslužbencev in v začetku decembra podpisala Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju. Sklenjen Dogovor o plačah v letu in drugih stroških dela v letu 2018³ v javnem sektorju bo imel v letu 2019 finančni učinek okoli 154 mio EUR. Skupaj z rednimi napredovanjem to predstavlja okoli 230 mio EUR oziroma 5 % več v celotnem javnem sektorju glede na preteklo leto. Dogovor je po vrednosti podoben vrednosti ukrepov, ki so bili že vključeni v projekcijah Programa stabilnosti 2018 in Osnutka proračunskega načrta za 2019 ob nespremenjenih politikah, ki pa so po sporazumu dodatno premaknjeni v prihodnja leta⁴. To pomeni, da za leto 2019 ni bistvene razlike v višini mase sredstev za stroške dela v javnem sektorju od že napovedanih projekcij. Dejstvo pa je, da bodo sprejete obveznosti iz dogovora pomenile dodatno obremenitev javnofinančnih odhodkov še v letih 2020 in 2021.

³ Na podlagi dogovora se določajo povišanja plačnih razredov delovnih mest in nazivov v vseh plačnih skupinah (razen pri funkcionarjih, direktorjih in zdravnikih) ter povišanja nekaterih dodatkov.

⁴ Dogovor vključuje tudi podaljšanje ukrepa, ki se nanaša na omejitev izplačevanja delovne uspešnosti do junija 2020 ter uveljavlja trajen zamik pravice do napredovanja na 1. december tekočega leta.

V primerjavi s povprečjem EU in evrsko skupno Slovenija namenja v deležu BDP več sredstev za zaposlene v javnem sektorju (2017: EU 9,9%, EA 9,8%, SI 11,2%). Obseg in rast sredstev za zaposlene v sektorju država je odvisna od obsega zaposlenih in konteksta javnega sektorja v državi. V Sloveniji se je delež zniževal do 2015, kasneje pa se je nekoliko povečal zaradi sproščanja ukrepov, omenjenih zgoraj.

Za socialne transfere, kamor se uvrščajo tudi odhodki za pokojnine, je Slovenija v 2017 namenila 17 % BDP. V strukturi odhodkov vseh socialnih nadomestil je v Sloveniji največji delež namenjen za pokojnine (okoli 60 %). Sredstva za pokojnine in število upokojencev sta se do sprejema pokojninske reforme 2013 povečevala. Potem se je zaradi pozitivnih učinkov reforme tako rast novih upokojencev kot tudi sredstev za pokojnine upočasnila. Zaradi javnofinančne konsolidacije se je kljub novi ureditvi načina usklajevanja pokojnin, usklajevanje pokojnin omejilo. Prav tako se je omejilo izplačevanje letnih dodatkov za upokojence. Omejevalni ukrepi v preteklih letih so vplivali na poslabšanje gmotnega položaja uživalcev pokojnin in drugih prejemkov (realna vrednost pokojnin se je v zniževala). V letu 2016 je bila zamrznitev usklajevanja pokojnin odpravljena. V 2017 in 2018 so se pokojnine usklajevale dvakrat in sicer v skupni višini 1,15 %, kar je nominalno znašalo približno 58 milijonov, in 3 % (cca 150 milijonov evrov), s čimer se tudi v prihodnje z načrtom usklajevanja pokojnin v letu 2019 nadaljuje odprava slabšega gmotnega položaja upokojencev.

K javnofinančni konsolidaciji so pomembno vplivali tudi omejevalni ukrepi na področjih družinske politike in politike socialnega vključevanja. Izdatki za te namene so se začeli povečevati predvsem po letu 2015 po postopnem prenehanju sprejetih omejevalnih ukrepov. Zaradi gospodarske rasti pa se delež v odstotku BDP ohranja na podobni ravni. Učinki prenehanja omejevalnih in nekaterih novih ukrepov⁵ na tem področju so na letni ravni povišali socialne izdatke za okoli 80 milijonov evrov. Po letu 2018 se bodo zaradi prenehanja veljavnosti t.i. sider; stalnega povišanja višine minimalnega dohodka, odmrznitev dela 5. dohodkovnega razreda pri državnih štipendijah in drugih ukrepih, sredstva povečala za okoli 140 milijonov evrov. Dokončno bodo omejevalni ukrepi odpravljani v letu 2019, kar pa kljub temu ne bo povečevalo deleža teh sredstev v BDP. Zaradi demografskih, tehnoloških in socialnih trendov pa lahko oziroma moramo predvidevati v prihodnje višje rasti teh odhodkov.

EU črpanje ostaja optimističen cilj po mnenju Fiskalnega sveta, a Vlada RS pojasnjuje, da ocene temeljijo na INOP (Izvedbeni načrt Operativnega programa, jesen 2018), za katerega odgovarja vsak posredniški organ in organ upravljanja. Dejstvo je, da bo potrebno pospešiti črpanje ter zaradi pravil in mejnikov doseganja uspešnosti ciljev in kazalnikov dodatno zagotoviti pravice porabe. Povečati se bo morala investicijska dejavnost. Slovenija bo nadaljevala z aktivnostmi za doseganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ skladno s pravili, tako da ne bo zavirala gospodarske rasti, npr. zniževala meje izdatkov zaradi pospešene absorpcije EU sredstev; ne bo več zniževala investicij, ampak bo vsaj ohranjala dosežene ravni.

Sloveniji sta pomembna ohranjanje gospodarske rasti in dvig produktivnosti ob ustrezni ravni dolga sektorja država. Na področju produktivnosti Slovenija zaostaja za EU povprečjem. Produktivnost, merjena z bruto domačim proizvodom na zaposlenega v standardih kupne moči, v zadnjih letih dosega nekoliko več kot 80 % povprečja EU. Glavni dejavnik za dolgoročno izboljšanje konkurenčnosti je dvig produktivnosti.

⁵ Med ukrepi so povišanje otroškega dodatka za 5. in 6. dohodkovni razred, sprejem Zakona o osebni asistenci, Zakon o socialnem vključevanju invalidov, pomoč ob rojstvu otroka, delna odprava zamrznitev pri državnih štipendijah, začasno povišanje osnove višine minimalnega dohodka, itd.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Vlada RS v 2019 zasleduje načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov, tako da zagotavlja nadaljevanje gospodarske rasti oz. je ne hromi v času umirjanja rasti v evro območju. Ohlajanje, ki ga je možnost zaznati v evro območju, ni omogočilo realizacije celotnih proizvodnih potencialov gospodarstva, ne v Sloveniji ne v evro območju. Fiskalna politika je sicer eno izmed orodij stabilizacije poslovnega cikla, trenutno Vlada RS ocenjuje, da mora prvenstveno spodbujati dolgoročno gospodarsko rast in ustrezno preraščevati dohodek.

Vlada vztraja pri ugotovitvi, da je prišlo do pomembnih sprememb, skladno z Direktivo sveta 2011/85/EU, zato Ministrstvo za finance dosledno izpolnjuje zahteve glede načrtovanja proračunskih in makro projekcij (upoštevana je jesenska napoved, projekcije so realno pripravljene na tej oceni). Vlada RS je pristopila k spremembam Odloka za leto 2019 in bo pripravila srednjeročni načrt do leta 2022, ko bo imela na voljo spomladansko napoved UMAR 2019.

Tudi v EU je opaziti podobno logiko in smer delovanja, da v ospredje prihajajo nacionalne politike za zagotavljanje rasti (in ne le zgolj numerično spoštovanje fiskalnih pravil). V predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019 (priloga k Odloku) je Vlada RS že podrobneje za prihodnje leto predstavila vse prihodke in odhodke sektorja država kot tudi že veljavne ukrepe z učinki v letu 2019 iz naslova plač v javnem sektorju in socialnih transferov ter povečanim obsegom porabe zdravstvene blagajne in blagajn lokalnih skupnosti. Povečani izdatki so posledica tudi višjih prihodkov, ne le višjega trošenja, in zagotavljajo normalno delovanje trem blagajnam javnega financiranja (ZPIZ, ZZZS in občinam).

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, ki bi ogrozila rast slovenskega gospodarstva in imela negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Nesporno je, 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 vlada le predlaga, sprejme pa DZ.

Fiskalna konsolidacija je bila v preteklem obdobju rešena nesistemske in »ne trajno«, zato so se izzivi prenesli v novo srednjeročno obdobje. Pri tem bo potrebno nasloviti tudi izzive demografskih gibanj in raven javnofinančnih odhodkov in prihodkov v zadnjih letih, ker nakazujejo potrebo po novem razvojnem premisleku v naslednjem srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Razmislek je potreben pri iskanju novih virov, ki bodo potrebni zaradi demografije in tehnologije, kot tudi glede dogovora o strukturi tako odhodkov in prihodkov. Slovenija nujno potrebuje razvojni premik, če želi ohraniti ugodne življenjske razmere in dolgoročno vzdržne družbene odnose.

Dejstvo je, da je odgovorno javnofinančno načrtovanje temelj odgovorne ekonomske politike države, vendar tudi ta ni sama sebi namen - vlada je dolžna zagotoviti odgovorno izvajanje javnofinančne politike v kontekstu tudi ostalih prioritet za doseganje blaginje vseh generacij.

Uravnotežen pristop med cilji, ki jih zasleduje Vlada RS, je v tem primeru v izrazito korist prebivalcev in prebivalk Slovenije.

Poseben poudarek Slovenija daje tri leta po izhodu iz postopka preseženega primanjkljaja pravilu dolga, ki predstavlja osnovno vodilo pri snovanju ekonomskih politik. Na drugem mestu je vzdržnost javnih financ, pri čemer si bo Slovenija prizadevala ohranjati pozitiven nominalen saldo sektorja država. S tem želimo zagotavljati ustrezen splet ekonomskih politik za zagotavljanje ustrezne ravni gospodarske rasti, kar je ključno za ustrezen gospodarski razvoj Republike Slovenije.