

## POVZETEK

Fiskalni svet po pregledu predloga Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država in osnutka Programa stabilnosti 2019 za obdobje 2019–2022 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja letos odstopajo od fiskalnih pravil, od leta 2020 naprej pa so z njimi skladna. Projekcije v predloženih dokumentih so sicer zastavljene blizu mejnih dovoljenih vrednosti fiskalnih pravil. Ob tem so izpostavljene precejšnje tveganje, ki izvirajo zlasti iz nekaterih napovedanih, a v predloženih dokumentih še ne upoštevanih, ukrepov ekonomske politike. Tveganja izhajajo tudi iz makroekonomskega okolja. Nadaljevanje ugodnih razmer bo omogočalo sprejem potrebnih strukturnih ukrepov, ki bodo zagotovili dolgoročno vzdržnost javnih financ, zlasti v luči naraščajočih javnofinančnih pritiskov, povezanih s staranjem prebivalstva.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarska rast je trenutno višja od ocenjene rasti potencialnega proizvoda. V obdobju Programa stabilnosti 2019 se bo pozitivna proizvodna vrzel le postopno zapirala. Pričakuje se večanje prispevka domačega povpraševanja h gospodarski rasti, omejitve na trgu dela, povezane tudi z demografskimi dejavniki, pa naj bi vplivale na povečane stroškovne pritiske.
- Gospodarska rast, njena spremenjena struktura in nadaljnje znižanje izdatkov za obresti so bili ključni dejavniki lanskega izboljšanja stanja javnih financ. Program stabilnosti 2019 predvideva v obdobju 2019–2022 presežek sektorja država na ravni okoli 1 % BDP. Po letošnji okrepitvi rasti prihodkov in izdatkov naj bi se rasti v prihodnjih letih umirile, kar je po naši oceni tudi posledica nedorečenosti politik od prihodnjega leta naprej.

Glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) na podlagi predloga Okvira in projekcij v Programu stabilnosti 2019 so glavne ugotovitve naslednje:

- Po oceni Fiskalnega sveta predložene javnofinančne projekcije v Programu stabilnosti 2019 za leto 2019 niso skladne s fiskalnimi pravili. Program stabilnosti 2019 namreč za leto 2019 predvideva višjo raven izdatkov sektorja država, kot je bila predvidena v decembra 2018 sprejetem Okviru za pripravo proračunov za obdobje 2018–2020.
- Kriterij EU, da s prihodnjim letom za Slovenijo primanjkljaj strukturnega salda ne sme biti višji kot -0,25 % BDP, bo v obdobju projekcij dosežen. Za skladnost s tem pravilom v obdobju 2020–2022 glede na trenutno ocenjeno izhodiščno stanje v letu 2019 ni potreben strukturni napor. Program stabilnosti 2019 srednjeročne uravnoteženosti kot cilja iz 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu izrecno ne opredeli. Strukturni saldo naj bi bil srednjeročno izravnani v letu 2022 ob upoštevanju trenutnih ocen dolžine poslovnega cikla, ocene pa kažejo, da bi bilo za doseg tega cilja v prihodnosti potrebno tudi ustvarjanje strukturnih presežkov.
- Izdatkovno pravilo EU v letu 2019 ne bo izpolnjeno. V letu 2020 in v povprečju obeh let pa bodo neto izdatki rasli počasneje od ocenjene dolgoročne rasti potencialnega proizvoda.
- Pravilo dolga naj bi bilo v celotnem obravnavanem obdobju izpolnjeno, saj se bo delež dolga v BDP predvidoma zniževal z ustrežno dinamiko, v letu 2021 pa naj bi se znižal pod mejo 60 % BDP.

- Ob upoštevanju povprečja širšega nabora ocen proizvodne vrzeli bo domače fiskalno pravilo ob uresničitvi projekcij v obdobju 2020–2022 izpolnjeno, saj predvidene ravni izdatkov v vseh letih zaostajajo za trenutnimi ocenami maksimalno dovoljenih izdatkov na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu.

Predvideno večanje nominalnega presežka je po mnenju Fiskalnega sveta povezano s precejšnjimi negativnimi tveganji. To zahteva dosledno spoštovanje načela previdnosti pri načrtovanju glavnih agregatov fiskalne politike, ki ga odraža 4. člen Zakona o fiskalnem pravilu. Zato Fiskalni svet kljub predvidenemu izpolnjevanju fiskalnih pravil v predlogu Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in v osnutku Programa stabilnosti 2019 opozarja na naslednja tveganja, povezana s projekcijami v obeh dokumentih:

- V projekcijah, vključenih v predložene dokumente, so trenutno upoštevani le ukrepi, ki bodo pozitivno vplivali na javnofinančna gibanja.
- Tveganja na strani prihodkov so povezana predvsem z možnim poslabšanjem razmer v mednarodnem okolju ter z ukrepi, ki jih je vlada že napovedala, a še niso bili vključeni v ocenjevane dokumente.
- Tveganja na strani izdatkov so povezana predvsem z napovedanimi ukrepi, ki bi lahko bistveno poslabšali ne le kratkoročne, temveč predvsem dolgoročne izglede javnih financ, ter z morebitnimi dodatnimi zahtevami po večanju izdatkov.

Oba predložena dokumenta skladno z zakonodajo predstavljata podlago srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Fiskalni svet pričakuje, da bodo ob spremenjenih okoliščinah tudi proračunski dokumenti ustrezno spremenjeni in bodo tudi ob spremembah vedno umeščeni v celovit večletni srednjeročni okvir skladno z zahtevami zakonodaje.

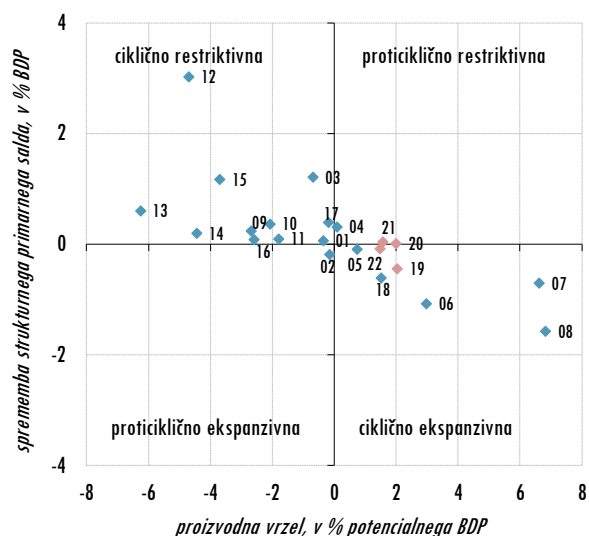
Predvideni približno izravnani strukturni položaj javnih financ v prihodnjem srednjeročnem obdobju in vztrajanje ugodnih makroekonomskih razmer odpirata možnosti za izvedbo široko zasnovanih strukturnih reform. Te bi morale že v začetnem obdobju političnega cikla ustrezno nasloviti pričakovano dolgoročno poslabšanje položaja javnih financ, povezanega s staranjem prebivalstva. V nasprotnem primeru se bodo tudi ob odsotnosti makroekonomskih šokov pritiski na javne finance večali in sčasoma zahtevali nepriljubljene ukrepe, ki lahko negativno vplivajo na blaginjo prebivalstva.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

		2019	2020	2021	2022
A	Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	✗	✓	✓	✓
B	Izdatkovno pravilo	✗	✓		
C	Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓	✓	✓	✓
D	Domače fiskalno pravilo	✗	✓	✓	✓
A	Strukturni saldo (v % BDP)	-0,1	0,0	0,4	0,5
	Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	0,25	-0,25	-0,25	-0,25
	Srednjeročna uravnoteženost (povprečje 8 let)*				-0,1
B	Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	5,3	3,9		
	Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	5,1	4,9		
C	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	65,4	61,3	57,9	54,7
	Dovoljena raven dolga (v % BDP)	69,6	69,1	68,6	68,1
D	Obseg izdatkov v predlogu Okvira 2020-2022 (mio EUR)	...	21.480	22.160	23.000
	Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)	...	21.546	22.375	23.270

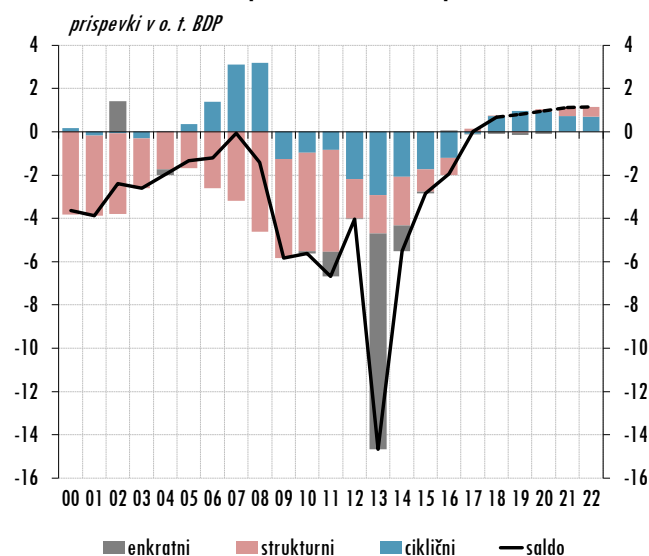
Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS. Opomba: \* Uravnoteženost skozi celoten gospodarski cikel.

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2022



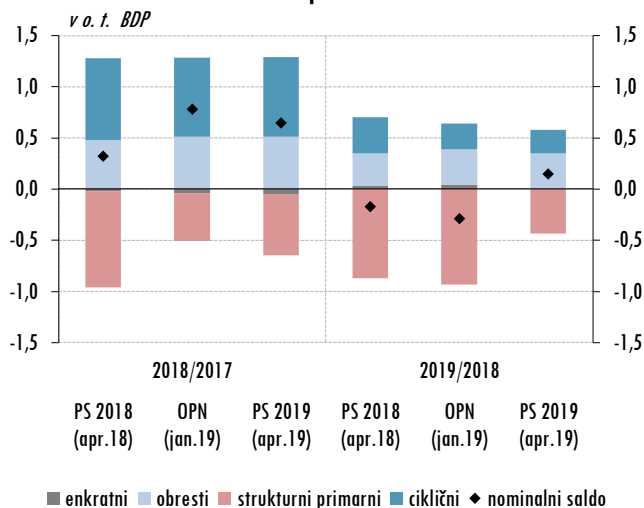
Vir: SURS, MF, UMAR, IMF, OECD, EK; preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

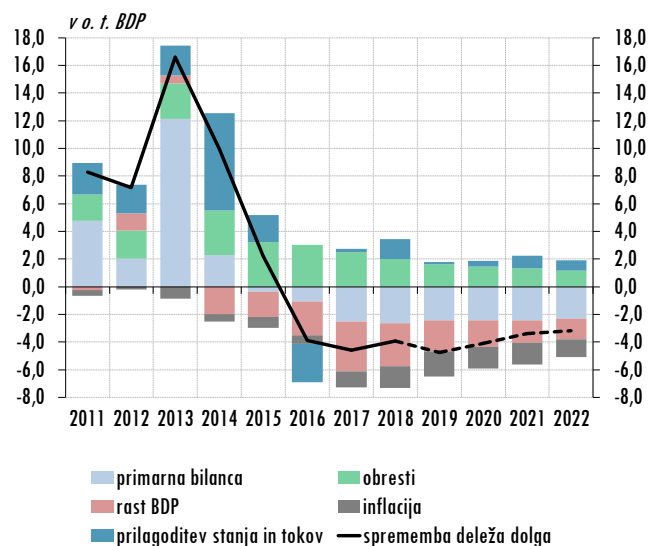
Slika 3: Prispevki k spremembi nominalnega salda sektorja država



Opomba: Zmanjšanje izdatkov za obresti se odraža v izboljšanju salda.

Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Sprememba javnega dolga



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.