



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

## **Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018**

Maj 2019



**KAZALO:**

<b>Predgovor</b>	<b>5</b>
<b>1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2018</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Sestava Fiskalnega sveta</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2018</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Fiskalni svet in Državni zbor</b>	<b>13</b>
<b>1.5 Stiki Fiskalnega sveta z mediji</b>	<b>14</b>
<b>1.6 Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta</b>	<b>15</b>
<b>1.6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU</b>	<b>15</b>
<b>1.6.2 Stiki z drugimi neodvisnimi fiskalnimi institucijami</b>	<b>16</b>
<b>1.6.3 Stiki z mednarodnimi institucijami</b>	<b>16</b>
<b>2. Izbrane teme</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Stroški dela v sektorju država</b>	<b>20</b>
<b>2.1.1 Pregled gibanja sredstev za zaposlene v sektorju država in mednarodna primerjava</b>	<b>20</b>
<b>2.1.2 Vpliv sredstev za zaposlene na vodenje proticiklične fiskalne politike</b>	<b>25</b>
Okvir 2.1: Sredstva za zaposlene in temeljni agregati sektorja država	26
<b>2.1.3 Ocena sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država</b>	<b>27</b>
<b>2.1.4 Zaključek</b>	<b>32</b>
<b>2.2 Ocena odvisnosti nominalnega salda sektorja država od poslovnega cikla</b>	<b>33</b>
<b>2.2.1 Uvod</b>	<b>33</b>
<b>2.2.2 Metodologija</b>	<b>35</b>
<b>2.2.3 Ocene</b>	<b>36</b>
<b>2.2.4 Ocene elastičnosti in usmeritve fiskalne politike</b>	<b>40</b>
<b>2.2.5 Zaključki</b>	<b>41</b>
<b>2.3 Primerjava porazdelitve javnofinančnih agregatov znotraj leta z dolgoletnimi povprečji</b>	<b>43</b>
<b>2.4 Prispevki komponent prihodkov in izdatkov k odstopanju napovedi agregatov</b>	<b>47</b>
Okvir 2.2: Revizije podatkov o javnofinančnih agregatih po metodologiji ESA	50
<b>Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2018</b>	<b>52</b>
<b>Priloga 2: Pojmovnik</b>	<b>56</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	10
Slika 1.2	Temeljni mejniki delovanja Fiskalnega sveta v 2018	11
Slika 1.3	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	13
Slika 1.4	Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2018	14
Slika 2.1	Delež sredstev za zaposlene v BDP in izdatkih sektorja država	20
Slika 2.2	Rast sredstev in izdatkov brez sredstev	20
Slika 2.3	Povprečna letna realna rast po obdobjih	21
Slika 2.4	Povprečna letna realna rast po obdobjih	21
Slika 2.5	Povprečna letna realna rast po obdobjih	22
Slika 2.6	Povprečna letna realna rast po obdobjih	22
Slika 2.7	Delež sredstev za zaposlene v ostalih izdatkih sektorja država (2017)	23
Slika 2.8	Zaposlenost in sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo	23
Slika 2.9	Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo (2017)	23
Slika 2.10	Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo	23
Slika 2.11	Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na BDP na prebivalca	24
Slika 2.12	Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo	24
Slika 2.13	Cikličnost sredstev za zaposlene	25
Slika 2.14	Cikličnost sredstev za zaposlene na zaposlenega	25
Slika 2.15	Sredstva za zaposlene	29
Slika 2.16	Razmerje med povprečno plačo v sektorju država in zasebnem sektorju glede na izobrazbo	30
Slika 2.17	Struktura zaposlenih po izobrazbi	30
Slika 2.18	Ocene javnih uslužbencev v organih državne uprave	31
Slika 2.19	Nominalni in strukturni saldo (levo) ter javni dolg (desno) v poslovnem ciklu	34
Slika 2.20	Postopek ocenjevanja občutljivosti salda sektorja država na proizvodno vrzel	36
Slika 2.21	Primerjava ocene elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel z ocenami Evropske komisije za države EU	39
Slika 2.22	Odvisnost strukturnega salda od ocene elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel	40
Slika 2.23	Prihodki po kvartalnih, kot delež v celem letu	44
Slika 2.24	Izdatki po kvartalnih, kot delež v celem letu	44
Slika 2.25	Prihodki po mesecih, kot delež v celem letu	44
Slika 2.26	Odhodki po mesecih, kot delež v celem letu	44
Slika 2.27	Davčni prihodki (70) po mesecih, kot delež v celem letu	45
Slika 2.28	Nedavčni prihodki (71) po mesecih, kot delež v celem letu	45
Slika 2.29	Investicijski odhodki in transferi (42+43) po mesecih, kot delež v celem letu	45
Slika 2.30	Izdatki za blago in storitve (402) po mesecih, kot delež v celem letu	45
Slika 2.31	Prispevki k odstopanju pri napovedih izdatkov sektorja država	48
Slika 2.32	Prispevki k odstopanju pri napovedih izdatkov sektorja država	48
Slika 2.33	Prispevki k odstopanju pri napovedih prihodkov sektorja država	48
Slika 2.34	Prispevki k odstopanju pri napovedih prihodkov sektorja država	48
Slika 2.35	Prispevki k odstopanju pri napovedih salda sektorja država	49
Slika 2.36	Prispevki k odstopanju pri napovedih salda sektorja država	49

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Letni urnik objav Fiskalnega sveta	8
Tabela 2.1	Shema učinkovitega sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene	28
Tabela 2.2	Ocene elastičnosti prihodkov in odhodkov glede na makroekonomske osnove	37
Tabela 2.3	Ocene elastičnosti makroekonomskih osnov glede na proizvodno vrzel	38
Tabela 2.4	Uteži posameznih kategorij prihodkov in izdatkov	38
Tabela 2.5	Izračun elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel in primerjava z izračuni Evropske komisije	39
Tabela 2.6	Izračun maksimalnega obsega izdatkov glede na različne elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel	41
Tabela 2.7	Delež prečenjenih napovedi za obdobje 2009-2018	49

## PREDGOVOR

Fiskalni svet je v letu 2018 prvič deloval v celem koledarskem letu in spremljal ter ocenjeval dokumente celotnega proračunskega ciklusa, ki je bil močno pod vplivom volilnega leta. To je zaznamovalo tudi delovanje Fiskalnega sveta. Odsotnost vlade s polnimi pooblastili v delu lanskega leta je povečala tveganja za stabilnost javnih financ. Na to je med drugim nakazal tudi srednjeročni proračunski načrt iz Programa stabilnosti 2018, ki je bil pripravljen na podlagi scenarija nespremenjenih politik. K večjim izzivom vzdržnosti javnih financ so prispevali tudi poskusi političnih strank, da volivce pridobivajo s fiskalno neodgovornimi obljubami.

Fiskalni svet je poleg priprave z zakonom opredeljenih ocen zato v letu 2018 še pred razpravo o proračunskih dokumentih nekajkrat opozoril tudi na tveganja, ki bi lahko ogrozila javne finance. Tako je že v februarju in marcu 2018 pozval vse deležnike, da trenutnih ugodnih razmer ne izkoriščajo za doseganje kratkoročnih in ozko zastavljenih ciljev, ki bi ogrozili vzdržnost javnih financ, oziroma k zadržanosti pri sprejemanju zakonov, ki imajo javnofinančne učinke in niso vključeni v obstoječe proračunske okvire. Fiskalni svet je z namenom uveljavljanja dobre prakse nekaterih drugih neodvisnih fiskalnih institucij po oblikovanju Vlade v septembru 2018 objavil Oceno javnofinančnih in makroekonomskih posledic Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018-2022. V Oceni je ugotovil, da bi dosledno izvajanje ukrepov, zapisanih v koalicijskem sporazumu, lahko vodilo v oddaljevanje od srednjeročnega fiskalnega cilja in zagotavljanja vzdržnih javnih financ. Kasnejši proračunski dokumenti so bili dejansko zasnovani bolj realistično in odgovorno.

Posebej odmevna je bila decembrska Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili. Čeprav je ta proračunski dokument skupaj z Osnutkom proračunskega načrta predvidel ustrezno zniževanje deleža javnega dolga v BDP in tudi nominalni presežek sektorja država, je bil v mnogih elementih neskladen s fiskalnimi pravili. Predvsem je spremenil ciljne vrednosti zgolj za leto 2019, kar ni zagotovilo ustrezne podlage za vzdržnost oziroma sploh za preverjanje vzdržnosti javnih financ na srednji rok. Tudi predvideni nominalni presežek je bil po mnenju Fiskalnega sveta prenizek, da bi zagotovil strukturno ravnovesje po Zakonu o fiskalnem pravilu, ob tem pa je izstopal negativni fiskalni napor (poslabšanje strukturnega salda). V januarju 2019 sprejeti rebalans je temeljil na tem okviru ob nespremenjenih predvidenih izdatkih in z vključenimi popravki na prihodkovni strani, ki naj bi izboljšali strukturni saldo.

Medtem ko morajo ponudniki na trgu kupce prepričati s kakovostjo in ceno, sta obseg in način zagotavljanja dobrin, ki temeljijo na javnih izdatkih, predmet političnih odločitev. Ponudniki javnih dobrin svojih prihodkov ne pridobivajo v neposrednem soočenju s kupci, temveč posredno na osnovi davčne prisile in ob državi kot vmesnem členu. Interes za udeležbo v javnih izdatkih je praviloma večji od sposobnosti države za smiselno in razumno obremenitev davkoplačevalcev. Kot je pokazala fiskalna zgodovina, je vlada mnogokrat prešibka, da bi lahko zajezila zahteve po naraščanju javnih izdatkov preko razumnih meja. Zato so bile v novejšem času v EU ustanovljene neodvisne fiskalne institucije, ki ocenjujejo proračune sektorja država in opozarjajo na tveganja, ki utegnejo voditi v pretirano kopičenje javnega dolga. Kot kriterij, kdaj je potrebno opozoriti na nevarnost, so bila vzpostavljena fiskalna pravila, ki fiskalnemu svetu omogočajo presojo, ali se javne finance gibljejo v vzdržni smeri. Pri tem je neodvisna fiskalna institucija, fiskalni svet, le sestavni del demokratičnega

odločanja, saj končne odločitve sprejema parlament. Dialog med vlado in fiskalnim svetom v večji meri izpostavi proračunsko odločanje javnosti, s čemer je omogočena bolj pregledno in kakovostno končno odločanje.

Kot institucija demokratičnega sistema neodvisni Fiskalni svet tako pripravlja in javno objavlja ocene v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili in jih predloži Državnemu zboru. Ta lahko Vladi naloži, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe. Fiskalni svet želi v svojih ocenah slediti najboljšim praksam z izračuni, njihovimi utemeljitvami in razlagami. Pri tem Fiskalni svet upošteva spremenljivost ocen in zajema širok nabor metodologij in institucij, kar je pojasnil že v poglavju 2.3 Poročila o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017.

Ne glede na razprave o smiselnosti in ustreznosti fiskalnih pravil se zaradi omejitev na strani prihodkov in v izogib prekomernemu kopičenju javnega dolga vedno srečujemo tudi z omejitvami na strani javnih izdatkov. V časih visoke gospodarske aktivnosti, ko sektor država lahko vzpostavlja presežke, je za kakovostno odločitev o višini izdatkov pomembno vprašanje, kdaj so nominalni presežki zadostni. Odgovor dajejo fiskalna pravila, odločitve glede ukrepov na strani prihodkov oziroma glede višine in strukture izdatkov pa ostajajo v rokah politike. Od kakovosti teh odločitev je odvisna vzdržnost javnih financ, od te pa blaginja prebivalcev sedaj in v prihodnosti.

Dr. Davorin Kračun,  
predsednik Fiskalnega sveta

## 1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2018

Leto 2018 je bilo prvo celo koledarsko leto delovanja Fiskalnega sveta od njegovega obstoja. Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)<sup>1</sup>, ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili v Državnem zboru potrjeni z ustavno večino 21. marca 2017, ko je organ tudi pričel z delovanjem. Svoje prvo letno poročilo je Fiskalni svet pripravil za leto 2017 v maju 2018, v tem poglavju pa so predstavljeni poglobljeni vidiki delovanja Fiskalnega sveta v letu 2018.

### 1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki ocenjuje ustreznost načrtovane in realizirane javnofinančne politike oziroma njeno skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili. Za svoje delovanje je odgovoren izključno Državnemu zboru, ki potrjuje in lahko tudi zamenja njegove člane. Neodvisnost organa je nujen pogoj za oblikovanje mnenj, ki niso podvržena vsakokratnemu političnemu dogajanju. To omogočata zahtevana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev za potrditev članov Fiskalnega sveta ter samostojno razpolaganje s finančnimi sredstvi, zagotovljenimi z državnim proračunom.<sup>2</sup> Fiskalni svet v okviru proračunskega načrtovanja sam predlaga sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje skladno z ZFisP. Neodvisnost in močna analitična podpora mnenjem Fiskalnega sveta sta nujna za kredibilno delovanje nove institucije. Vodilo pri oblikovanju mnenj Fiskalnega sveta o javnih financah je osredotočenost na srednji oziroma dolgi rok, saj lahko le dolgoročno stabilne in vzdržne javne finance zagotovijo podlago za gospodarski razvoj in s tem za blaginjo prebivalstva.

Naloge Fiskalnega sveta so določene z ZFisP. Nanašajo se predvsem na oceno ustreznosti proračunskih dokumentov, ki morajo zagotavljati skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili oziroma stabilen položaj javnih financ na srednji rok. Fiskalni svet tudi presoja, ali so nastale in kdaj so prenehale izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Celoten nabor nalog je zapisan v 7. členu ZFisP. Poleg določil ZFisP je novela Zakona o javnih financah iz februarja 2018 (v nadaljevanju: ZJF-H)<sup>3</sup> Fiskalnemu svetu naložila še ocenjevanje pristranosti preteklih makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za izdelavo proračunskih dokumentov. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna iz maja 2018<sup>4</sup> pa od Fiskalnega sveta zahteva tudi naknadno oceno napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država. Podrobneje o v letu 2018 sprejetih spremembah zakonodaje, ki določa delovanje Fiskalnega sveta, pišemo v Poglavju 1.4.

Fiskalni svet je v drugem letu svojega obstoja že deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja. Delo je v veliki meri poleg v ZFisP terminsko določeno tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Fiskalni svet je v letu 2018 pričel z rednim objavljanjem publikacije Javnofinančna in makroekonomska gibanja. ZFisP te publikacije izrecno ne predpisuje, njena priprava pa sodi v sklop

<sup>1</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

<sup>2</sup> Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2018 v Prilogi 1.

<sup>3</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

<sup>4</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>

Tabela 1.1: Letni urnik objav Fiskalnega sveta

	1. teden	2. teden	3. teden	4. teden
Januar		<b>FS: tekoča gibanja</b>		
Februar				<i>SURS: NR</i>
Marec		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA</i>
April	<i>MF: PS&amp;NRP; Okvir</i>	<b>FS: ocena PS/Okvira</b>		
Maj			<i>EK: ocena PS/CSR</i>	<i>SURS: NR;</i> <b>FS: Letno poročilo</b>
Junij				<i>SURS: TA</i> <b>FS: ocena preteklega leta</b>
Julij	<b>FS: tekoča gibanja</b>			
Avgust				<i>SURS: NR</i>
September		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA;</i> <i>MF: Okvir/OPN</i>
Oktober		<i>MF: DP, Okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP;</i> <b>FS: ocena Okvira/DP (OPN)</b>	
November		<i>EK: ocena OPN</i>		<i>SURS: NR</i>
December				<i>SURS: TA</i>

*Opomba: Grafika prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v koledarskem letu. Fiskalni svet mnenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, NR-nacionalni računi, NRP-Nacionalni reformni program, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država.*

*Vir: Fiskalni svet.*

nalog spremljanja tekočega izvrševanja blagajn konsolidirane bilance po 3. točki 2. odstavka 7. člena oziroma v sklop opravljanja drugih nalog, potrebnih za izvajanje njegovih pristojnosti po 9. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP. Publikacija praviloma izhaja januarja in julija po vsakokratni objavi četrtrletnih podatkov o gibanjih v sektorju država. V njej Fiskalni svet poleg pregleda javnofinančnih gibanj poda tudi svoj pogled na ciklične razmere v gospodarstvu, poseben poudarek pa je dan oceni dejavnikov in tveganj, ki lahko vplivajo na doseganje fiskalnih ciljev.

Poslovnik Fiskalnega sveta, objavljen v Uradnem listu RS (26/2017),<sup>5</sup> določa organizacijo ter način njegovega dela. Fiskalni svet se običajno tedensko sestane na nejavnih sejah, na katerih obravnava trenutna makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter med drugim sprejema odločitve o javnih objavah mnenj oziroma gradiv.

Fiskalni svet ima za podporo svojemu delovanju sklenjena dva sporazuma o sodelovanju z domačimi institucijami. Slovenski fiskalni svet je v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi po kadrovske zasedbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena

<sup>5</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>



predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. Fiskalni svet ima tako sklenjena sporazuma o sodelovanju z Uradom RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) in z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF).<sup>6</sup> V obeh sporazumih so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih instituciji zagotavljata zahtevane informacije Fiskalnemu svetu. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in z MF sta se v letu 2018 izvajala skladno z dogovori.

Fiskalni svet se je v letu 2018 večkrat sestal s predstavniki domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z MF in UMAR vključujeta tudi določilo o rednih srečanjih na tehnični ravni z namenom informiranja Fiskalnega sveta o trenutnih makroekonomskih in javnofinančnih dogajanjih ter napovedih. Služba za analize Fiskalnega sveta se je v letu 2018 s predstavniki obeh institucij redno sestajala na tehnični ravni, kjer so bile obravnavane omenjene teme, enkrat pa se je Služba za analize na tehnični ravni o makroekonomskih napovedih sestala tudi z Banko Slovenije. V letu 2018 se je Fiskalni svet enkrat sestal z mandatarjem za sestavo vlade, trikrat z ministrico oziroma z ministrom za finance z namenom informiranja o zakonodajnih postopkih in o izzivih vodenja fiskalne politike, srečal pa se je tudi s predstavniki Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Računsko sodišče) in s predstavniki Družbe za upravljanje terjatev bank.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljene. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Ministrstvu za javno upravo in pri Statističnem uradu Republike Slovenije, s katerima še nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju. Predstavniki Službe za analize so se udeležili prvega sestanka delovne skupine za račune države, namenjene spremljanju in reševanju metodoloških izzivov statistike sektorja država, ki ga je organiziral Statistični urad.

V letu 2018 je Fiskalni svet z namenom pridobivanja mnenj in priporočil glede svojega delovanja organiziral dve posvetovanji s slovenskimi ekonomisti, ki se ukvarjajo z javnimi financami.<sup>7</sup> Na srečanju ob prvi obletnici delovanja Fiskalnega sveta v marcu so razpravljavci menili, da je posebej v začetni fazi obstoja nove institucije pomembna prisotnost v javnosti, zato je potrebno vzpostaviti stalne odnose z mediji, za zagotavljanje kredibilnosti pa je nujna visoka strokovna kakovost priporočil, ki jih objavlja Fiskalni svet. Fiskalni svet bi se moral po mnenju sodelujočih v razpravi poleg tekočih nalog, ki mu jih nalaga zakonodaja, v večji meri posvetiti tudi srednjeročnim izzivom, predvsem javnofinančnim posledicam staranja prebivalstva, analizi fiskalnih tveganj, aktivni vlogi pri sprejemanju relevantne zakonodaje in vzpostavitvi učinkovitih odnosov s fiskalnimi sveti v EU. Tudi sodelujoči na drugem srečanju v decembru so menili, da bi moral Fiskalni svet sistematično uporabljati vse razpoložljive kanale komuniciranja. V zvezi s tem je večina gostov izpostavila tudi potrebo po izobraževanju širše javnosti o pomenu vzdržnih javnih financ ter o fiskalnih pravilih in institucijah, ki bdijo nad njihovim izpolnjevanjem. Fiskalni svet bi moral po mnenju udeležencev posveta v večji meri prispevati tudi k splošni razpravi o usmeritvah fiskalne politike. Več razpravljavcev je predlagalo tudi eksterno oceno dela Fiskalnega sveta po nekaj letih njegovega delovanja.

<sup>6</sup> Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani Fiskalnega sveta: <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

<sup>7</sup> Zapis o srečanjih sta dostopna na <http://www.fs-rs.si/posvet-ob-1-obletnici-fiskalnega-sveta/> in na <http://www.fs-rs.si/posvet-fiskalnega-sveta-ob-koncu-leta-2018/>

## 1.2 Sestava Fiskalnega sveta

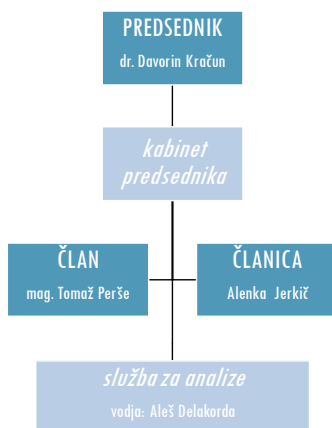
Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država.

Predsednik zastopa, organizira in vodi delo Fiskalnega sveta. Predsednik mora biti po določilih 10. člena ZFisP zaposlen za najmanj 50 % polnega delovnega časa, medtem ko sta lahko člana zaposlena za največ 50 % polnega delovnega časa. Trenutno je predsednik zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa vsak za 50 % polnega delovnega časa.

V Fiskalnem svetu so zaposleni štirje javni uslužbenci. Tolikšno je tudi maksimalno število zaposlenih, ki ga omogoča 5. odstavek 10. člena ZFisP. Javni uslužbenci nudijo administrativno in strokovno podporo članom Fiskalnega sveta. Kadrovska sestava strokovnih služb je bila zapolnjena v oktobru 2017 in je v letu 2018 ostala nespremenjena. V Kabinetu predsednika je zaposlena ena javna uslužbenka, ki izvaja administrativne in organizacijske naloge, Služba za analize pa šteje tri javne uslužbenke. Po 6. odstavku 10. člena ZFisP administrativno-tehnične naloge (kadrovske zadeve, informatika, računovodstvo, odnosi z javnostmi...) za potrebe Fiskalnega sveta izvajajo službe Računskega sodišča kjer se nahajajo tudi prostori Fiskalnega sveta. Fiskalni svet v skladu z dogovorom med obema institucijama pokriva stroške storitev in najema prostorov Računskega sodišča (glej obrazložitev postavke »Materialni odhodki« iz Tabele 1 v Prilogi 1).

Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja drugega leta delovanja Službe za analize so bila upravljanje baz podatkov, vzdrževanje in nadgradnja avtomatizacije procesov spremljanja gospodarskih kazalnikov, nadgradnja analitičnih orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj, posodobitev spletne strani Fiskalnega sveta ter zasnova nove publikacije Fiskalnega sveta.

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

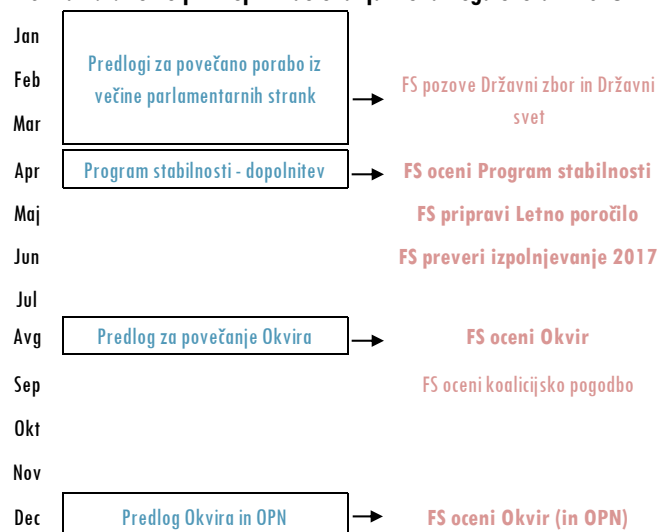
### 1.3 Priporočila in mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2018

Pretežni del priporočil in mnenj Fiskalnega sveta v letu 2018 se je nanašal na naloge, ki jih določa ZFisP. Ob tem je potrebno opozoriti na zahtevo ZFisP, ki v 4. odstavku 7. člena določa, da se mora na mnenja Fiskalnega sveta, ki jih ta zakon predpisuje, odzvati Vlada. Ta mora ob tem pripraviti pisna stališča do ocen Fiskalnega sveta ter jih predložiti Državnemu zboru (gre za t. i. načelo »comply-or-explain« oziroma »upoštevaj ali pojasni«, ki ga v Direktivi 2011/85/EU predpisuje evropska zakonodaja). Priprava pisnih stališč Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njeno morebitno neodzivanje na priporočila Fiskalnega sveta pa veča njeno politično odgovornost.

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2018 podal naslednje ocene:

- 18. 4. 2018 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2018 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 30. 5. 2018 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP).
- 13. 6. 2018 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2017 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 7. 8. 2018 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (zahtevano v 5. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 13. 12. 2018 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 5. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

**Slika 1.2: Temeljni mejniki delovanja Fiskalnega sveta v 2018**



*Opomba: S krepko pisavo so označene ocene, ki jih mora Fiskalni svet pripraviti skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu.*

*Vir: Fiskalni svet.*

Fiskalni svet je poleg ocen, ki jih zahteva ZFisP, v letu 2018 pripravil tudi naslednja mnenja in priporočila:

- 23. 2. 2018 je vse deležnike ob povečanju tveganj za vzdržnost javnih financ pozval, da trenutnih ugodnih razmer ne izkoriščajo za doseganje kratkoročnih in ozko zastavljenih ciljev, ki bi ogrozili vzdržnost javnih financ; Vlado in Državni zbor pa, da zagotovita nadaljnjo konsolidacijo javnih financ.
- 4. 4. 2018 je Državnemu zboru priporočil, naj ustavi vse zakonodajne postopke, katerih učinki na javne izdatke niso vključeni v obstoječe proračunske okvire, Državnemu svetu pa, da z vetom prepreči sprejem takšnih zakonov, če Državni zbor priporočil ne bi upošteval.
- 18. 9. 2018 je objavil Oceno javnofinančnih in makroekonomskih posledic Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018-2022.

Fiskalni svet je ob pregledih proračunskih dokumentov v letu 2018 večinoma ugotavljal le delno skladnost s fiskalnimi pravili. Fiskalni svet je ob tem pozival Vlado k nujnosti izvajanja fiskalne politike, ki bo omogočila postopno znižanje dolga sektorja država na predkrizno raven in ustvarjanje zadostne rezerve za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti tudi glede na demografske spremembe. Opozarjal je na odsotnost srednjeročne usmerjenosti fiskalne politike ter tudi na nezadostno opredeljenost ukrepov, ki naj bi zagotavljali ustrezen strukturni napor. Ob pregledu izvajanja fiskalne politike v letu 2017 je Fiskalni svet ocenil, da je Slovenija v tem letu izpolnila fiskalna pravila, z izjemo obeh pravil (domačega in izdatkovnega pravila, določenega v Pogodbi o stabilnosti in rasti), ki določata maksimalno raven oziroma rast izdatkov sektorja država.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2018 odzivala skladno z zakonodajo z javnimi pisnimi obrazložitvami. V njih je poudarjala, da v obdobju delovanja vlade, ki opravlja le tekoče posle, ne more sprejemati ukrepov, ki bi lahko vplivali na obveznosti bodoče vlade. Ponovila je tudi zavezo k postopni konsolidaciji javnih financ in opozarjala na doseganje lastnega srednjeročnega proračunskega cilja do leta 2020, ki pa po mnenju Fiskalnega sveta ni skladen s pravili Pakta stabilnosti in rasti. Vlada je navedla tudi, da želi s postopno konsolidacijo na eni strani omejevati rast izdatkov, na drugi strani pa spodbujati hitrejšo rast in blaginjo. Velik pomen pri oceni o potrebni dinamiki javnofinančne konsolidacije je Vlada pripisala metodološkim razlikam glede ocene cikličnega položaja gospodarstva. Hkrati je poudarila, da bo spremljala tveganja, na katera je v ocenah opozarjal Fiskalni svet, in se nanje ustrezno odzivala.

Priporočila Fiskalnega sveta so se v letu 2018 nanašala predvsem na obdobje, v katerem je Vlada opravljala le tekoče posle. V tem času je bilo med političnimi strankami moč zaznati povečane apetite po pospešenem sprejemanju zakonodaje, ki bi lahko po mnenju Fiskalnega sveta ogrozili srednjeročno vzdržnost javnih financ. V zvezi s temi dogajanjem je Fiskalni svet februarja izdal poziv, aprila pa še priporočilo, v katerem je (i) poslancem Državnega zbora priporočil, da naj ne sprejemajo zakonov z javnofinančnimi učinki, ki niso vključeni v obstoječe proračunske okvire in (ii) Državnemu svetu priporočil, da naj z vetom prepreči sprejem takšnih zakonov, če Državni zbor ne bi ravnal po priporočilu iz prejšnje točke.

Fiskalni svet je v letu 2018 pričel z uvajanjem dobre prakse nekaterih ostalih neodvisnih fiskalnih institucij, ki želijo prispevati k večji transparentnosti programov političnih strank in opozarjanju na morebitna javnofinančna tveganja, ki se lahko s tem v zvezi pojavijo. Po državnozbornih volitvah in po potrditvi Vlade v Državnem zboru je tako predstavil oceno javnofinančnih in makroekonomskih

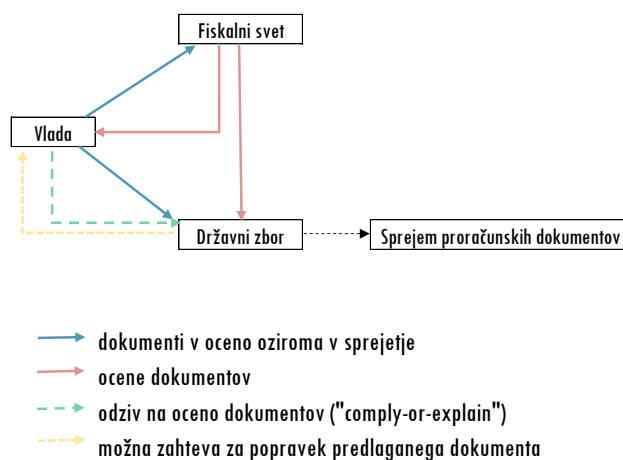
posledic Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018-2022. Pri tem je izdelal kvantificirano oceno ukrepov, zapisanih v Koalicijskem sporazumu. Ugotovil je, da osnovni okvir koalicijske pogodbe kaže na povečanje izdatkov sektorja država, kjer so bili cilji tudi podrobneje predstavljeni, ter povečanje davčne obremenitve gospodinjstev in gospodarstva, kjer pa so bili predvideni ukrepi manj natančno opredeljeni. Izvedba ukrepov iz koalicijske pogodbe bi sicer na kratek rok dodatno spodbudila že sicer razmeroma visoko gospodarsko rast, a na račun slabšanja fiskalnega položaja in ostalih makroekonomskih ravnotežij. Fiskalni svet je opozoril tudi na dejstvo, da Koalicijski sporazum dolgoročnih tveganj za vzdržnost javnih financ ne naslavlja v zadostni meri, in ob tem izrazil pričakovanje, da bo Vlada pri sprejemanju ukrepov delovala v smeri zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti.

#### 1.4 Fiskalni svet in Državni zbor

Sodelovanje Fiskalnega sveta z zakonodajno vejo oblasti je izredno pomembno. Fiskalni svet lahko kot neodvisna institucija, ki se ukvarja z nepristransko analizo gospodarskih in javnofinančnih gibanj, nudi posredno podporo odločitvam poslancev o proračunskih smernicah in o temah s področja javnih financ.<sup>8</sup> Fiskalni svet se v svojem delovanju skladno s podeljenim mandatom zavestno opira na pozitivno analizo in ne daje normativnih mnenj o posameznih javnofinančnih ukrepih oziroma zakonih. Takšna usmeritev mu omogoča ohranjanje statusa nepristranosti ter hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2018 udeležili treh sej Odbora za finance, ene seje Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora ter dveh sej Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Državnega sveta. Fiskalni svet svoje ocene proračunskih dokumentov in javnofinančnih gibanj posreduje Vladi v odziv, Državnemu zboru pa jih posreduje v obravnavo. Fiskalni svet se zato udeležuje sej Odbora za finance, na katerih predstavlja in pojasnjuje svoja mnenja ter jih sooča z vladnimi stališči. V primeru podajanja mnenj o proračunskih dokumentih se mora namreč nanje odzvati

**Slika 1.3: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov**



*Vir: Fiskalni svet.*

<sup>8</sup> V nekaterih državah (npr. Avstralija, Hrvaška, Italija, Južna Koreja, Kanada, ZDA) institucionalna ureditev umešča fiskalne svete v okvir delovanja parlamenta.

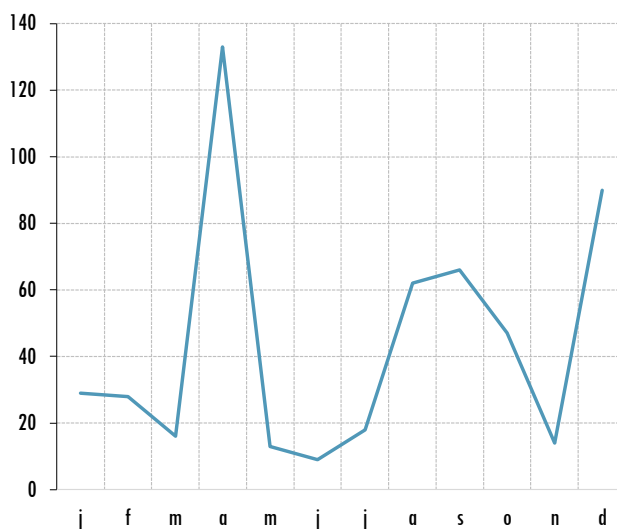
Vlada s pojasnili, kako bo mnenja upoštevala oziroma zakaj jih ne bo upoštevala (»upoštevaj ali pojasni«). Kot neodvisni organ je bil Fiskalni svet v letu 2018 vabljen tudi na sejo Komisije za nadzor javnih financ, na kateri je predstavil svoje ocene Koalicijskega sporazuma. Na sejah Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Državnega sveta je predstavil mnenje o spremembah Zakona o javnih financah in ugotovitve Poročila o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017.

V letu 2018 so se spremenili deli zakonodaje, ki ureja delovanje Fiskalnega sveta. Fiskalni svet je aktivno sodeloval pri oblikovanju novele Zakona o javnih financah na področju srednjeročnega proračunskega okvira.<sup>9</sup> Ob prenosu direktive 2011/85/EU v slovensko zakonodajo je podajal predloge za prilagoditev zahtev omenjene direktive domačemu institucionalnemu okviru in se pri tem usklajeval z MF. Fiskalni svet je že septembra 2017 objavil poziv za čim prej sprejetje Zakona o javnih financah.<sup>10</sup> V februarju 2018 sprejete spremembe Zakona o javnih financah na področju delovanja Fiskalnega sveta določajo časovne roke, v katerih mora pripraviti z ZFisP določene ocene, v 9.g členu pa Fiskalnemu svetu nalagajo, da mora vsaki dve leti opraviti analizo makroekonomskih agregatov, ki služijo za pripravo proračunskih dokumentov za pretekla štiri leta. Poleg tega Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, sprejeta maja 2018, določa, da mora Fiskalni svet vsaki dve leti za štiri pretekla leta dodatno pripraviti še naknadno oceno napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država. Za obe dodatni nalogi velja prehodno določilo, da je z njunim izvrševanjem treba pričeti v letu 2020.

### 1.5 Stiki Fiskalnega sveta z mediji

Komuniciranje z mediji in obveščanje širše javnosti o svojih ugotovitvah je ena od ključnih nalog neodvisnih fiskalnih institucij. Ker Fiskalni svet podaja le mnenja na proračunske dokumente, ki jih Vlada ni zavezana upoštevati (velja le načelo »upoštevaj ali pojasni«) na javnofinančno politiko vpliva le posredno. Zato je njegova naloga predvsem osveščati širšo javnost, oblikovalce javnega

Slika 1.4: Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2018



Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

<sup>9</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6975>

<sup>10</sup> <http://www.fs-rs.si/stalisce-fiskalnega-sveta-glede-pravnega-okvira-srednjeročnega-javnofinančnega-načrtovanja/>

mnenja ter ostale deležnike o pomenu zagotavljanja dolgoročno vzdržne fiskalne politike. Pogoj za upoštevanje njegovih stališč v javnih razpravah je vzpostavitev kredibilnosti, to je zaupanja javnosti v analize in mnenja Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet je v letu 2018 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj, intervjujev ter novinarskih konferenc. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem pet intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Mediji so se odzivali predvsem na posamezne objave mnenj in stališč Fiskalnega sveta. Odziv medijev na objave se je v primerjavi s predhodnim letom močno povečal, odzivi pa so bili koncentrirani v obdobjih objave temeljnih ocen Fiskalnega sveta, ko sta bili organizirani tudi dve novinarski konferenci. Prva je bila izvedena aprila ob Oceni Programa stabilnosti - dopolnitev 2018, druga pa decembra ob objavi Ocene skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili. Veliko pozornosti so mediji posvetili tudi oceni spremenjenega okvira za pripravo proračunov za obdobje 2018-2020 v avgustu ter oceni koalicijskega sporazuma v septembru.

Fiskalni svet je že v pričetku delovanja vzpostavil spletno stran, ki jo je v letu 2018 prenovil z namenom večje preglednosti objavljenih dokumentov in večje transparentnosti delovanja.<sup>11</sup> Preko spletne strani Fiskalni svet najširšemu krogu zainteresirane javnosti zagotavlja dostop do aktualnih objav mnenj, ocen, stališč in priporočil. Na spletni strani so trenutno poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami, predstavljeni so dogodki, na katerih sodeluje Fiskalni svet, intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem skušamo širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju razpoložljiva tudi na angleški spletni strani.

## 1.6 Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je kmalu po začetku delovanja pričel z vključevanjem v mednarodne povezave sorodnih institucij ter sodeloval v razpravah z mednarodnimi institucijami, ki analizirajo gospodarska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji. Namen vključevanja v mednarodne povezave neodvisnih fiskalnih institucij je sledenje trenutnim trendom na področju proračunskega nadzora, izmenjava informacij in prenos dobrih praks podobnih institucij. Fiskalni svet je poleg ostalih institucij, ki oblikujejo in izvajajo ekonomsko politiko v Sloveniji, tudi sogovornik mednarodnih institucij. V tovrstnih stikih predstavlja in pojasnjuje svoj pogled na makroekonomsko in javnofinančno dogajanje v Sloveniji.

### 1.6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU

Fiskalni svet je vključen v povezavi EUNIFI in EU IFI. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. EU IFI<sup>12</sup> (European Union's

<sup>11</sup> <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

<sup>12</sup> <http://www.euifis.eu/>

Independent Fiscal Institutions) pa je prostovoljna in neformalna povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi izmenjavi mnenj in informacij med članicami, v kateri pa institucije EU ne sodelujejo. EU IFI tako podaja tudi mnenja na zakonodajne predloge EK. Med drugim je v letu 2018 podal mnenje o Direktivi Sveta EU glede prenosa Fiskalnega pakta v zakonodajo EU,<sup>13</sup> pa tudi mnenje glede namer danske vlade o preselitvi sedeža Fiskalnega sveta, kar naj bi omejevalo avtonomnost njegovega delovanja.<sup>14</sup> V letu 2018 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI in dveh sestankov povezave EU IFI.

V sklopu povezave EU IFI delujejo različne delovne skupine. Te so se v letu 2018 ukvarjale z dvema področjema. Prvo, za katero je že bilo pripravljeno končno poročilo,<sup>15</sup> se je nanašalo na zasledovanje dobrih praks pri oblikovanju in delovanju srednjeročnih fiskalnih okvirov. Drugo področje, za katero je končno poročilo še v pripravi,<sup>16</sup> pa se je nanašalo na ocenjevanje proizvodne vrzeli in negotovosti, ki se s tem v zvezi pojavljajo pri ocenjevanju stanja fiskalne politike. Fiskalni svet v nobeni od delovnih skupin ni aktivno sodeloval, saj sta pričeli delovati še pred vključitvijo Fiskalnega sveta v EU IFI v letu 2017, predstavnik Fiskalnega sveta pa se je udeležil sklepnega sestanka delovne skupine, ki je analizirala ocenjevanje proizvodne vrzeli.

Fiskalni svet je pripravil dva prispevka za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI dvakrat letno objavi kratke informacije o gospodarskih dogajanjih v državah članicah, sekretariat EU IFI pa na tej podlagi pripravi tudi povzetek prispevkov.<sup>17</sup> Glede na naravo nalog je UMAR<sup>18</sup> v ta namen predstavil makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive in tveganja.

### 1.6.2 Stiki z drugimi neodvisnimi fiskalnimi institucijami

Predstavnika Fiskalnega sveta sta z namenom prenosa dobre prakse novembra 2018 ob robu enega od sestankov povezave EU IFI obiskala slovaški fiskalni svet. Slovaški fiskalni svet<sup>19</sup> je bil ustanovljen leta 2012. Po velikosti je približno trikrat večji od slovenskega (4 člani in 14 javnih uslužbencev) in je med bolj aktivnimi člani mednarodnih povezav neodvisnih fiskalnih institucij. Pogovor s članom in z zaposlenimi v sekretariatu slovaškega fiskalnega sveta se je nanašal predvsem na metodološke pristope in izkušnje s pripravo poročila o dolgoročni vzdržnosti javnih financ, ki ga mora slovaški fiskalni svet skladno z ustavnim zakonom o proračunski odgovornosti izdelati vsaj enkrat letno.

### 1.6.3 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet v okviru evropskega semestra sodeluje z EK. Predstavniki EK so Fiskalni svet v letu 2018 obiskali dvakrat, aprila in oktobra. Sodelovanje je potekalo na tehnični ravni in je bilo namenjeno izmenjavi mnenj o trenutnih in prihodnjih proračunskih dogajanjih, predvsem z vidika izpolnjevanja fiskalnih pravil, kjer Fiskalni svet predstavlja svoje neodvisne ocene proračunskih dokumentov.

<sup>13</sup> <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/215/statement-on-com-proposal-for-a-directive>

<sup>14</sup> <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/218/statement-on-the-danish-economic-council>

<sup>15</sup> Dostopno na [https://www.euifis.eu/images/MTBF\\_PAPER.pdf](https://www.euifis.eu/images/MTBF_PAPER.pdf)

<sup>16</sup> Na razpolago je tehnično delovno gradivo: [https://www.euifis.eu/download/ogwg\\_paper.pdf](https://www.euifis.eu/download/ogwg_paper.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

<sup>18</sup> UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunov, pripoznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

<sup>19</sup> <https://www.rozpovetovarada.sk/eng/home>



Fiskalni svet je delegacija Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju IMF) v letu 2018 obiskala dvakrat. Ob prvem obisku, oktobra, je s člani Fiskalnega sveta izmenjala mnenja o trenutnem in pričakovanem fiskalnem položaju Slovenije ter o srednjeročnih izzivih fiskalne politike. Razprava je potekala predvsem o ocenah Fiskalnega sveta glede tveganj za javne finance in ključnih prioritetah fiskalne politike. Člani Fiskalnega sveta so predstavnikom IMF predstavili tudi dosedanje izkušnje glede položaja in vloge Fiskalnega sveta v proračunskem procesu. Ob drugem obisku so člani delegacije IMF Fiskalnemu svetu predstavili možne alternativne načine davčnega prestrukturiranja, na to temo je bila opravljena tudi razprava.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (v nadaljevanju: OECD). V okviru OECD deluje povezava neodvisnih fiskalnih institucij,<sup>20</sup> ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks, OECD pa je na podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. OECD v okviru omenjene povezave neodvisnih institucij vzdržuje bazo<sup>21</sup>, vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.<sup>22</sup>

Fiskalni svet se je v letu 2018 sestal s predstavniki bonitetnih agencij. V juliju se je srečal s predstavniki Fitch Ratings, oktobra pa s predstavniki Moody's. Tudi na teh sestankih je Fiskalni svet podal svoja mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji ter predstavil ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil. Pogovori s predstavniki bonitetnih agencij so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v okviru mednarodnega sodelovanja poleg zgoraj omenjenih udeležili še naslednjih dogodkov:

- delavnice "Fiscal Policy in an environment of high debt" ki jo je januarja v Bruslju organizirala EK (DG ECFIN);
- delavnice »The Future of Fiscal Integration in Europe«, ki sta jo februarja v Bruslju pripravila IMF Fiscal Affairs Department in IMF Europe Office;
- srečanja povezave Network of Public Finance Economists in Public Administration marca v Bruslju;
- rednega letnega sestanka OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions julija v Seulu;
- delavnice »Stakeholders workshop for the suitability review of the Directive on national budgetary frameworks« v organizaciji EK (DG ECFIN) julija v Bruslju;
- delavnice »Output gap working group«, ki jo je v sklopu povezave EU IFI septembra v Vilnius organiziralo litovsko računsko sodišče.

<sup>20</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

<sup>21</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

<sup>22</sup> V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.

## 2. Izbrane teme

**Z izbranimi temami v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta prikazujemo nekatere vidike analiz, ki jih le-ta opravlja.** Fiskalni svet pripravlja ocene trenutnega stanja ter ocene različnih pričakovanih scenarijev glede prihodnosti, ki so negotove in težko merljive. Nabor izbranih tem v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018 poskuša osvetliti nekatere od teh izzivov in vsebinske ter metodološke podlage njegovih mnenj. Izbrane teme nakazujejo tudi dodatne naloge, ki jih bo Fiskalni svet na podlagi sprememb Zakona o javnih financah opravljal v prihodnje. Izbrana poglavja iz tega dela Poročila o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018 bodo objavljena tudi kot samostojne analize Fiskalnega sveta.

**Ena ključnih prioritet fiskalne politike bi moralo biti izboljšano upravljanje s sredstvi za zaposlene, saj ta pomembno vplivajo na doseganje vzdržnih javnih financ in na zagotavljanje kakovostnih javnih storitev.** V sistemu javnih storitev, večinoma financiranem z javnimi sredstvi, je za zagotavljanje vzdržnih javnih financ izrednega pomena učinkovito upravljanje s sredstvi za zaposlene kot druge največje kategorije izdatkov. Sredstva za zaposlene se od leta 2015 znova povečujejo hitreje kot ostali izdatki, podobna gibanja so napovedana tudi do leta 2022. Njihov relativni obseg je med večjimi v EU, pri čemer se zaposlenost vztrajno povečuje, rast sredstev na zaposlenega pa v povprečju daljšega obdobja zaostaja za rastjo v gospodarstvu. Ključni pomanjkljivosti trenutnega sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene sta odsotnost srednjeročnega načrtovanja in posledično ustreznega umeščanja v verodostojen srednjeročni javnofinančni okvir ter dejstvo, da sistem temelji izključno na prilagajanju plač, medtem ko je premalo pozornosti namenjeno načrtovanju zaposlenosti. Sistem zaposlovanja je rigid in premalo učinkovit, določanje plač pa je premalo odvisno od dejanske usposobljenosti oziroma dosežkov zaposlenih. Poleg tega ob enotnem plačnem sistemu in velikem številu formalnih deležnikov prihaja do splošnih povišanj plač v celotnem sektorju država, čeprav ta niso vedno upravičena za vse skupine zaposlenih. Sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država bi se tako moral preoblikovati v smeri večje učinkovitosti in prožnosti in ob tem zagotoviti ustrezno raven kakovosti javnih storitev na stroškovno učinkovit način.

**Eden od parametrov, ki določajo stanje javnih financ, je tudi odvisnost salda sektorja država od cikličnega položaja gospodarstva.** Večina razprav o izračunu strukturnega salda, ki odraža stanje javnih financ, neodvisno od položaja gospodarstva v ciklu, se nanaša na oceno proizvodne vrzeli. V tokratni temi želimo osvetliti parameter, ki določa, v kolikšnem obsegu bomo iz nominalnega salda izločili gospodarski cikel. To elastičnost EK določa v rednih devetletnih obdobjih, nazadnje je oceno parametra elastičnosti posodobila v letu 2016 na podlagi podatkov do leta 2014. Posodobljena ocena Fiskalnega sveta na podlagi podatkov do leta 2018 nakazuje na nadaljnje nižanje elastičnosti, predvsem zaradi večanja deleža nedavčnih prihodkov, ki niso povezani z gospodarskim ciklom. Simulacije kažejo, da se ocene strukturnega salda, strukturnega napora in maksimalnega obsega izdatkov kljub uporabi spremenjene elastičnosti ne bi bistveno spremenile. Izjemo predstavljajo obdobja, ko ocene proizvodne vrzeli v večji meri odstopajo od ravnotežnega položaja.

**Fiskalni svet sproti ocenjuje, ali so tekoča javnofinančna gibanja skladna s cilji oziroma s projekcijami, ki jih vsebujejo proračunski dokumenti.** Eno od pomembnejših orodij za spremljanje realizacije javnofinančnih napovedi med letom predstavlja primerjava mesečnih oziroma četrtnih deležev komponent javnofinančnih agregatov z dolgoletnimi povprečji. Na ta način je možno ocenjevati ali tekoča gibanja odstopajo od običajnih sezonskih nihanj. Ocenjevanje gibanja komponent, pri katerih so deleži stabilni, je lažje kot ocenjevanje komponent, kjer jasen vzorec ne

obstaja ali pa je podvržen velikim nihanjem. Tako za prihodke kot za izdatke velja, da je manjši delež ustvarjen v prvem, večji pa v zadnjem delu leta. Pri davčnih prihodkih je porazdelitev bolj stabilna kot pri nedavčnih prihodkih. Izrazita osredotočenost na konec leta velja predvsem za nekatere komponente izdatkov, kar bi lahko nakazovalo tudi na prekomerno trošenje oziroma na neracionalno porabo dodeljenih sredstev.

**Fiskalni svet mora oblikovati mnenje o zanesljivosti napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov tako zaradi lastne ocene realističnosti napovedi kot zaradi zakonodajnih zahtev.** Fiskalni svet bo namreč z letom 2020 skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>23</sup> začel pripravljati redne ocene preteklih javnofinančnih napovedi, ki jih v procesu javnofinančnega načrtovanja pripravlja MF. Analizo na ravni javnofinančnih agregatov smo pripravili že v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, tokrat jo širimo z analizo odstopanj posameznih komponent prihodkov in izdatkov. Ugotavljamo, da so bile v obdobju 2009-2018 napovedi izdatkov večinoma podcenjene, k čemur so največkrat prispevali izdatki za vmesno porabo in sredstva za zaposlene. Na drugi strani so napovedi prihodkov bolj podvržene stanju gospodarskega cikla in s tem odvisne tudi od natančnosti makroekonomskih napovedi, saj so bile pred letom 2014 večinoma precenjene, za tem letom pa podcenjene. Najbolj stalno odstopanje v celotnem analiziranem obdobju izkazujejo napovedi prihodkov od lastnine, ki so bile večinoma podcenjene.

---

<sup>23</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5312>

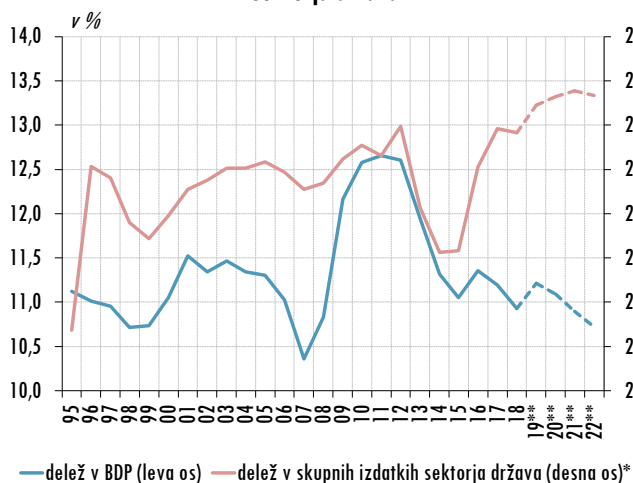
## 2.1 Stroški dela v sektorju država

Sredstva za zaposlene kot druga največja kategorija izdatkov sektorja država<sup>24</sup> pomembno vplivajo na javnofinančno vzdržnost, hkrati je od njihovega učinkovitega upravljanja odvisno zagotavljanje kakovostnih javnih storitev. Ob občutnem povečanju zadolženosti sektorja država od začetka krize in izrazitih demografskih sprememb postaja manevrski prostor javnih financ vedno bolj omejen. V sistemu javnih storitev, večinoma financiranim z javnimi sredstvi, je za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ izrednega pomena učinkovito upravljanje s sredstvi za zaposlene. V Sloveniji je zasledovanje teh ciljev – vzdržnosti javnih financ in učinkovitega upravljanja – pogosto medsebojno izključujoče. Učinkovit sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene, ki bo zagotovil ustrezno raven kakovosti javnih storitev na stroškovno učinkovit način, tako predstavlja eno ključnih strukturnih sprememb, potrebnih za doseganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ in povečanje blaginje prebivalstva. Kratka analiza je sestavljena iz treh delov: (i) pregleda gibanja sredstev za zaposlene v preteklosti in mednarodne primerjave; (ii) ocene njihovega vpliva na javne finance oziroma na vodenje proticiklične fiskalne politike; (iii) ocene učinkovitosti sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v Sloveniji.

### 2.1.1 Pregled gibanja sredstev za zaposlene v sektorju država in mednarodna primerjava

Na dinamiko sredstev za zaposlene sta ključno vplivala dva dogodka, uvedba enotnega plačnega sistema leta 2008 in sprejem varčevalnih ukrepov leta 2012. Pred letom 2008 je bil njihov delež v skupnih izdatkih in v BDP precej stabilen, na kar je poleg pogajanj o vzpostavitvi enotnega plačnega sistema vplivalo tudi zagotavljanje makroekonomske stabilnosti pred prevzemom evra.<sup>25</sup> Uvedba enotnega plačnega sistema leta 2008, ki je sovpadla z začetkom gospodarske krize, je pospešila rast sredstev za zaposlene in skupaj z močnim padcem prihodkov ter z delovanjem avtomatskih stabilizatorjev prispevala k poslabšanju salda sektorja država. S sprejemom varčevalnih

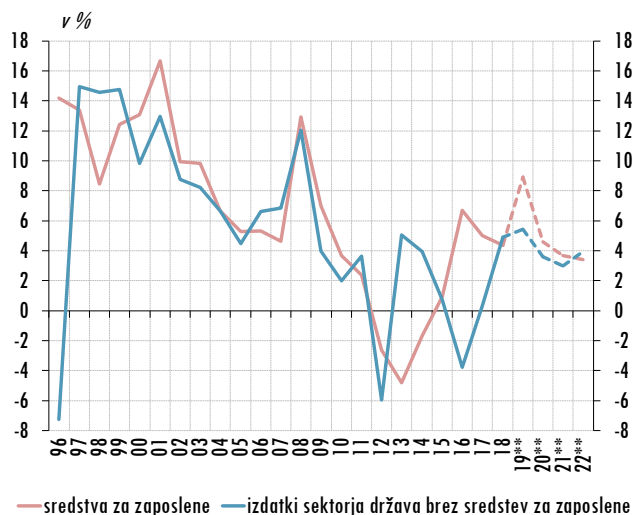
Slika 2.1: Delež sredstev za zaposlene v BDP in izdatkih sektorja država



— delež v BDP (leva os) — delež v skupnih izdatkih sektorja država (desna os)\*

Opombi: \*brez izdatkov za sanacijo bank v letih 2013 in 2014. \*\*napoved MF Program stabilnosti 2019 (april 2019).  
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Rast sredstev in izdatkov\* brez sredstev za zaposlene



— sredstva za zaposlene — izdatki sektorja država brez sredstev za zaposlene

Opombi: \*brez izdatkov za sanacijo bank v letih 2013 in 2014. \*\*napoved MF Program stabilnosti 2019 (april 2019).  
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

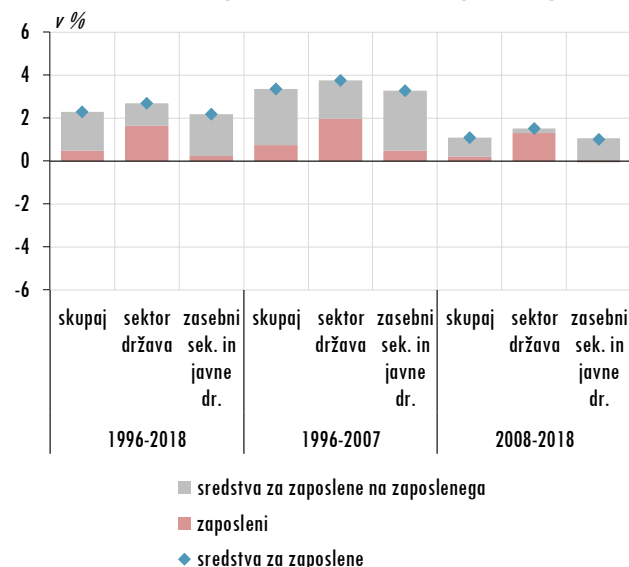
<sup>24</sup> Sredstva za zaposlene so v letu 2018 predstavljala 25,8 % vseh izdatkov sektorja država. Socialna nadomestila, kot največja kategorija pa 39 %.

<sup>25</sup> Več o dejavnikih in gibanju mase plač v javnem sektorju od leta 2002 glej UMAR Ekonomski izzivi 2018, str. 11–13.

ukrepov so se sredstva za zaposlene v obdobju 2012–2014 zmanjšala, kar predstavlja tudi edino obdobje, ko so kontinuirano zaostajala za rastjo ostalih izdatkov. Obdobje po letu 2014 je zaznamovalo postopno sproščanje varčevalnih ukrepov, rast sredstev za zaposlene pa je od leta 2016 znatno presegala rast ostalih izdatkov. Podobna gibanja naj bi se po projekcijah Programa stabilnosti 2019 nadaljevala tudi v naslednjih letih, tako da naj bi se njihov delež v skupnih izdatkih povečal na najvišjo raven doslej. Tako se ob potrebi po zagotavljanju vzdržnih javnih financ omejuje možnost za povečanje ostalih izdatkov in zmanjšuje manevrski prostor fiskalne politike. Hkrati izkušnje iz pretekle krize kažejo, da je ob morebitni nižji gospodarski rasti od napovedane znižanje sredstev za zaposlene težko doseči in ima negativne posledice tako za kakovost javnih storitev kot za vodenje ustrezne proticiklične fiskalne politike.

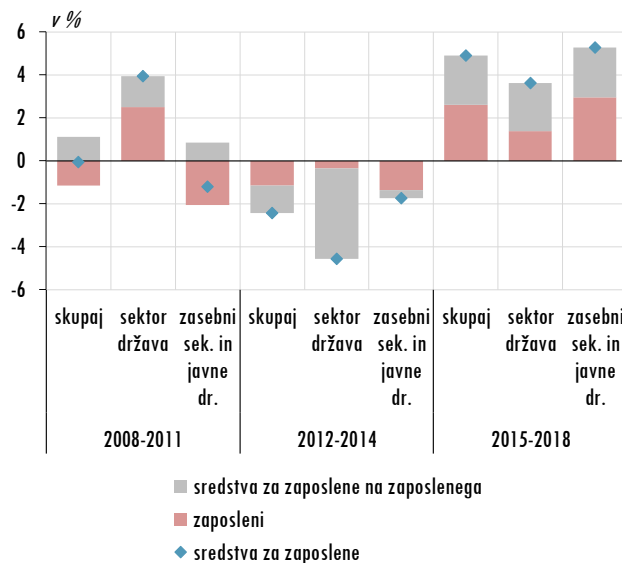
**V obdobju po letu 2000 je bilo skupno povečanje sredstev za zaposlene v sektorju država in gospodarstvu podobno ob precej drugačni strukturi rasti.**<sup>26</sup> Do leta 2000 je rast sredstev za zaposlene v sektorju država precej presegala rast v gospodarstvu, in sicer predvsem zaradi občutnega padca zaposlenosti v slednjem. Po letu 2000 je realna rast v sektorju država v podobno veliki meri izhajala iz povečanja zaposlenosti in sredstev na zaposlenega, v gospodarstvu pa skoraj izključno iz povečanja sredstev na zaposlenega. Po letu 2008 se je rast sredstev za zaposlene v obeh delih nacionalnega gospodarstva v povprečju občutno upočasnila, razdelimo pa ga lahko na tri podobdobja z različno dinamiko. V prvem obdobju krize (2008–2011) so se sredstva za zaposlene v sektorju država še povečala. Ob visoki rasti zaposlenosti, so se zaradi odprave plačnih nesorazmerij povišala tudi sredstva na zaposlenega. Drugo obdobje krize (2012–2014) je zaznamovalo znižanje, ki je izhajalo zlasti iz znižanja sredstev na zaposlenega kot posledica sprejetja varčevalnih ukrepov v letu 2012. V gospodarstvu je znižanje v celotnem obdobju krize do leta 2014 izhajalo zlasti iz padca zaposlenosti. Od leta 2015 se je realna rast skupnih sredstev za zaposlene okrepila in v povprečju presegala tudi rast v predkriznem obdobju. V sektorju država je bila v večji meri posledica sproščanja varčevalnih ukrepov na področju plač, v gospodarstvu pa je bila bolj enakomerno porazdeljena med plače in zaposlenost.

Slika 2.3: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

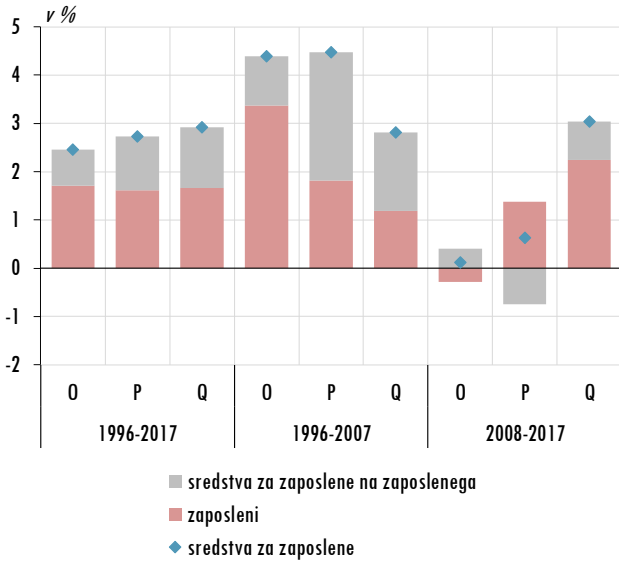
Slika 2.4: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

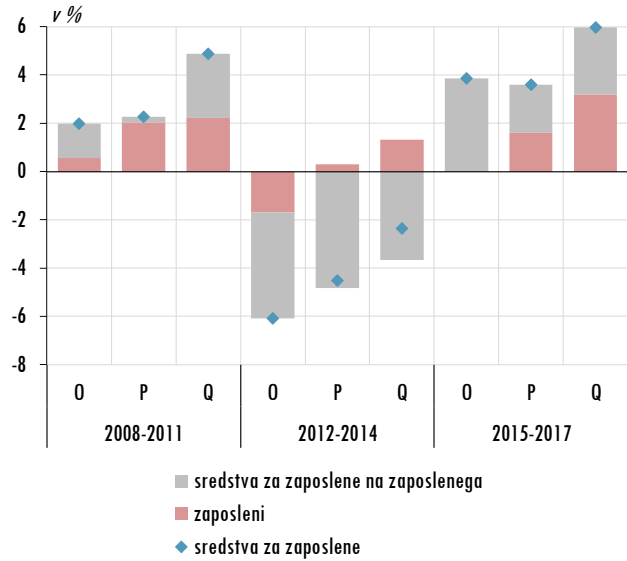
<sup>26</sup> V pregledu razdelimo nacionalno gospodarstvo na sektor država ter na zasebni sektor in javne družbe, ki ga poimenujemo »gospodarstvo«.

Slika 2.5: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.6: Povprečna letna realna rast po obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

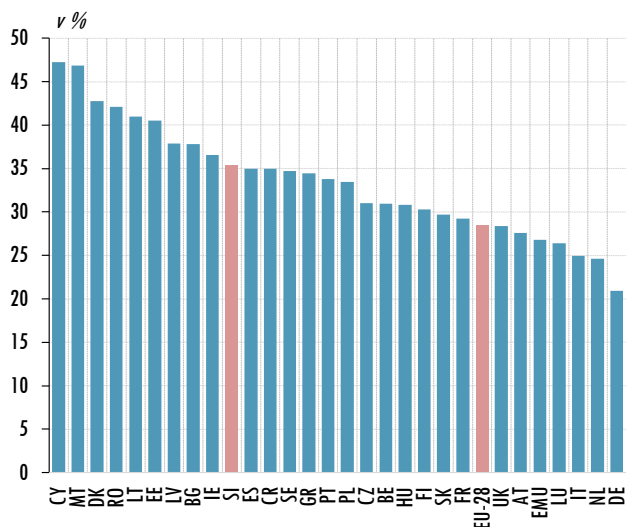
**Znotraj dejavnosti sektorja država se je gibanje sredstev za zaposlene v posameznih obdobjih precej razlikovalo.**<sup>27</sup> V obdobju do leta 2007 je realna rast sredstev za zaposlene v dejavnosti javne uprave in izobraževanja presegala rast v zdravstvu in socialnem varstvu. Od leta 2008 se je v prvih dveh dejavnostih občutno upočasnila,<sup>28</sup> v zdravstvu in socialnem varstvu pa je v povprečju ostala na podobni ravni kot pred krizo. Obdobje 2012–2014 so dinamiko v vseh treh dejavnostih zaznamovali varčevalni ukrepi na področju sredstev na zaposlenega, zaposlenost pa se je zmanjšala le v dejavnosti javne uprave. Od leta 2015 se je s postopnim sproščanjem varčevalnih ukrepov ter omejitev pri zaposlovanju povprečna letna realna rast sredstev za zaposlene okrepila na predkrizno raven, v zdravstvu in socialnem varstvu pa jo je tudi občutno presegla. V dejavnosti javne uprave je v celoti izhajala iz povečanja sredstev na zaposlenega, ki je bilo tudi največje med vsemi tremi dejavnostmi javnih storitev. V izobraževanju ter v zdravstvu in socialnem varstvu je bila rast bolj enakomerno porazdeljena.

**Relativni obseg sredstev za zaposlene v sektorju država je v Sloveniji med večjimi v EU.** Obseg sredstev za zaposlene sektorja država je odvisen od družbeno-političnega dogovora o ustrezni velikosti javnega sektorja. Pomembno na njegovo relativno velikost vpliva tudi velikost države, saj morajo manjše države zagotavljati podoben obseg javnih storitev kot večje države in je obseg sredstev za zaposlene posledično tudi relativno večji. Tako se relativni obseg sredstev za zaposlene v sektorju država precej razlikuje med posameznimi državami. V EU njihov delež v BDP sega od okoli 7 % na Irskem do več kot 15 % na Danskem, Slovenija pa z okoli 11 % spada v zgornjo polovico držav članic EU. Delež se tako v povprečju EU kot v Sloveniji v zadnjih letih nekoliko zmanjšuje in je pod dolgoletnim povprečjem. Ob tem sta obe glavni komponenti, relativni obseg zaposlenosti in relativna višina plač v Sloveniji na sredini držav članic EU. Delež sredstev za zaposlene glede na ostale izdatke sektorja država se je v Sloveniji v zadnjih treh letih znova povečal in lani dosegel eno

<sup>27</sup> Zaradi omejene razpoložljivosti podatkov analiziramo gibanje sredstev za zaposlene v dejavnostih javnih storitev O (dejavnost uprave in obrambe, obvezna socialna varnost), P (izobraževanje) ter Q (zdravstvo in socialno varstvo). V teh treh dejavnostih je zaposlenih 91 % vseh zaposlenih v sektorju država. Hkrati zaposleni v sektorju država predstavljajo 83 % vseh zaposlenih v teh dejavnostih.

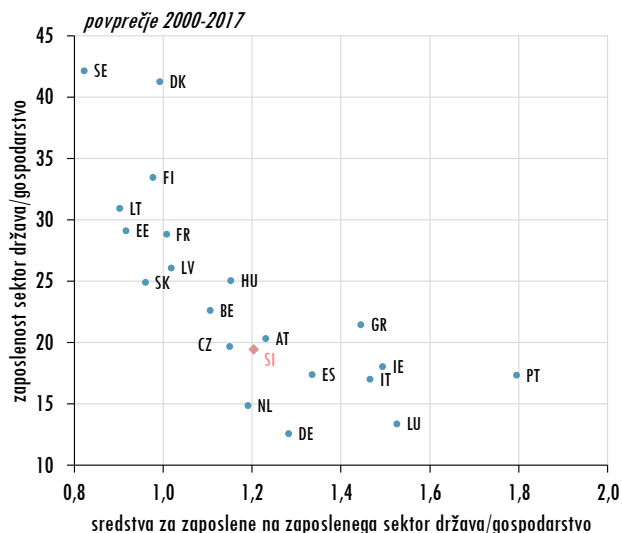
<sup>28</sup> V javni upravi je zaradi uvedbe enotnega plačnega sistema rast sredstev za zaposlene izhajala iz povečanja sredstev na zaposlenega, v izobraževanju pa iz zaposlenosti, saj so se v času pogajanj o enotnem plačnem sistemu sredstva za zaposlene občutneje povečevala le v izobraževanju.

**Slika 2.7: Delež sredstev za zaposlene v ostalih izdatkih sektorja država (2017)**



Opomba: izdatki brez drugih kapitalskih transferjev.  
Vir: Eurostat, OECD, preračuni FS.

**Slika 2.8: Zaposlenost in sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo**

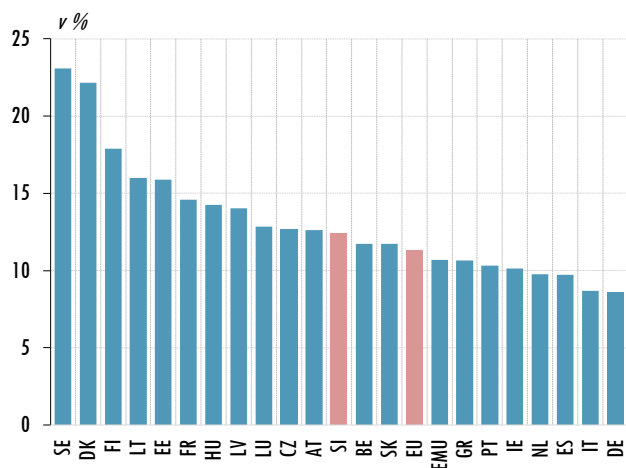


Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

najvišjih ravni doslej, kar kaže na relativno manj pomembno vlogo sredstev za zaposlene pri konsolidaciji javnih financ po letu 2015. Podobno je gibanje tega deleža v zadnjih letih tudi v ostalih novih članicah, medtem ko v starih članicah EU po znižanju v začetku krize v zadnjih letih ostaja na nizki ravni.

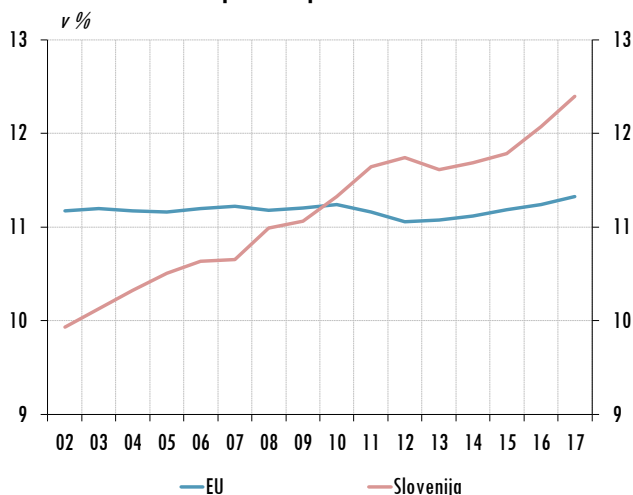
**Relativni delež števila zaposlenih v sektorju država po različnih primerjavah spada sicer v sredino držav članic EU, a se v zadnjih letih povečuje.**<sup>29</sup> Delež zaposlenih v celotnem sektorju država v delovno sposobnem prebivalstvu (15–64 let) z izjemo obdobja 2012–2015 vztrajno narašča. Povprečje EU, kjer je delež precej stabilen, je presegel ob začetku krize. Povečanje je povezano predvsem s staranjem prebivalstva oziroma z zmanjševanjem števila delovno sposobnega

**Slika 2.9: Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo (2017)**



Opomba: povprečje EU in EMU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.  
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

**Slika 2.10: Zaposlenost sektorja država glede na delovno sposobno prebivalstvo**



Opomba: povprečje EU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.  
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

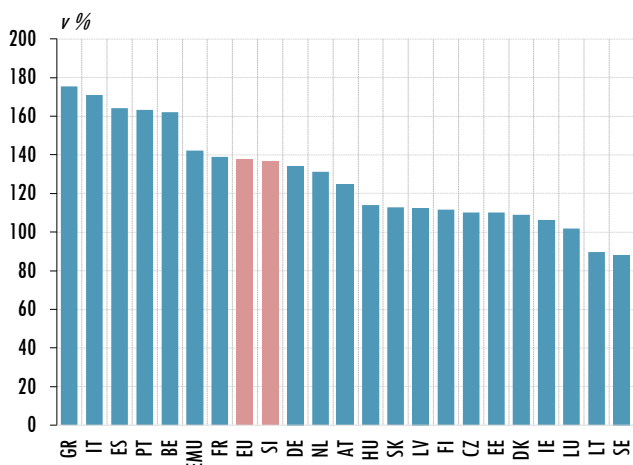
<sup>29</sup> Podatki o zaposlenosti v sektorju država so razpoložljivi za 21 držav članic EU, tako da se povprečje EU v analizi nanaša na te države. Podatki niso razpoložljivi za Bolgarijo, Ciper, Hrvaško, Malto in Romunijo, za Poljsko in Združeno kraljestvo pa le za določena leta.



prebivalstva. Ob pričakovanem nadaljevanju takšnih demografskih gibanj bo ustrezno načrtovanje in upravljanje obsega zaposlenosti v sektorju država postajalo vedno pomembnejše. Učinkovito upravljanje z zaposlenostjo v sektorju država je pomembno tudi z vidika zagotavljanja ustrezne delovne sile za gospodarstvo brez prekomernega izrivanja zasebnega sektorja pri dostopu do ustrezne delovne sile. Delež zaposlenosti v sektorju država glede na gospodarstvo se je od leta 2000 skoraj nenehno povečeval in presega povprečje EU, kjer je v daljšem obdobju mogoče zaznati rahlo tendenco upadanja. V zadnjih nekaj letih se je delež v večini držav nekoliko zmanjšal, saj je bila ob okrepanju gospodarske aktivnosti rast zaposlenosti v gospodarstvu višja. Z vidika zagotavljanja dolgoročne javnofinančne vzdržnosti je pomembno opozoriti tudi na strukturo zaposlenih v dejavnostih javnih storitev. Delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev, ki niso zaposleni v sektorju država, je namreč v Sloveniji med nižjimi v EU.<sup>30</sup> Ta delež se sicer postopoma povečuje in je lani znašal 17 %. Med dejavnostmi javnih storitev je v zdravstvu in socialnem varstvu že dobra tretjina, v izobraževanju pa dobra desetina zaposlenih izven sektorja država.

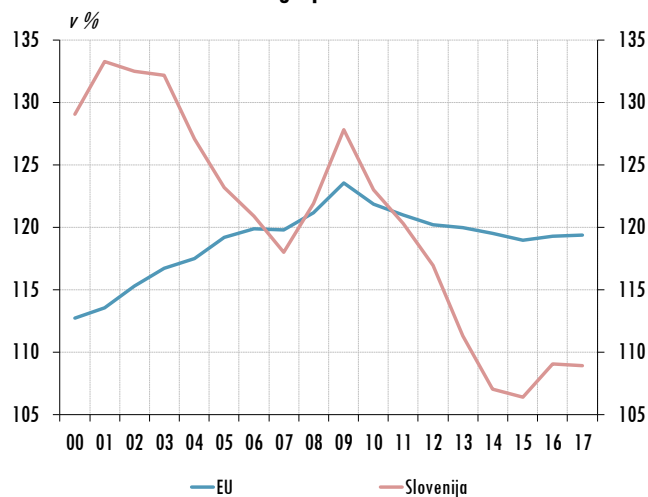
**Tudi relativna višina sredstev za zaposlene na zaposlenega v Sloveniji se uvršča v sredino držav članic EU in se v zadnjih letih znižuje.** Višina sredstev na zaposlenega v sektorju država glede na BDP na prebivalca prikazuje višino plač glede na življenjski standard v državi in tako omogoča oceno, ali so te (pre)visoke. To razmerje se v Sloveniji, z izjemo treh let ob začetku krize, od leta 1996 skoraj neprestano zmanjšuje. Z vidika konkurenčnega plačila oziroma izogibanja razmeram, ko bi sektor država predstavljal neprimerno konkurenco gospodarstvu pri privabljanju zaposlenih, je pomembno tudi razmerje med sredstvi na zaposlenega v sektorju država in v gospodarstvu. Okoli leta 2000 so bila sredstva na zaposlenega v sektorju država še za približno 30 % višja kot v gospodarstvu, od leta 2014 pa je preseganje manjše od deset odstotkov.

**Slika 2.11: Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na BDP na prebivalca**



Opomba: povprečje EU in EMU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.  
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

**Slika 2.12: Sredstva na zaposlenega v sektorju država glede na gospodarstvo**



Opomba: povprečje EU na osnovi podatkov za 21 držav, za katere so razpoložljivi podatki o zaposlenosti v sektorju država.  
Vir: SURS, Eurostat, OECD, preračuni FS.

<sup>30</sup> Razpoložljivost natančnih podatkov je sicer zelo omejena. Trditev temelji na predpostavki, da je večina zaposlenih v sektorju država zaposlenih v treh dejavnostih javnih storitev. Takšna primerjava pokaže, da v povprečju EU dobra tretjina zaposlenih v dejavnostih javnih storitev ni zaposlena v sektorju država.

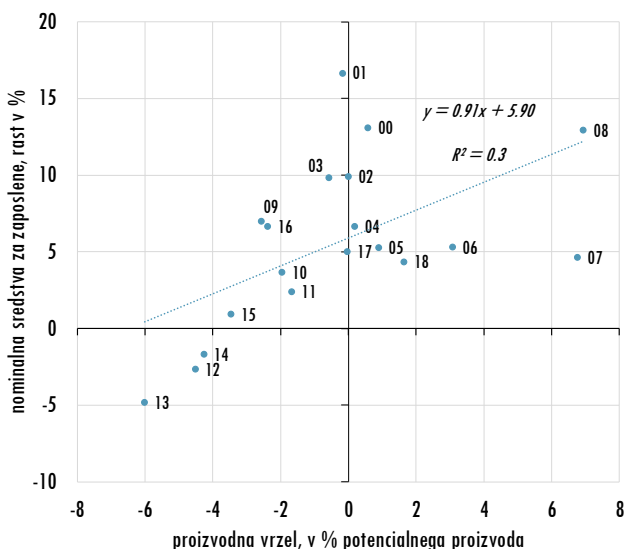


### 2.1.2 Vpliv sredstev za zaposlene na vodenje proticiklične fiskalne politike

**Gibanje sredstev za zaposlene ne sme dodatno spodbujati procikličnosti fiskalne politike.** Sredstva za zaposlene sicer niso najbolj primerno orodje za vodenje proticiklične fiskalne in makroekonomske politike, saj je prilagajanje plač in/ali zaposlenosti v sektorju država povezano z dolgimi administrativnimi postopki ter posledično tudi s precej zakasnelimi učinki. Kljub temu njihovo gibanje zaradi relativno velikega deleža v skupnih javnih izdatkih pomembno vpliva na saldo javnih financ in lahko potencialno nevtralizira stabilizacijske ukrepe na ostalih področjih fiskalne politike. Prociklično gibanje sredstev za zaposlene tako poveča nihanje gospodarske aktivnosti, namesto da bi prispevalo k njegovi stabilizaciji. IMF opozarja na povišanje plač, financirano z višjimi prihodki v času ciklične ekspanzije, ki dodatno okrepijo povpraševanje in posledično spodkopavajo stabilizacijsko vlogo fiskalne politike.<sup>31</sup> Poleg tega lahko prociklično gibanje sredstev za zaposlene negativno vpliva tudi na kakovost javnih financ. Po ugotovitvah ECB je značilnost držav evrskega območja, da v obdobjih gospodarske rasti pogosteje povečujejo sredstva za zaposlene in socialne transferje, v obdobjih gospodarskega padca pa konsolidacija javnih financ temelji predvsem na znižanju investicij.<sup>32</sup> Upravljanje s sredstvi za zaposlene bi moralo biti zasnovano dolgoročno in se praviloma ne bi smelo odzivati na ciklično gibanje gospodarstva. Tako bi lahko avtomatsko delovalo stabilizacijsko na gospodarski cikel z manj negativnimi posledicami za kakovost oziroma strukturo javnih financ.

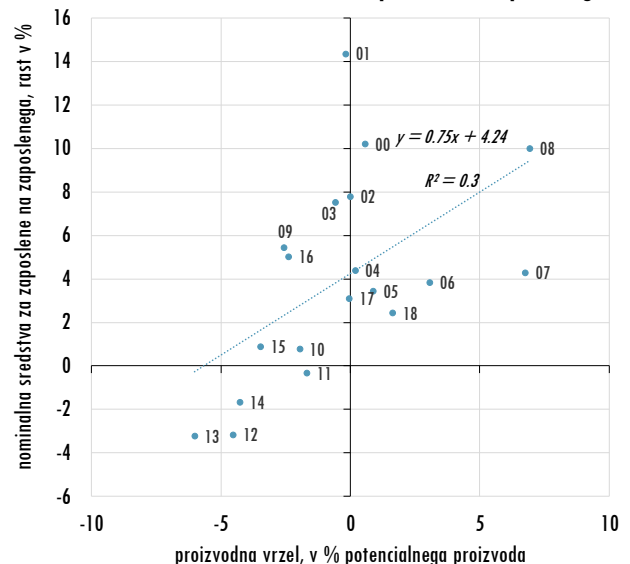
**Mednarodne ocene in tudi podatki za Slovenijo kažejo, da je gibanje sredstev za zaposlene nagnjeno k procikličnosti.** IMF ugotavlja, da na sredstva za zaposlene običajno najbolj vplivajo kratkoročni ciklični dejavniki, saj se ob povečanju proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko realna sredstva za zaposlene povečajo za 0,2 odstotne točke.<sup>33</sup> Hkrati je procikličnost bolj izrazita v razvitih gospodarstvih, kjer so tudi povišanja v obdobju cikličnega vzpona izrazitejša kot znižanja ob obratu cikla. Procikličnost sredstev za zaposlene je bila značilna tudi za večino držav članic evrskega območja pred krizo, kjer je bilo povečanje proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko povezano s

Slika 2.13: Cikličnost sredstev za zaposlene



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.14: Cikličnost sredstev za zaposlene na zaposlenega



Vir: SURS, preračuni FS.

<sup>31</sup> IMF Fiscal implications of government wage bill spending (2019), str. 5.

<sup>32</sup> ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 20..

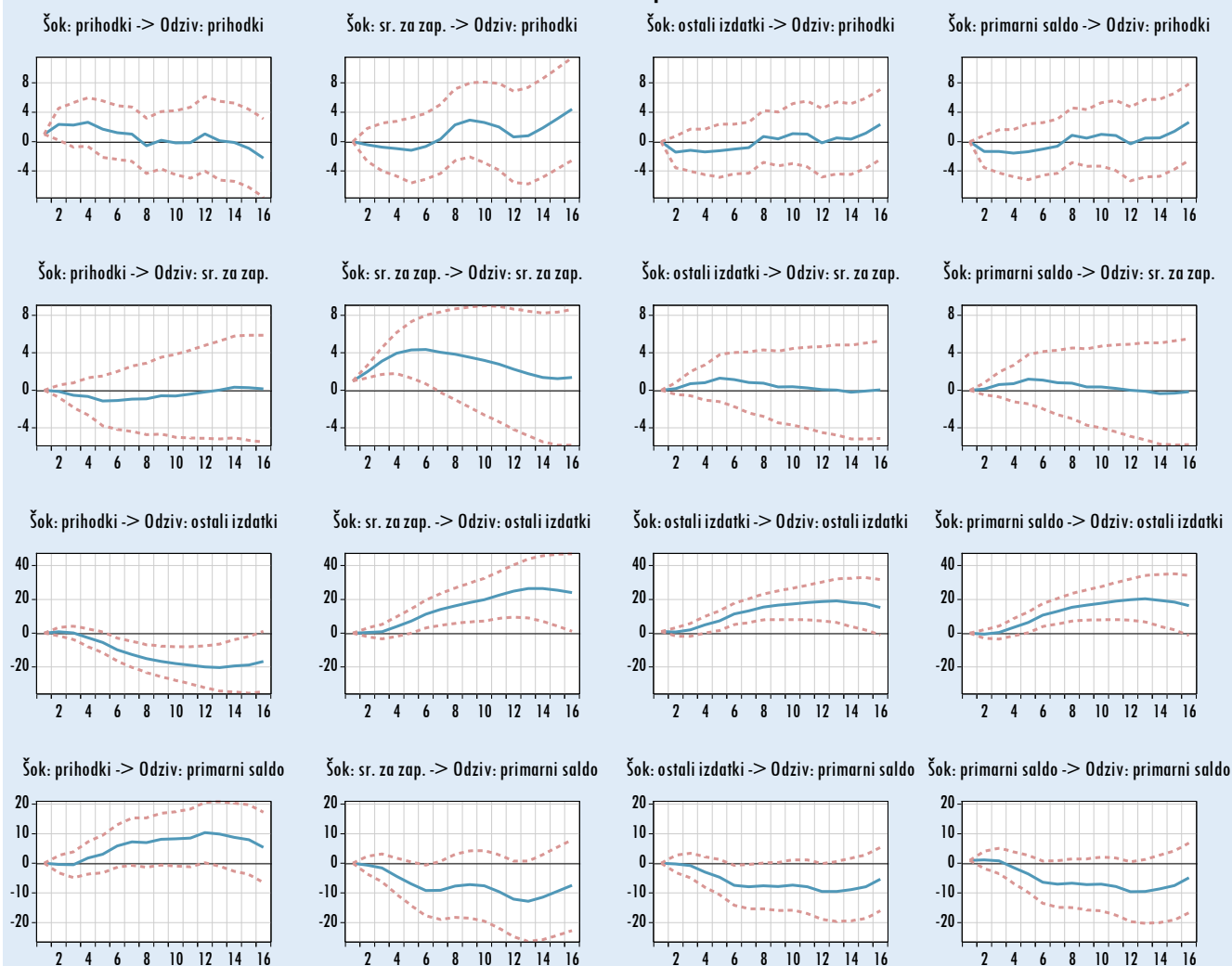
<sup>33</sup> IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 12.

### Okvir 2.1: Sredstva za zaposlene in temeljni agregati sektorja država

Z enostavnim VAR modelom smo ocenili povezanost sredstev za zaposlene v sektorju država in temeljnih fiskalnih agregatov. Model smo ocenili za Slovenijo po vzoru Dybzcak in Garcia Escribano (2019), ki sta oblikovala panelni VAR na podlagi podatkov za 137 držav v obdobju več kot dveh desetletij. Model vključuje temeljne fiskalne agregate: prihodke sektorja država, sredstva za zaposlene v sektorju država, izdatke brez sredstev za zaposlene in brez izdatkov za obresti sektorja država (v nadaljevanju: ostali izdatki) in primarni saldo. Izložili smo vpliv enkratnih ukrepov (npr. dokapitalizacije bank). Vse endogene spremenljivke smo zaradi primerljivosti izrazili v deležu BDP in za odpravo nestacionarnosti kot medletne spremembe. Šoki so definirani kot sprememba ustrezne endogene spremenljivke v enem letu za 1 o. t. BDP. V model smo kot eksogeni spremenljivki vključili še dve slamnati spremenljivki: prvo za leta pred državnozborskimi volitvami in drugo za četrletja, v katerih je realni BDP upadal v obdobju globalne finančne krize (leta okoli 2009 in okoli 2012). Obdobje ocenjevanja zajema časovni horizont 2001–2018 na četrtni ravni, število odlogov je izbrano glede na povprečje testov, ki določajo optimalne dolžine odlogov, in znaša 6 četrletij.

**Sredstva za zaposlene v sektorju država se glede na modelske ocene ne določajo skladno z danimi makroekonomskimi okoliščinami.** Odzivne funkcije ocenjenega VAR modela nakazujejo, da se sredstva za zaposlene v sektorju država ne odzivajo statistično značilno na spremembe prihodkov ter na spremembe ostalih izdatkov in primarnega salda niti na kratek niti na srednji rok (prikazi v

Slika: Odzivne funkcije VAR modela



Opomba: Prikazane so kumulirane odzivne funkcije (modro) na četrtni ravni z intervali zaupanja (rdeče) v velikosti dveh standardnih napak.

Vir: Fiskalni svet.

drugi vrstici Slike).<sup>1</sup> Takšna gibanja s srednjeročnega vidika vzdržnosti javnih financ in z vidika vodenja fiskalne politike niso priporočljiva, še posebej ker višanje sredstev za zaposlene glede na ocenjene odzivne funkcije spodbudi tudi rast ostalih izdatkov. Odzivne funkcije sicer kažejo tudi na statistično značilno povečanje ostalih izdatkov ob izboljšanjem stanju primarnega salda, odzivi ostalih izdatkov pa so hkrati tudi edini, pri katerih je velikost odziva na srednji rok večja od začetnega šoka.

**Rezultati simulacij kažejo, da se primarni saldo ob povečanju sredstev za zaposlene poslabša, poslabšanje pa je relativno večje kot ob povečanju ostalih izdatkov, če upoštevamo razmeroma nizek delež plač v celotnih izdatkih.** To je posledica dejstva, da se hkrati z večjimi sredstvi za zaposlene povečajo tudi ostali izdatki. Višja sredstva za zaposlene ne privedejo do statistično značilnega odziva prihodkov, s čemer izostane običajno pričakovana blažitev poslabšanja primarnega salda zaradi šokov višjih izdatkov z višjimi prihodki.

**Rezultati simulacij enostavnega VAR modela nakazujejo, da se je treba višanja sredstev za zaposlene v sektorju država lotevati previdno.** Glede na pridobljene ocene in statistične mere zaupanja namreč višja sredstva za zaposlene predvsem slabšajo saldo javnih financ, posredno tudi s spodbujanjem naraščanja ostalih izdatkov sektorja država. Zato je potrebno odločitve za višanje sredstev za zaposlene temeljiti tudi na pogojevanju večje učinkovitosti njihovih prejemnikov ter nujno sprejemati tudi ukrepe, ki bodo preprečili oziroma omejili hkratno večanje drugih izdatkov. Izračuni odzivnosti upoštevajo le kratkoročne in srednjeročne povezanosti, zato v rezultatih niso zaznani npr. povečana učinkovitost zaposlenih ali višja raven socialne oskrbe in izobraževanja zaradi višjih plač.

<sup>1</sup> Takšne rezultate potrjujejo tudi izvedeni testi vzročnosti, po katerem nobena od naštetih spremenljivk na sredstva za zaposlene ne vpliva statistično značilno z zamikom obdobja vpliva do treh let.

povečanjem sredstev za zaposlene za kar 0,8 odstotne točke.<sup>34</sup> V povprečju evrskega območja so se sredstva za zaposlene in na zaposlenega gibala prociklično z enoletnim zamikom, odziv zaposlenosti na spremembo cikličnega položaja pa je bil manj izrazit in je sledil ciklu z dvoletnim zamikom.<sup>35</sup> Podatki za Slovenijo v obdobju 2000–2017 kažejo podobno sliko. V Sloveniji je bilo povečanje proizvodne vrzeli za 1 odstotno točko povezano s povečanjem sredstev za zaposlene v višini 0,9 odstotne točke.<sup>36</sup> Procikličnost sredstev za zaposlene in njihovih obeh komponent je v Sloveniji relativno močna in podobna kot v evrskem območju z nekoliko različnimi zamiki.<sup>37</sup> Z vidika procikličnosti izstopa leto 2008, ko je uvedba enotnega plačnega sistema tik ob koncu obdobja visoke gospodarske rasti sovpadla z začetkom gospodarske krize. Zaradi poslabšanega javnofinančnega položaja ob drugem valu krize v obdobju 2012–2014 so bili sprejeti varčevalni ukrepi na področju sredstev za zaposlene, ki z vidika vodenja proticiklične politike tudi niso bili ustrezni. Na procikličnost pa nakazujejo tudi politike iz leta 2018 in načrti za 2019, ki so posledica sprejetih plačnih dogovorov.

### 2.1.3 Ocena sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država

**Javnofinančno vzdržen sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene, ki hkrati zagotavlja kakovostne javne storitve, je odvisen od izpolnjevanja nekaterih ključnih zahtev.** IMF kot ključne komponente takšnega sistema navaja ustrezno javnofinančno načrtovanje, konkurenčno plačilo ter fleksibilen in učinkovit sistem zaposlovanja.<sup>38</sup> V Sloveniji sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene temelji na v letu 2008 uvedenem enotnem plačnem sistemu za celoten javni sektor, obseg zaposlenosti pa se letno določi ločeno na osnovi kadrovskih načrtov posameznih proračunskih uporabnikov.

<sup>34</sup> ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 9. Pojasnjevalna moč regresije je sicer nizka, saj je vrednost R2 le 0,09.

<sup>35</sup> ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 16–19. Analiza je preučevala povezavo z realno rastjo BDP, realno rastjo BDP na prebivalca in stopnjo brezposelnosti.

<sup>36</sup> Pojasnjevalna moč regresije za Slovenijo je sicer razmeroma nizka, a večja kot v študiji ECB. R2 namreč znaša 0,32, v študiji ECB pa je znašal 0,09.

<sup>37</sup> Sredstva na zaposlenega se na spremembe gospodarskega cikla odzivajo z enoletnim zamikom, skupna sredstva z dvoletnim, zaposlenost pa s triletnim zamikom.

<sup>38</sup> IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 7.

**Tabela 2.1: Shema učinkovitega sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene**

JAVNOFINANČNO NAČRTOVANJE	KONKURENČNO PLAČILO	PROŽEN IN UČINKOVIT SISTEM ZAPOSLVANJA
proračunski okvir za upravljanje s sredstvi za zaposlene	pravna zaščita pravice do združevanja in do stavke	sistem zaposlovanja
srednjeročno načrtovanje	individualizacija določanja plač	fleksibilnost pri prilagajanju števila zaposlenih
obseg avtomatske indeksacije	mehanizem za primerjanje plač v sektorju država in v gospodarstvu	fleksibilnost pri upravljanju s kadri
pravila o izvrševanju proračuna in nadzor nad sredstvi za zaposlene		plačilo po učinkovitosti
način pogajanja o plačah		zaposlovanje in napredovanje glede na usposobljenost oziroma dosežke

*Opomba: z barvo označena ocena FS o izpolnjevanju posameznih kriterijev (rdeča: neizpolnjevanje, zelena: izpolnjevanje).*

*Vir: IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 22.*

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) je v analizi plačnega sistema ugotovilo, da je reforma plačnega sistema uspela uresničiti nekatere od zastavljenih ciljev, pri nekaterih pa je ostala na pol poti ali se od njih celo oddaljila.<sup>39</sup> Uresničeni naj bi bili cilji uvedbe enotnega, transparentnega in javnofinančno obvladljivega sistema. Cilj določitve ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev naj bi bil uresničen le deloma, cilj zagotoviti fleksibilen in stimulativen plačni sistem pa je ostal neuresničen, zato je višina plače javnih uslužbencev premalo povezana z dejanskimi rezultati dela. MJU tudi ugotavlja, da reforma plačnega sistema zaradi različnih interventnih ukrepov ob nastopu gospodarske krize nikoli ni bila realizirana na način, kot je bilo z novim sistemom predvideno. OECD je sicer v oceni slovenskega plačnega sistema iz leta 2012 identificiral nekatere pomembne pomanjkljivosti sistema, ki bi prišle do izraza tudi, če do krize ne bi prišlo. Ena izmed ključnih slabosti sistema naj bi bila, da je primarno oblikovan za določanje plač in je znotraj njega težko izvajati aktivno upravljanje s kadri.<sup>40</sup> Na rigidnost sistema, ki omogoča premajhno mero fleksibilnosti posameznim proračunskim uporabnikom oziroma vodstvenemu kadru, sta opozorila tudi MJU<sup>41</sup> in UMAR<sup>42</sup>. V nadaljevanju poskušamo podati kratko oceno sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v Sloveniji z vidika izpolnjevanja nekaterih ključnih zahtev za učinkovitost sistema, kot ga definira IMF (glej Tabelo 2.1).<sup>43</sup>

**Z vidika ustreznega javnofinančnega načrtovanja je ključna slabost trenutnega sistema odsotnost kredibilnega srednjeročnega načrtovanja.** Ustrezno načrtovanje sredstev za zaposlene pomeni, da so odločitve o višini plač in ravni zaposlenosti v sektorju država ustrezno vključene v srednjeročni fiskalni okvir z namenom zagotoviti zadostna finančna sredstva brez ogrožanja vzdržnosti javnih financ. Centraliziran plačni sistem, uveden leta 2008, je sicer bolj javnofinančno obvladljiv kot predhodna ureditev, saj so vsi njegovi bistveni elementi določeni z akti na nacionalni ravni, možnosti posameznih delodajalcev za povečevanje plač pa so zelo omejene.<sup>44</sup> Kljub temu pregled napovedi sredstev za zaposlene sektorja država v letih po izhodu iz krize kaže, da so bila ta sistematično podcenjena kljub

<sup>39</sup> MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 92. Temeljni cilji uvedbe novega plačnega sistema so bili vzpostavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje, določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela ter transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ.

<sup>40</sup> OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 70.

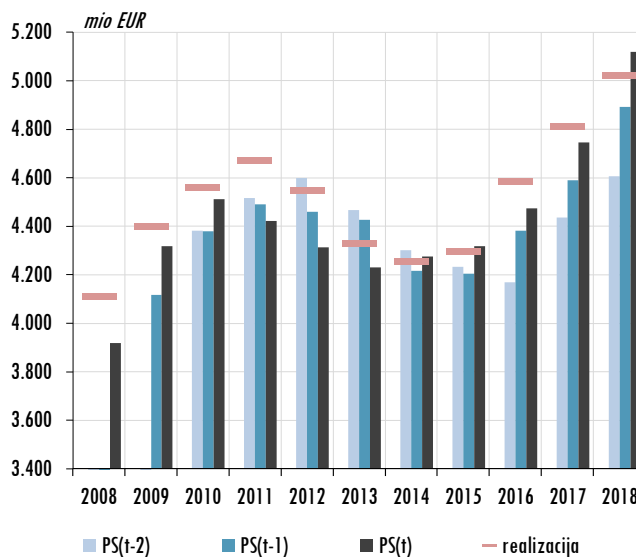
<sup>41</sup> MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 89.

<sup>42</sup> UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 13.

<sup>43</sup> IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 7.

<sup>44</sup> MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 88.

Slika 2.15: Sredstva za zaposlene



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

centralnem nadzoru nad njimi. To je v pomembni meri posledica dolgih in skoraj vsakoletnih pogajanj o plačni politiki. 5. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju sicer določa, da se morajo pogajanja začeti najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključiti 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga proračuna v Državni zbor. Dogovori pa so bili od začetka krize v večini primerov sklenjeni šele ob koncu leta, in to praviloma za eno, kvečjemu za dve leti.<sup>45</sup> Takšen način določanja plač vnaša dvom v kredibilnost predlaganih proračunskih dokumentov in povzroča nepredvidljivosti v vodenju fiskalne politike.

**Z vidika zagotavljanja konkurenčnega plačila je trenutni sistem pomanjkljiv predvsem pri individualizaciji določanja plač in vzpostavitvi ustreznega mehanizma za primerjanje plač med sektorjem država in gospodarstvom. Omogočanje pravne zaščite do združevanja in do stavke je v sistemu ustrezno zagotovljeno.**<sup>46</sup> V Sloveniji imamo trenutno v javnem sektorju 41 reprezentativnih sindikatov, leta 2008 pa jih je bilo 27. Veliko število sindikatov omejuje učinkovitost pogajalskega procesa in ob ohranjanju centralnega sistema določanja plač dovoljuje možnost, da prihaja do splošnih dvigov plač tudi takrat, ko to ni upravičeno z vidika učinkovitosti zaposlenih ali z vidika javnofinančne vzdržnosti. *Individualizacija določanja plač* v trenutnem sistemu ni prisotna, saj so te določene izključno centralno. To je po ocenah OECD in MJU ena ključnih slabosti sistema. OECD opaža, da sistem temelji na implicitni predpostavki, da je skladno povišanje plač v vseh delih javnega sektorja zaželeno, čeprav se načeloma tržna vrednost oziroma ustrezno plačilo za različna dela in sposobnosti ne giblje enako v celotnem javnem sektorju.<sup>47</sup> Prilagajanje tem razlikam je posledično težko oziroma nemogoče brez elementov decentralizacije. Po oceni MJU pa je eno ključnih vprašanj trenutnega sistema vzpostavitve jasne meje med nujnostjo enotnih in centralno postavljenih pravil delovanja plačnega sistema ter nujnostjo zagotovitve potrebne avtonomije vodstvenemu kadru. Ta bi moral imeti možnost, da v okviru razpoložljivih virov v večji meri optimizira kadrovske in finančne vire ter nasploh poslovanje proračunskega uporabnika.<sup>48</sup> Trenutno tudi ni vzpostavljen *mehanizem za primerjanje plač*

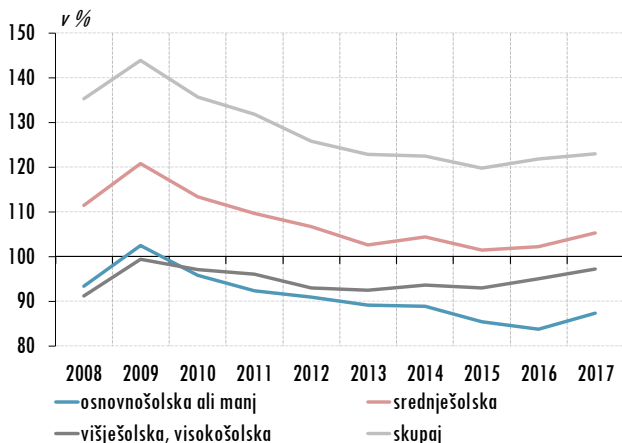
<sup>45</sup> [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/place\\_v\\_javnem\\_sektorju/interventni\\_ukrepi/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/interventni_ukrepi/)

<sup>46</sup> 8. člen Zakona o reprezentativnosti sindikatov določa, da se kot reprezentativne določijo zveze ali konfederacije sindikatov, v katere je včlanjenih najmanj 10 % delavcev iz posamezne panoge, dejavnosti ali poklica.

<sup>47</sup> OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 70.

<sup>48</sup> MJU Analiza plačnega sistema javnega sektorja (2015), str. 89

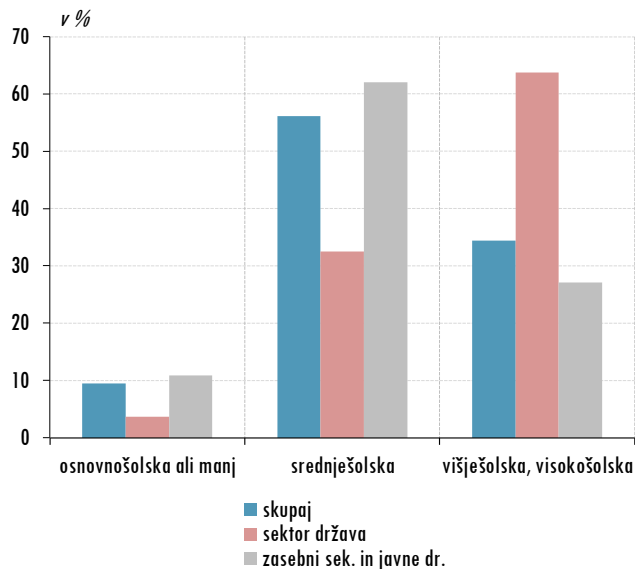
Slika 2.16: Razmerje med povprečno plačo v sektorju država in zasebnem sektorju glede na izobrazbo



Opomba: Skupna povprečna plača v največji meri presega povprečno v gospodarstvu zaradi kompozicijskega učinka. V sektorju država je namreč delež zaposlenih z višjo oziroma visoko izobrazbo, ki imajo načeloma višje plače, občutno večji kot v gospodarstvu.

Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.17: Struktura zaposlenih po izobrazbi



Vir: SURS, preračuni FS.

med javnim in zasebnim sektorjem<sup>49</sup>, s katerim bi se zmanjšalo tveganje, da bi povišanja v javnem sektorju vplivala na dvige v zasebnem sektorju in tako negativno vplivala na konkurenčnost. Analize namreč kažejo relativno močno povezavo med gibanjem plač v javnem sektorju in nominalnimi stroški dela na enoto proizvoda v evrskem območju<sup>50</sup>, povezava pa je prisotna tudi v Sloveniji. Načeloma sicer velja, da plače v zasebnem sektorju bolj vplivajo na plače v javnem sektorju, a je ob določenih pogojih vpliv lahko tudi obraten.<sup>51</sup> UMAR ugotavlja, da je bil v zadnjih nekaj letih posredni učinek rasti plač v javnem sektorju glavni dejavnik rasti plač v zasebnem sektorju.<sup>52</sup> Tako je gibanje sredstev za zaposlene v sektorju država neposredno in posredno pomembno tudi z vidika ohranjanja konkurenčnosti celotnega gospodarstva, kar je še toliko bolj pomembno v majhnem odprtem gospodarstvu. Povprečne plače v sektorju država so bile v Sloveniji v letu 2017 sicer za približno desetino višje kot v gospodarstvu, kar je posledica drugačne izobrazbene strukture zaposlenih.<sup>53</sup> Podrobnejša analiza UMAR o primerljivosti plač na ravni primerljivih poklicev je pokazala, da se plačna premija v javnem sektorju s povečevanjem plače zmanjšuje in sčasoma postane tudi negativna.<sup>54</sup>

### Sistem zaposlovanja v sektorju država ni dovolj prožen, rezerve so tudi pri njegovi učinkovitosti.

Eden izmed pogojev za kakovostne javne storitve je sposobnost prilagajanja obsega in strukture zaposlenosti cikličnim in strukturnim spremembam v gospodarstvu. Na to prožnost vplivajo pravila o zaposlovanju, premeščanju in odpuščanju ter stopnja varovanja zaposlitve. Slednja je v javnem sektorju v razvitih državah in tudi v Sloveniji visoka. To ima za posledico precej rigidni sistem, v katerem lahko ob odsotnosti nadzora pride do nenadzorovane rasti zaposlenosti v posameznih dejavnostih oziroma v celotnem sektorju država. V Sloveniji je bilo znižanje oziroma omejevanje rasti

<sup>49</sup> Po raziskavi IMF, osnovani na vprašalnikih za 42 držav, tretjina držav občasno primerja plače med javnim in zasebnim sektorjem, manj kot 10 % pa te primerjave opravlja sistematično enkrat letno oziroma na dve leti (IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 25).

<sup>50</sup> ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 13–14.

<sup>51</sup> Višja rast plač v sektorju država lahko poveča pogajalsko moč zaposlenih v zasebnem sektorju, lahko pa tudi privede do manjše zaposlenosti v zasebnem sektorju in posledično poviša povprečne plače (ECB Public wages in the euro area: towards securing stability and competitiveness (2010), str. 29).

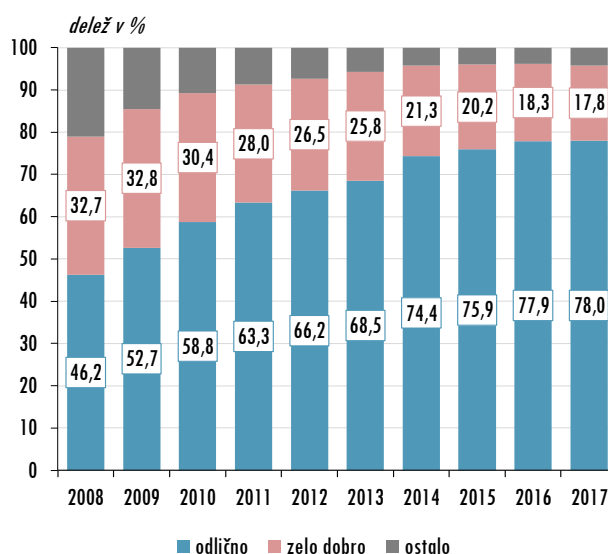
<sup>52</sup> UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 17.

<sup>53</sup> Več o razlikah med plačami v javnem in zasebnem sektorju glej UMAR Ekonomski izzivi 2018, str. 18–23 in Roter, Lindič, Vodopivec: Wage differential between public and private sector in Slovenia (2017).

<sup>54</sup> UMAR Ekonomski izzivi (2018), str. 22.

sredstev za zaposlene večinoma osnovano na znižanju plač, število zaposlenih v sektorju država pa se je od začetka krize do lanskega leta povečalo za 15 %. Povečalo se je predvsem v zdravstvu in socialnem varstvu ter v izobraževanju, zmanjšalo pa le v dejavnosti javne uprave. To je sicer značilno tudi za ostale razvite države, enako kot nesposobnost prilagajanja zaposlenosti demografskim spremembam.<sup>55</sup> Prožnost pri zaposlovanju je po oceni IMF povezana z decentraliziranim sistemom določanja plač in zaposlovanju, osnovanem na delovnih mestih (»position-based employment«).<sup>56</sup> V Sloveniji politika zaposlovanja po oceni OECD premalo temelji na dejanskih sposobnostih, saj se kriteriji za zasedanje delovnih mest določajo pretežno na osnovi formalne izobrazbe.<sup>57</sup> Dva pomembna elementa učinkovitega sistema zaposlovanja sta *plačilo po učinkovitosti* ter *zaposlovanje in napredovanje glede na dejansko usposobljenost oziroma dosežke*. Slovenski plačni sistem je predvsem v javnem sektorju osnovan tako, da daje prednost seniorstvu nad učinkovitostjo. Po podatkih MJU namreč sredstva za delovno uspešnost predstavljajo le okrog 2 %, dodatek za delovno dobo pa kar slabih 5 % mase plač v javnem sektorju. Poleg tega je bil dodatek za redno delovno uspešnost prvi element plače, ki je bil z nastopom krize ukinjen in ga še vedno ni mogoče izplačevati. Tovrstni ukrepi negativno vplivajo na motiviranost zaposlenih in ne prispevajo k povečanju učinkovitosti in posledično kakovosti javnih storitev. Hkrati se poraja dvom, ali so napredovanja javnih uslužbencev dejansko osnovana na kredibilnem ocenjevanju. Delež zaposlenih v organih državne uprave z odlično in zelo dobro letno oceno je leta 2008 namreč znašal 78,9 %, do leta 2017 pa se je povečal na kar 95,8 %.<sup>58</sup> Ob takšnih odstopanjih od normalne porazdelitve ocen bi lahko sklepali, da imamo v Sloveniji izredno učinkovit javni sektor, a je glede na različne kazalnike percepcija odjemalcev glede tega precej manj pozitivna.<sup>59</sup>

**Slika 2.18: Ocene javnih uslužbencev v organih državne uprave**



Vir: MJU, preračuni FS.

<sup>55</sup> IMF kot primer nesposobnosti prilagajanja na demografske spremembe navaja nadaljnjo rast zaposlenosti v izobraževanju, kljub manjšemu številu otrok (IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 20). To je značilno tudi za Slovenijo, kjer se je v obdobju 2008–2018 število vključenih v formalno izobraževanje (vrtci, osnovne in srednje šole ter višje- in visokošolsko izobraževanje) zmanjšalo za 3,4 % oziroma 15 tisoč oseb, število zaposlenih v dejavnosti izobraževanja pa povečalo za 11,4 %.

<sup>56</sup> IMF Managing government compensation and employment – institutions, policies, and reform challenges (2016), str. 29.

<sup>57</sup> OECD Public sector salary system in Slovenia (2012), str. 46.

<sup>58</sup> MJU Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2017 in napredovanju v letu 2018 v organih državne uprave. Gre za ocene, ki jih zaposleni pridobijo ob rednem letnem ocenjevanju s strani nadrejenih. Visoke ocene so pogoj za redna napredovanja.

<sup>59</sup> Na lestvici konkurenčnosti IMD je bila Slovenija leta 2018 uvrščena na 37. mesto med 63 državami. Uvrstitev pri učinkovitosti vlade in birokracije pa je bila nižja, in sicer 49. in 45. mesto (IMD World Competitiveness Rankings 2018).



#### 2.1.4 Zaključek

**Izboljšanje upravljanja s sredstvi za zaposlene je ena ključnih prioritet fiskalne politike, saj pomembno vplivajo na doseganje vzdržnih javnih financ in na zagotavljanje kakovosti javnih storitev.** Po drugem valu krize v letih 2012–2014, ki je bilo edino obdobje znižanja sredstev za zaposlene do sedaj, se le-ta od leta 2015 znova povečujejo hitreje kot ostali izdatki, podobna gibanja so napovedana tudi do leta 2022. Njihov relativni obseg je med večjimi v EU ob raznosmernem gibanju obeh komponent sredstev za zaposlene. Zaposlenost se namreč vztrajno povečuje, medtem ko rast sredstev na zaposlenega v povprečju daljšega obdobja zaostaja za rastjo v gospodarstvu. Pri tem ugotavljamo, da ima trenutni sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene precej pomanjkljivosti. Ključni sta odsotnost srednjeročnega načrtovanja in posledično njihovega ustreznega umeščanja v verodostojen srednjeročni javnofinančni okvir ter dejstvo, da sistem temelji izključno na prilagajanju plač, medtem ko je premalo pozornosti namenjeno načrtovanju zaposlenosti. Pri tem je določanje plač premalo odvisno od dejanske usposobljenosti oziroma dosežkov zaposlenih, hkrati pa ob enotnem plačnem sistemu in velikem številu formalnih deležnikov prihaja do splošnih povišanj plač v celotnem sektorju država, čeprav ta niso upravičena za vse skupine zaposlenih. V okviru pogajanj o plačah je premalo pozornosti dano gibanju zaposlenosti in njegovemu vplivu na skupna sredstva za zaposlene ter posledično tudi na stanje javnih financ. Ob tem je sistem zaposlovanja rigid in premalo učinkovit. Tako tudi sistemske pomanjkljivosti upravljanja s sredstvi za zaposlene prispevajo k njihovi procikličnosti, predvsem pa se v pretežni meri ne določa glede na makroekonomske okoliščine. Ob tveganju, ki ga predstavljajo demografske spremembe za doseganje vzdržnih javnih financ, bi moralo predstavljati preoblikovanje sistema upravljanja s sredstvi za zaposlene v sektorju država v smeri večje učinkovitosti in prožnosti eno ključnih prioritet fiskalne politike. .



## 2.2 Ocena odvisnosti nominalnega salda sektorja država od poslovnega cikla

### 2.2.1 Uvod

**Strukturni saldo odraža stanje javnih financ, ki ni odvisno od poslovnega cikla in enkratnih dejavnikov.** Je ekonomska kategorija, ki ni merljiva, zato ga ocenimo z odstranitvijo cikličnih vplivov in vplivov enkratnih dejavnikov<sup>60</sup> iz nominalnega salda sektorja država. Na gibanje prihodkov v veliki meri vplivajo gospodarska nihanja oziroma makroekonomske osnove, kot so poraba prebivalstva, plače, zaposlenost in inflacija. Medtem makroekonomske osnove na gibanje izdatkov vplivajo v manjši meri, še najbolj preko gibanja brezposelnosti, saj so lahko izdatki v večji meri določeni glede na politične preference vsakokratne vlade.

**Strukturni saldo ostaja kljub kritikam metodologije njegovega izračuna eden od osnovnih kazalnikov stanja javnih financ in eden od temeljev trenutno veljavnih fiskalnih pravil v Sloveniji in v EU.** Kritike se pretežno nanašajo na oceno proizvodne vrzeli, ki predstavlja osnovo za določitev cikličnega položaja gospodarstva in podlago za izločitev vpliva poslovnega cikla na rezultate javnih financ. Ocena proizvodne vrzeli je odvisna od izbrane metodologije in se lahko precej spreminja v času, sploh ko se gospodarstvo v večji meri odmika od ravnotežnega položaja.<sup>61</sup> Manj kritikam je običajno izpostavljena ocena drugega parametra, ki pri izračunavanju strukturnega salda določa delež ocenjene proizvodne vrzeli, ki jo izločimo iz nominalnega salda.

**Za odstranitev cikličnih vplivov iz nominalnega salda potrebujemo poleg ocene proizvodne vrzeli tudi oceno občutljivosti nominalnega salda na raven poslovnega cikla.** Za ta namen moramo določiti elastičnost nominalnega salda sektorja država glede na ciklični položaj gospodarstva oziroma glede na proizvodno vrzel. Povezavo med ciklično prilagojenim in nominalnim saldonom lahko zapišemo kot:

$$\text{ciklični saldo} = B - a \cdot \text{OG},$$

strukturni saldo pa določimo tako, da od nominalnega salda poleg cikličnega dela odštejemo še enkratne učinke ( $K$ ):

$$\text{strukturni saldo} = B - a \cdot \text{OG} - K$$

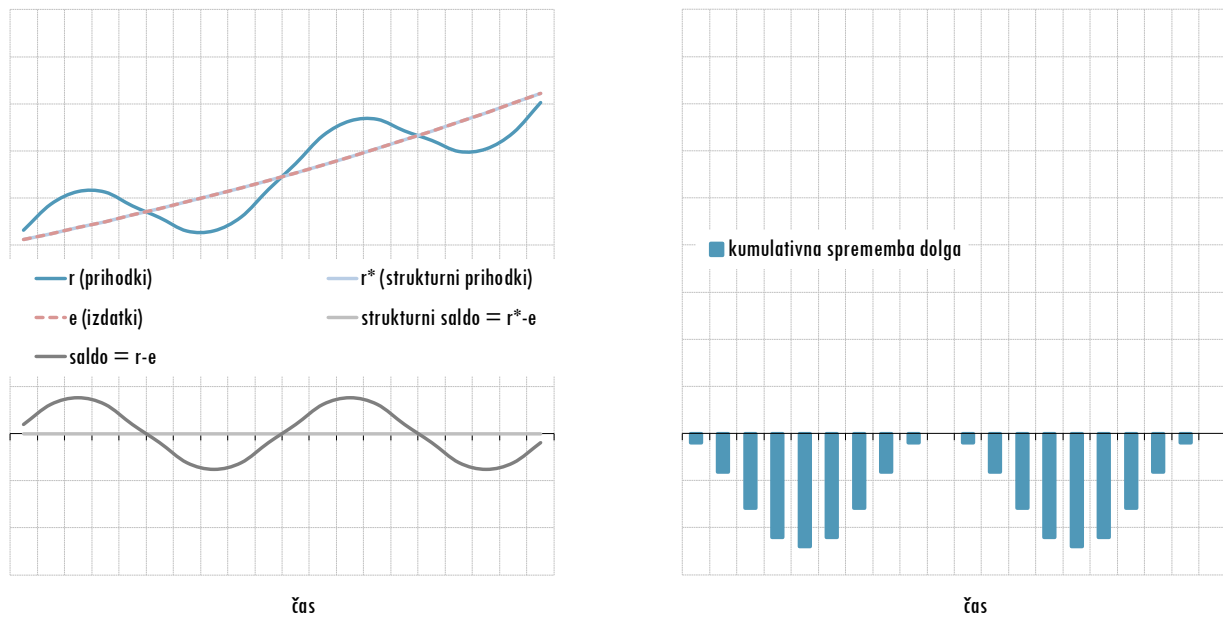
V gornjih enačbah  $B$  označuje nominalni saldo in  $a \cdot \text{OG}$  ciklični del nominalnega salda.  $\text{OG}$  predstavlja ocenjeno proizvodno vrzel, koeficient  $a$  pa elastičnost nominalnega salda na proizvodno vrzel. Koeficient  $a$  torej pove, koliko k nominalnemu saldu prispeva gospodarski cikel, izražen z oceno proizvodne vrzeli. Ta koeficient lahko določimo tako, da ocenimo povezanost med posameznimi prihodki oziroma izdatki in gospodarskim ciklom, na podlagi teh ocen in na podlagi deležev posameznih prihodkov oziroma izdatkov pa izračunamo tehtano vsoto povezanosti celotnih prihodkov in izdatkov z gospodarskim ciklom. Koeficient elastičnosti nastopa tudi v matematični enačbi, ki v Zakonu o fiskalnem pravilu določa maksimalno mejo izdatkov sektorja država, in je tudi v tretji oziroma četrti točki 3. člena tega zakona izražen kot parameter  $a$ .

**Povezava med nominalnim in strukturnim saldonom ter spremembo dolga je prikazana v spodnjem prikazu.** Zgoraj levo so z  $r^*$  označeni t. i. strukturni prihodki, katerih rast je enaka dolgoročni gospodarski rasti oziroma rasti potencialnega proizvoda, ki ni odvisna od cikličnih dejavnikov. Parameter » $a$ « v grobem uporabimo za odstranitev cikla iz serije prihodkov ( $r$ ), da določimo

<sup>60</sup> Več o tem npr. v Letnem poročilu Fiskalnega sveta za leto 2017 (Poglavje Izbrane teme 2.4).

<sup>61</sup> Več o tem npr. v Letnem poročilu Fiskalnega sveta za leto 2017 (Poglavje Izbrane teme 2.3).

**Slika 2.19: Nominalni in strukturni saldo (levo) ter javni dolg (desno) v poslovnem ciklu**



Vir: Fiskalni svet.

strukturne prihodke. Ko z enako dinamiko kot strukturni prihodki rastejo tudi izdatki ( $e$ ) in sta naklona krivulj ( $r^*$ ) in ( $e$ ) v Sliki 2.19 ista, je – kot je prikazano levo spodaj – strukturni saldo enak 0, nominalni saldo (razlika med nominalnimi prihodki in izdatki) pa se v gospodarskem ciklu spreminja in simetrično niha okoli vrednosti 0. V primeru uravnoteženega strukturnega salda se kumulirana raven javnega dolga, prikazana na desni strani, v obdobju poslovnega cikla kumulativno ne spreminja.

**EK v različnih časovnih obdobjih posodablja posamezne komponente parametra, ki določa ciklično občutljivost salda javnih financ.** Tako se vrednosti uteži posodabljaajo vsakih šest let, ekonometrične ocene elastičnosti posameznih komponent prihodkov in izdatkov pa vsakih devet let.<sup>62</sup> Vrednosti uteži je EK posodobila letos, v izračunu pa je uporabila dogovorjeno obdobje 10 let, z zadnjimi upoštevanimi podatki za leto 2017. Ekonometrične ocene elastičnosti, pri katerih preko tehničnih skupin v okviru EU sodelujejo tudi države članice, je EK nazadnje posodobila v letu 2016, naslednja posodobitev je na vrsti v letu 2025. Cikli posodabljanja ocen so povezani z izračuni srednjeročnega cilja fiskalne politike, njihova razmeroma nizka pogostost pa je namenjena ohranjanju predvidljivosti parametrov, ki določajo usmeritve fiskalne politike ob upoštevanju trenutno veljavnih fiskalnih pravil. V tem prispevku prikažemo pristop odstranjevanja vpliva cikla iz nominalnega salda ter ocenimo parametre, ki so podlaga za čiščenje cikličnih vplivov v okviru ekonomskega upravljanja v EU za Slovenijo. Pri tem osvežimo izračune elastičnosti EK ter prikažemo občutljivost domačih in EU fiskalnih pravil na elastičnost nominalnega salda sektorja država glede na proizvodno vrzel.

<sup>62</sup> Glej Evropska komisija (2019): Report on public finances in EMU 2018.

## 2.2.2 Metodologija

**Za oceno elastičnosti oziroma odvisnosti salda sektorja država od poslovnega cikla smo uporabili enako metodologijo, kot jo redno uporablja EK.** Metodologija je natančneje predstavljena v Moure et al. (2014)<sup>63</sup> in v Price et al. (2014)<sup>64</sup>. Osnovo izračuna elastičnosti predstavljajo izračuni elastičnosti posameznih izbranih komponent prihodkov in izdatkov na proizvodno vrzel, ki so narejeni po dvostopenjskem postopku. Ocene elastičnosti posameznih kategorij prihodkov in izdatkov omogočajo spremljanje cikličnosti teh komponent in ne le cikličnosti celotnega salda. V prvem koraku smo določili elastičnost posameznega prihodka na makroekonomsko osnovo, v drugem koraku pa elastičnost makroekonomske osnove na proizvodno vrzel. Rezultat zmnožka obeh elastičnosti je elastičnost posameznega prihodka na proizvodno vrzel. Skupno elastičnost prihodkov in izdatkov na proizvodno vrzel dobimo s tehtano vsoto ocen elastičnosti posameznih prihodkov oziroma posameznih izdatkov, pri čemer uteži predstavljajo dolgoletna povprečja deležev posameznih prihodkov v celotnih prihodkih oziroma posameznih izdatkov v celotnih izdatkih.

**Možna je tudi ocena elastičnosti z neposrednim ocenjevanjem odvisnosti salda od poslovnega cikla, a prednosti uporabljene metodologije verjetno odtehtajo njene slabosti.** Slabost uporabljenega pristopa je, da moramo v prvem koraku določiti makroekonomsko osnovo določenega prihodka oziroma izdatka. Določanje osnove je lahko problematično predvsem na strani izdatkov, saj lahko uporaba te metode pomeni podcenjevanje cikličnega dela izdatkov, ki so omejeni zgolj na izdatke za brezposelnost. Kljub temu je dvostopenjski postopek verjetno primernejši oziroma natančnejši od neposrednega ocenjevanja elastičnosti posameznih komponent prihodkov in izdatkov na proizvodno vrzel, saj bolje odraža dejansko stanje, v katerem na javnofinančne agregate prvenstveno vplivajo gibanja makroekonomskih osnov, te pa so odvisne od cikličnega položaja gospodarstva.

**Navedeno metodologijo smo uporabili pri izračunu elastičnosti petih kategorij prihodkov in ene kategorije izdatkov.** Izračunane elastičnosti so statične, čeprav so lahko pod določenimi pogoji podvržene tudi cikličnim nihanjem. Na strani prihodkov ugotavljamo elastičnosti za davek na dohodke gospodinjstev, davke na dohodke podjetij, socialne prispevke, posredne davke in nedavčne prihodke. Metoda predpostavlja, da so med izdatki na gibanje poslovnega cikla občutljivi zgolj izdatki za brezposelnost. Predpostavljamo, da je elastičnost celotnih prihodkov na makroekonomske osnove blizu 1, saj so prihodki načeloma ciklični in torej odvisni od sprememb BDP oziroma z njim povezanih agregatov. Hkrati izdatki, z izjemo izdatkov povezanih z nadomestili za brezposelnost, niso odvisni od gibanja BDP, zato lahko predpostavimo, da je elastičnost celotnih izdatkov na makroekonomske osnove blizu 0. Podobno velja tudi za elastičnost nedavčnih prihodkov. Izjemo pri opisanem postopku izračuna elastičnosti predstavlja izračun elastičnosti davka na dohodek gospodinjstev na makroekonomsko osnovo. Makroekonomsko osnovo predstavlja bruto razpoložljivi dohodek, ki poleg plačil iz delovnega razmerja zajema tudi ostale prejemke, kot so transferi, prihodki iz samozaposlitve, dohodke iz kapitala in kapitalske dobičke. V tem primeru smo, podobno kot Moure et al. (2014)<sup>65</sup>, uporabili podrobnejše podatke, ki so na razpolago glede porazdelitve dohodka v posamezne dohodkovne skupine ter so podvrženi različnim dohodninskim stopnjam.<sup>66</sup>

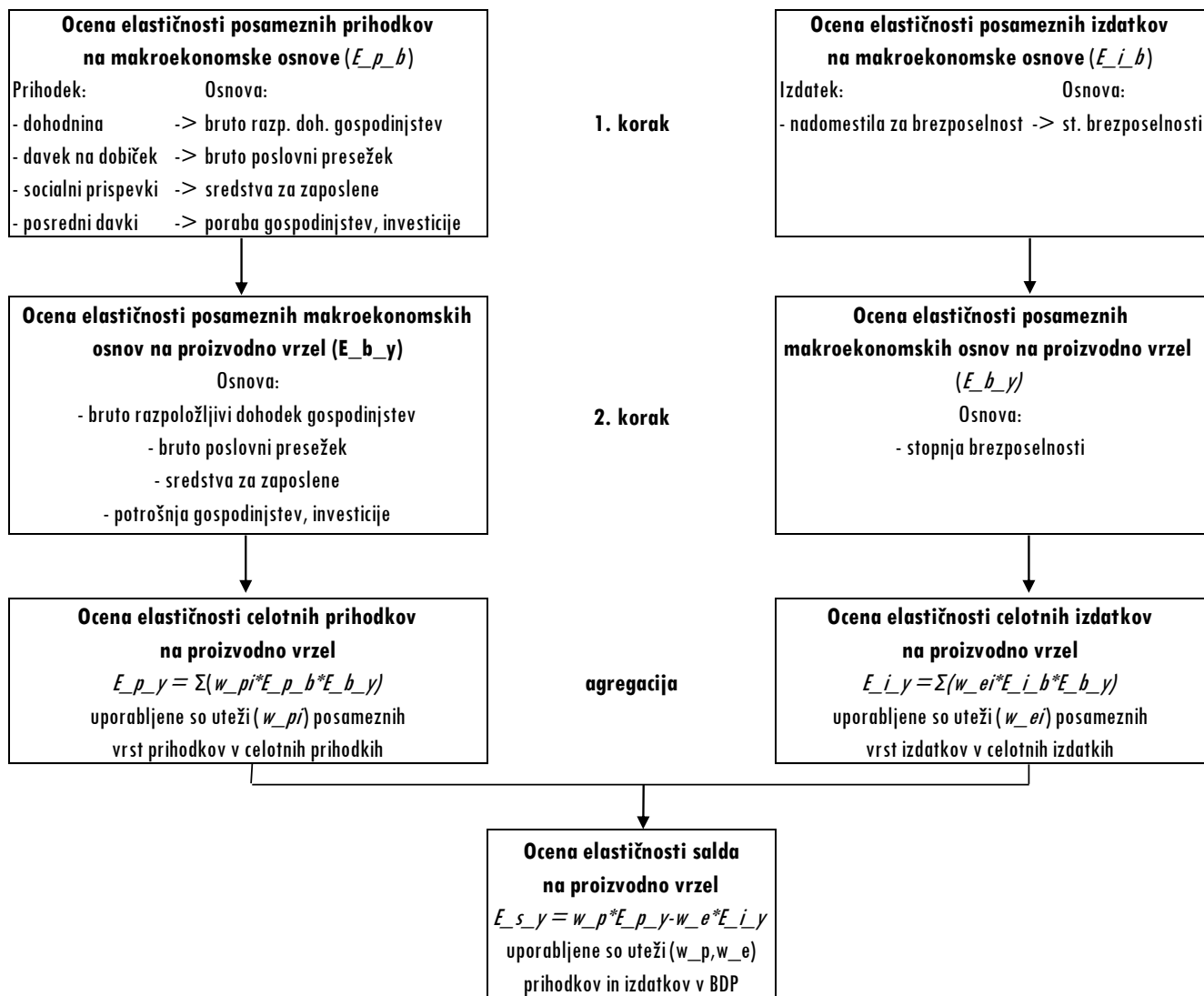
<sup>63</sup> Moure, G., Astarita, C. in Princen, S.: Adjusting the budget balance for business cycle: the EU methodology. *European Economy, Economic Papers* 536. November 2014.

<sup>64</sup> Price, R., Dang, T.-T. in Guillemette, Y.: New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance. *OECD Economics Department Working Papers* No. 1174. OECD Publishing, Paris.

<sup>65</sup> Priloga I navedenega dokumenta.

<sup>66</sup> Podatki analize Ministrstva za finance (2018): Osnovni statistični podatki odločb odmere dohodnine za leto 2016. Razpoložljivo na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne\\_objave/Statisticna\\_analiza\\_2016.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2016.pdf) (Tabela 2, str.8).

Slika 2.20: Postopek ocenjevanja občutljivosti salda sektorja država na proizvodno vrzel



Vir: Fiskalni svet.

Ocene koeficientov elastičnosti smo izbrali na podlagi različnih ekonometričnih ocen. Metode ocenjevanja so podobne kot v Price et al. (2004)<sup>67</sup>, ki uporablja model popravkov napak (»error correction model« - ECM), na podlagi katerega je mogoče določiti ocene kratkoročnih in dolgoročnih elastičnosti. Poleg tega smo koeficiente elastičnosti ocenjevali tudi na podlagi izključno kratkoročnega modela, AR(1) modela in na podlagi razširitve ECM modela z AR(1) členom. Parametre, ki smo jih uporabili pri določitvi elastičnosti celotne elastičnosti prihodkov oziroma odhodkov, smo izbrali na podlagi statistične značilnosti koeficientov elastičnosti v posameznih modelih.

### 2.2.3 Ocene

V tem delu prikazujemo ekonometrične ocene posameznih korakov ocenjevanja elastičnosti prihodkov oziroma izdatkov na proizvodno vrzel. Najprej skladno z dvostopenjskim postopkom ocenjevanja prikažemo ocene elastičnosti prihodkov in odhodkov na makroekonomske osnove in nato

<sup>67</sup> Priloga II Price et al. (2004).

**Tabela 2.2: Ocene elastičnosti prihodkov in odhodkov glede na makroekonomske osnove**

prihodki/odhodki	Model				Ocena FS	Ocena EK 2014	Razlika FS-EK
	Kratkoročni	ECM	AR(1)	ECM+AR(1)			
dohodnina	1,25 ***	1,20 ***	1,27 ***	1,29 ***	1,97	2,14	-0,17
davek na dobiček	2,42 ***	2,14 **	2,12 ***	1,82 *	2,23	2,72	-0,49
socialni prispevki	0,79 ***	0,89 ***	0,74 ***	0,87 ***	0,82	1,00	-0,18
posredni davki	1,12 ***	1,17 ***	1,13 ***	1,31 ***	1,18	1,00	0,18
izdatki za brezposelnost	0,97 ***	1,06 ***	0,97 ***	1,03 ***	1,01	1,00	0,01

*Opomba: Ocena FS pretežno temelji na enostavnem povprečju predstavljenih regresijskih ocen z izjemo elastičnosti dohodnine, kjer je privzeta ocena na podlagi mikroekonomskih podatkov. Makroekonomske osnove posameznih kategorij prihodkov in izdatkov so opredeljene v Sliki 2.20. Oznake \*, \*\* in \*\*\* označujejo 10 %, 5 % in 1 % statistično stopnjo zaupanja ocenjenih koeficientov.*

*Vir: Moure et al. (2014) in ocene FS.*

še ocene elastičnosti makroekonomski osnov glede na proizvodno vrzel. Ocene so narejene na podlagi časovnih serij nacionalnih računov za obdobje 1995–2018.

**Koeficienti elastičnosti, ki smo jih uporabili v izračunu elastičnosti salda na poslovni cikel niso nujno vedno rezultat ekonometričnih ocen.** EK je na primer v nekaterih primerih, ko ocena elastičnosti – tudi zaradi kratkih časovnih vrst – v primeru nekaterih držav ni bila statistično značilna, uporabila povprečno oceno elastičnosti za EU. Takšno predpostavko je uporabila pri elastičnosti socialnih prispevkov, medtem ko je pri posrednih davkih upoštevala vrednost 1. Slednja predpostavka je lahko vprašljiva, saj izplen iz npr. davka na dodano vrednost glede na gibanje potrošnje gospodinjstev ni nujno enakomeren, če obstajata dve stopnji DDV in če višja stopnja cilja na proizvode, ki so bolj dohodkovno elastični. V tem primeru bi lahko bila elastičnost na potrošnjo večja od ena, takšno upoštevamo tudi v naših izračunih. Ocena EK, katere metodologija temelji na Price et al. (2014), nakazuje na elastičnost posrednih davkov na potrošnjo na ravni okoli 0,6. Pri tem je treba upoštevati, da je ocena narejena le na 11 podatkih (letih), ocena Fiskalnega sveta, ki je predstavljena v Tabeli 2.2 in predstavlja 1. korak iz Slike 2.20, pa je narejena na serijah, ki zajemajo približno dvakrat daljše časovno obdobje. Elastičnost prihodkov iz dohodnine glede na makroekonomsko osnovo, ki jo predstavlja bruto dohodek gospodinjstev, se razlikuje od ocene, ki smo jo naredili vzporedno na mikroekonomskih podatkih. Ocena elastičnosti prihodkov iz dohodnine glede na tehtano povprečje razmerja med mejno in povprečno stopnjo obdavčitve po posameznih dohodkovnih razredih je za skoraj enkrat višja od neposredne ekonometrične ocene na podlagi razmerja med dohodnino in bruto razpoložljivim dohodkom gospodinjstev. Takšna razlika v oceni je posledica možnosti upoštevanja oprostitev, olajšav in progresivnosti v primeru analize podrobnejših podatkov. Podobni so tudi rezultati v Moure et al. (2014), kjer se ocene elastičnosti dohodnine glede na prejemke gospodinjstev nahajajo v razponu med 1,1 in 2,5.<sup>68</sup> V Tabeli 2.2 so prikazane tudi primerjave s koeficienti elastičnosti posameznih kategorij prihodkov in odhodkov, ki jih za Slovenijo pri izračunih elastičnosti salda na poslovni cikel trenutno uporablja EK.

**Ocene elastičnosti makroekonomskih osnov glede na proizvodno vrzel kažejo na različno cikličnost posameznih komponent prihodkov.** Ocene, ki predstavljajo 2. korak iz Slike 2.20, tako kažejo, da je najbolj ciklična kategorija med posameznimi vrstami prihodkov bruto poslovni presežek

<sup>68</sup> Analiza v Moure et al. (2014) v izračunu elastičnosti dodatno upošteva povprečje treh različnih tipov gospodinjstev (ena oseba, poročen par brez otrok z enim prejemnikom dohodkov ter poročen par z dvema otrokoma, kjer en prejemnik prejema tretjino povprečnega dohodka).

**Tabela 2.3: Ocene elastičnosti makroekonomskih osnov glede na proizvodno vrzel**

	Ocena Fiskalni svet	Ocena EK 2014	Razlika
bruto razpoložljivi dohodek gospodinjstev	0,73	0,77	-0,04
bruto poslovni presežek	1,34	1,38	-0,04
sredstva za zaposlene	0,68	0,66	0,02
potrošnja gospodinjstev, investicije	1,00	1,00	0,00
stopnja brezposelnosti	-2,62	-2,81	0,19

Vir: Moure et al. (2014) in ocene FS.

**Tabela 2.4: Uteži posameznih kategorij prihodkov in izdatkov**

	uteži prihodkov (w_pi v Sliki 2.20)					uteži izdatkov (w_ei v Sliki 2.20)	
	Dohodnina	Davek na dobiček	Prispevki za soc. varnost	Posredni davki	Nedavčni prihodki	Izdatki za brezposelnost	Ostali izdatki
Fiskalni svet	12,5	3,8	34,0	33,0	16,8	1,4	98,6
EK 2014	14,5	4,9	33,8	34,4	12,4	1,4	98,6
EK 2019	13,8	3,8	33,9	32,8	15,7	1,4	98,6
Razlike:							
FS-EK2014	-2,1	-1,1	0,2	-1,4	4,4	0,0	0,0
FS-EK2019	-1,3	0,0	0,1	0,1	1,1	0,0	0,0

Vir: Evropska komisija (2019), SURS. Preračuni Fiskalni svet.

oziroma dobiček z najvišjo elastičnostjo na proizvodno vrzel, medtem ko sta koeficienta elastičnosti makroekonomske osnove dohodnina (bruto razpoložljivi dohodek gospodinjstev) in socialnih prispevkov (sredstva za zaposlene) glede na poslovni cikel nižja od 1. Ocene teh parametrov odstopajo od zadnjih ocen EK za okoli 3%-5%. Čeprav se elastičnosti v treh primerih znižajo in povečajo v enem primeru, pa je glede na deleže posameznih vrst prihodkov v celotnih prihodkih vpliv na znižanje celotne elastičnosti salda na proizvodno vrzel zanemarljiv. Predpostavljamo, da nedavčni prihodki niso odvisni od cikla, zato je vrednost njihove elastičnosti glede na proizvodno vrzel enaka 0.

**Deleži posameznih komponent prihodkov in izdatkov, s katerimi tehtamo vsoto celotnih prihodkov in izdatkov se v ocenah Fiskalnega sveta in EK ne razlikujejo bistveno.** EK je v svojih izračunih zajela obdobje 2008-2017, Fiskalni svet pa obdobje 2009-2018. Ob nižanju deleža vseh ostalih vrst prihodkov se nakazuje večanje deleža nedavčnih prihodkov, katerih elastičnost na cikel je enaka 0. Medtem ko se je v obdobju pred krizo delež nedavčnih prihodkov v celotnih prihodkih nižal in tik pred krizo dosegel raven okoli 12%, se je v krizi večal in v letu 2015 celo presegel 18% celotnih prihodkov. V zadnjih letih dosega raven nekaj nad 15%. Takšno povečanje deleža nedavčnih prihodkov ob ostalih nespremenjenih predpostavkah nižja občutljivost celotnega salda na proizvodno vrzel.

**Ocena Fiskalnega sveta glede občutljivosti salda na poslovni cikel je nižja od tiste, ki jo je letos posodobila in jo bo v prihodnje uporabljala EK.** Izračun agregatne elastičnosti salda glede na poslovni cikel na podlagi uteženja elastičnosti posameznih prihodkov in izdatkov glede na makroekonomske osnove iz Tabele 2.2 ter elastičnosti makroekonomskih osnov glede na proizvodno vrzel iz Tabele 2.3 s pomočjo uteži iz Tabele 2.4 je prikazan v Tabeli 2.5. V njej so prikazane tudi primerjave agregiranih podatkov z izračuni EK. V stolpcih (a) in (b) so agregirane elastičnosti prihodkov in izdatkov (»agregacija« iz Slike 2.20). Vsota uteženih vrednosti elastičnosti z deleži

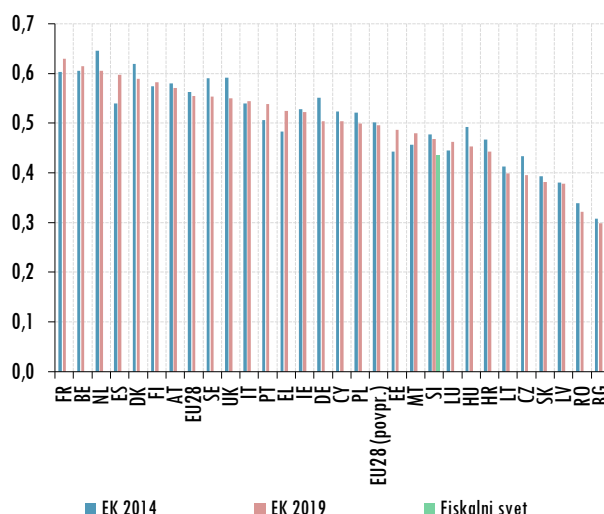
**Tabela 2.5: Izračun elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel in primerjava z izračuni Evropske komisije**

	elastičnost				uteži (% BDP)		semielastičnost		
	prihodki	izdatki	prihodki/BDP	izdatki/BDP	prihodki	izdatki	prihodki	izdatki	saldo
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c=a-1$	$d=b-1$	<i>e</i>	<i>f</i>	$g=c*e/100$	$h=d*f/100$	$i=g-h$
Fiskalni svet	0,873	-0,037	-0,127	-1,037	43,7	47,4	-0,056	-0,492	0,436
EK 2014	0,988	-0,038	-0,012	-1,038	43,5	46,5	-0,005	-0,483	0,478
EK 2019	0,919	-0,039	-0,081	-1,039	43,7	48,5	-0,035	-0,504	0,469
Razlike:									
FS-EK 2014	-0,116	0,002	-0,116	0,002	0,0	0,1	-0,051	-0,009	-0,042
FS-EK 2019	-0,047	0,002	-0,047	0,002	0,1	-1,1	-0,020	0,013	-0,033

Vir: Evropska komisija (2019), SURS. Preračuni Fiskalni svet.

prihodkov in izdatkov v BDP<sup>69</sup> je prikazana v stolpcih (g) in (h), stolpec (i) pa prikazuje končni rezultat oziroma agregatno elastičnost salda na poslovni cikel. Medtem, ko koeficient elastičnosti po oceni EK znaša 0,468, je ocena Fiskalnega sveta 0,436. Primerjava elastičnosti kaže na razlike, ki so razmeroma majhne v absolutnem, a dokaj velike v relativnem smislu. V primerjavi s staro oceno elastičnosti je nova ocena EK za Slovenijo nižja za slaba 2 %, medtem ko je ocena Fiskalnega sveta od stare ocene elastičnosti EK nižja za skoraj 9 %. Raven koeficienta elastičnosti salda na poslovni cikel za Slovenijo je tako po oceni Fiskalnega sveta kot po oceni EK v spodnji tretjini držav, a blizu povprečja EU. Praviloma so elastičnosti nižje v državah novih članicah EU in so se ob letošnji obnovitvi ocene glede na predhodne ocene dodatno znižale za približno dve tretjini držav. Popravki ocen, ki jih je pripravila EK, so v tokratni posodobitvi povezani le s spremenjenimi utežmi, ki se uporabljajo pri izračunih za tehtanje vsot prispevkov elastičnosti posameznih prihodkov in izdatkov. Popravki so bili v povprečju EU majhni, a raznosmerni, gibali so se gibali v razponu od -0,06 (Nemčija) do +0,05 (Španija). Sprememba ocene za Slovenijo je bila med manjšimi v EU in je znašala -0,009.

**Slika 2.21: Primerjava ocene elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel z ocenami Evropske komisije za države EU**



Vir: Report on Public finance in EMU 2018, ocene Fiskalni svet.

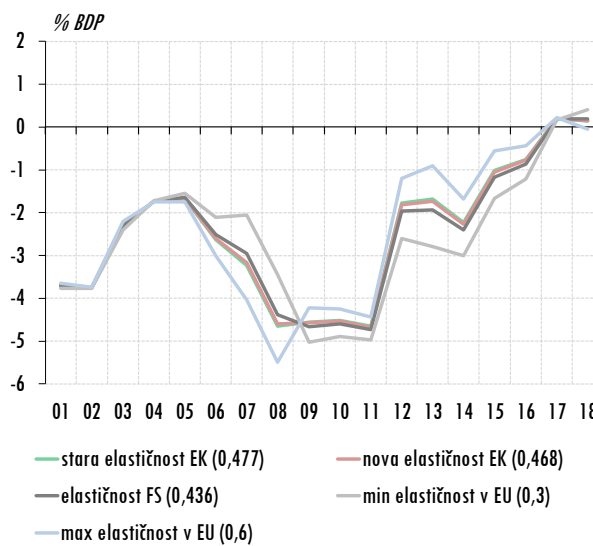
<sup>69</sup> Pomembnejša razlika med ravnijsko uteži izdatkov v BDP med Fiskalnim svetom in oceno Evropske komisije iz leta 2019 se pojavi zaradi upoštevanja drugačnega obdobja v dolgoročnih povprečjih, ki predstavljajo osnovo za ocene Fiskalnega sveta. V primeru upoštevanja enakih dolgoročnih deležev prihodkov in izdatkov v BDP v izračunu agregatne elastičnosti (vrednosti iz stolpcov (e) in (f) bi bile enake), bi ta znašala 0,448.



## 2.2.4 Ocene elastičnosti in usmeritve fiskalne politike

**Spremembe ocen elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel bi lahko vplivale na ocene usmeritev fiskalne politike.** V tem delu preverimo, ali je temu res tako, in pri tem skladno s trenutno veljavnimi fiskalnimi pravili predstavimo vpliv na oceno ravni strukturnega salda ter vpliv na oceno maksimalnega obsega izdatkov sektorja država po domačem fiskalnem pravilu. S simulacijo predstavljamo strukturni saldo, izračunan na podlagi različnih predpostavk glede elastičnosti salda na proizvodno vrzel. Pri tem smo upoštevali staro in novo oceno EK, oceno Fiskalnega sveta, poleg tega pa še minimalno in maksimalno vrednost ocene elastičnosti v državah EU. V izračunu strukturnega salda je zaradi primerljivosti in izključitve vpliva ostalih dejavnikov na njegovo raven upoštevana ocena Fiskalnega sveta glede proizvodne vrzeli in glede enkratnih dejavnikov.

**Slika 2.22: Odvisnost strukturnega salda od ocene elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel**



Vir: Ocene Fiskalni svet.

**Simulacije kažejo, da se izračunana raven strukturnega salda ne spremeni bistveno kljub razmeroma velikim spremembam ocene elastičnosti.** Izjema se pojavi le ob uporabi maksimalnih in minimalnih vrednosti ocene elastičnosti v letih, v katerih je bila proizvodna vrzel občutneje oddaljena od ravnotežnega položaja, to je v letih 2006–2008 in v letih 2012–2015. Ocena stanja fiskalne politike se na podlagi ocene Fiskalnega sveta v primerjavi s posodobljeno oceno elastičnosti s strani EK bistveno ne spremeni, z izjemo leta 2009. Ocene strukturnega salda na podlagi stare ocene elastičnosti namreč kažejo na razmeroma nevtrarno fiskalno politiko, ocena stanja fiskalne politike na podlagi posodobljene ocene elastičnosti pa nakazuje na proticiklično ekspanzivno naravnost fiskalne politike v tem letu.

**Tudi ocena maksimalnega dovoljenega obsega izdatkov se zaradi spremenjene ocene elastičnosti ne spremeni bistveno.** Skladno z umeščenostjo parametra o občutljivosti salda na ciklična gibanja (koeficient »a«) v Zakon o fiskalnem pravilu smo simulirali tudi vpliv spremenjenih predpostavk na določitev maksimalnega obsega izdatkov. Simulacijo smo izvedli le za leto 2019 ter za osnovo uporabili izračun, ki ga je Fiskalni svet objavil ob oceni skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili.<sup>70</sup> Izdatki sektorja država, ki jih je predlagala Vlada in jih je decembra 2018 sprejel Državni zbor, naj

<sup>70</sup> <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-skladnosti-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020-s-fiskalnimi-pravili/>



**Tabela 2.6: Izračun maksimalnega obsega izdatkov glede na različne elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel**

	elastičnost	izdatki (mio EUR)	preseganje (mio EUR)
Izdatki Vlada RS		20.610	
Osnovni scenarij (stara elastičnost EK)	0,477	20.343	267
Izračun elastičnosti FS	0,436	20.384	226
Izračun elastičnosti EK (nova)	0,469	20.350	260

Vir: Evropska komisija (2019), SURS. Preračuni Fiskalni svet.

bi v letu 2019 znašali 20.610 mio EUR. Simulacije kažejo, da bi na podlagi v tej analizi predstavljene ocene elastičnosti Fiskalnega sveta preseganje dovoljene ravni izdatkov glede na izdatke, ki so ob upoštevanju Zakona o fiskalnem pravilu za leto 2019 določeni kot maksimalni, znižalo z okoli 270 mio EUR na okoli 230 mio EUR. Ob uporabi osvežene ocene elastičnosti EK bi preseganje znašalo 260 mio EUR.

### 2.2.5 Zaključki

**Strukturni saldo je splošno sprejet in tudi v trenutnih fiskalnih pravilih, ki veljajo v Sloveniji in v EU, osnovni kazalnik stanja fiskalne politike.** To je nominalni saldo, iz katerega so izločeni ciklični vplivi in enkratni učinki. Določanje cikličnih vplivov je izpostavljeno mnogim negotovostim, saj upošteva nemerljive in hkrati spremenljive kazalnike, kot je proizvodna vrzel.

**Poleg ocene proizvodne vrzeli ima pri ocenjevanju strukturnega salda pomembno vlogo tudi parameter, na podlagi katerega iz nominalnega salda odstranjujemo vplive gospodarskega cikla.** Ta parameter je elastičnost, ki pove, v kolikšni meri je nominalni saldo rezultat cikličnih vplivov glede na dano oceno proizvodne vrzeli. V analizi smo ocenili posodobljeno oceno elastičnosti glede na parameter, ki ga v razmeroma dolgih časovnih razmikih ocenjuje EK.

**V oceni elastičnosti smo uporabili dvostopenjsko metodo, ki jo v svojih izračunih uporabljata tudi OECD in EK.** Ta metoda izračuna v prvem koraku upošteva elastičnosti posameznih komponent prihodkov in izdatkov na makroekonomske osnove v drugem koraku pa še elastičnost posameznih makroekonomskih osnov na poslovni cikel. Skupna elastičnost se določi z uteženjem posameznih komponent prihodkov in izdatkov glede na njihove deleže v skupnih prihodkih oziroma izdatkih. V ekonometričnih ocenah obeh korakov določanja elastičnosti smo upoštevali dvakrat daljše obdobje kot jih je pri trenutno veljavnih izračunih upoštevala EK.

**Ugotovili smo, da je naša ocena elastičnosti nižja od ocene EK.** Razlike se pojavijo zaradi ocenjevanja različno dolgih časovnih serij in upoštevanja daljšega obdobja pri določitvi uteži, pa tudi zaradi povečanja in vztrajanja višjega deleža nedavnih prihodkov, ki niso povezani z gospodarskim ciklom. Gledano z vidika ocenjevanja se uteži in elastičnosti makroekonomskih osnov glede na proizvodno vrzel spremenijo malenkostno, večja pa so odstopanja elastičnosti posameznih kategorij prihodkov in izdatkov glede na makroekonomske osnove. Razlike v oceni Fiskalnega sveta znašajo glede na staro oceno EK za skupno elastičnost okoli 8 %, glede na novo oceno EK, ki v primerjavi s staro oceno uporablja spremenjene uteži, pa okoli 7 %.

**Kljub različnim ocenam elastičnosti se ocene strukturnega salda in strukturnega napora ne spremenijo bistveno.** Največje razlike se zaradi izračuna, ki vključuje oceno potencialnega

proizvodne vrzeli, pojavijo v obdobju, ko je raven proizvodne vrzeli najbolj odstopala od ravnotežne ravni, to je tik pred krizo v letih 2006–2008 in v obdobju 2012–2015.

**Ocene maksimalne dovoljene ravni izdatkov po Zakonu o fiskalnem pravilu se ob upoštevanju posodobljenih ocen elastičnosti za Slovenijo ne bi bistveno spremenile.** Odstopanje od ravni izdatkov, ki jih za sektor država v letu 2019 predvidevajo sprejeti proračunski dokumenti, bi se v tem primeru glede na ocene, ki jih je ob oceni njihove skladnosti s fiskalnimi pravili v decembru 2018 in januarju 2019 pripravil Fiskalni svet, spremenile za nekaj 10 milijonov EUR.

**Čeprav je vpliv spremenjenih ocen elastičnosti na oceno spoštovanja fiskalnih pravil razmeroma majhen, se je pri teh ocenah potrebno zavedati tudi negotovosti povezanih s točkovno oceno elastičnosti.** Tudi ob uporabi točkovne ocene elastičnosti salda sektorja država na proizvodno vrzel je namreč treba v sklopu rednega preverjanja skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili upoštevati, da so vse ekonometrične ocene, tudi parametrov, ki predstavljajo osnovo za določitev elastičnosti, podvržene negotovostim. Zato je treba ocene strukturnega salda, ki so razmeroma spremenljive že zaradi metodoloških težav, povezanih z ocenjevanjem proizvodne vrzeli, obravnavati s previdnostjo, pri oceni stanja javnih financ pa upoštevati širši nabor dejavnikov, kot le matematično določeno oceno strukturnega salda.

### 2.3 Primerjava porazdelitve javnofinančnih agregatov znotraj leta z dolgoletnimi povprečji

**Fiskalni svet sproti ocenjuje, ali so tekoča javnofinančna gibanja skladna s cilji oziroma s projekcijami, ki jih vsebujejo proračunski dokumenti.** Med nalogami Fiskalnega sveta sta v 7. členu Zakona o fiskalnem pravilu navedeni tudi ocenjevanje vzdržnosti in skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi Programa stabilnosti in proračunskih dokumentov ter spremljanje tekočega izvrševanja državnega proračuna, občinskih proračunov ter zdravstvene in pokojninske blagajne. Spremljanje tekočih gibanj je pomembno tudi zaradi možnosti sprožitve popravljalnega mehanizma, če bi znotraj leta prihajalo do občutnega odstopanja od doseganja srednjeročne uravnoteženosti. Fiskalni svet pri ocenah ustreznosti napovedanih gibanj uporablja več metod.

**Eno od pomembnejših orodij za spremljanje realizacije javnofinančnih napovedi med letom predstavlja primerjava mesečnih oziroma četrtnih deležev komponent javnofinančnih agregatov z dolgoletnimi povprečji.** To metodo uporabljajo tudi druge neodvisne fiskalne institucije, npr. angleški Office for Budget Responsibility (OBR). Ta med prednostmi te metode v primerjavi z uporabo medletnih stopenj rasti šteje odsotnost distorzij, ki jih lahko pri analizi s stopnjami rasti predstavljajo učinki osnove preteklega leta (Taylor in Sutton, 2018).<sup>71</sup> S pomočjo te metode ocenjujemo, ali tekoča gibanja odstopajo od običajnih sezonskih nihanj javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Ocenjevanje gibanja komponent, pri katerih so mesečni deleži stabilni, je lažje kot ocenjevanje komponent, kjer jasen vzorec ne obstaja ali pa je podvržen velikim nihanjem. S spremljanjem kumuliranih vrednosti po obdobjih znotraj leta lahko dodatno spremljamo tudi, kako realistična je napoved oziroma ali so v preostanku leta potrebna neobičajna gibanja določenega agregata, da bi bila celoletna napoved dosežena.<sup>72</sup>

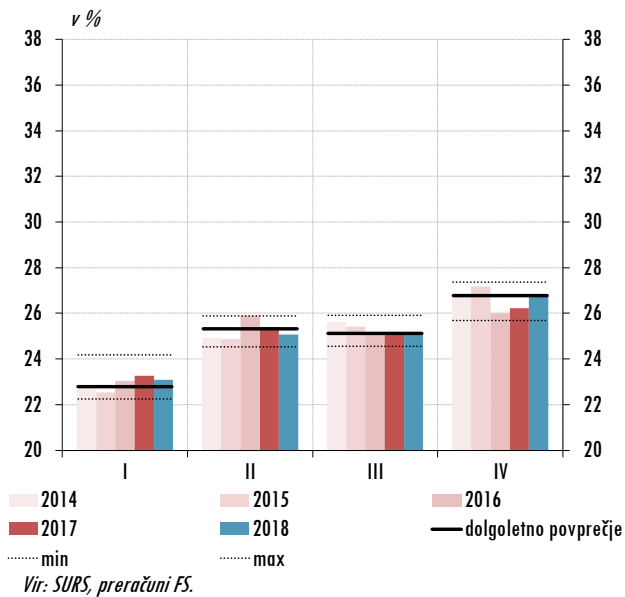
**Realizacija prihodkov in izdatkov znotraj leta ni nujno enakomerno razporejena, saj praviloma pri vsaki komponenti obstajajo določena nihanja, ki pa so lahko med leti bolj ali manj konstantna.** V tem primeru govorimo o običajnih sezonskih nihanjih. Tipičen primer očitnih sezonskih nihanj je povečan priliv prihodkov iz naslova davka na dodano vrednost ob koncu leta, ko se običajno poveča tudi poraba gospodinjstev. Do odstopanj od običajnih sezonskih nihajev lahko tudi pri agregatih s sicer stabilno sezono pride npr. zaradi spremembe davčne stopnje. Dodatno lahko odstopanja povzročijo zamiki v plačilih (npr. večje podjetje z zamikom enega delovnega dne plača obveznosti iz naslova davkov na blago in storitve). Nekatere mesečne oziroma četrtnne spremembe javnofinančnih agregatov pa dolgoročno ne izkazujejo normalnih sezonskih nihanj (tipičen primer so npr. prihodki iz prodaje kapitalskih deležev, ki niso vezani na določeno časovno obdobje).

**Pri svojem delu spremlja Fiskalni svet dva sklopa podatkov o javnofinančnih agregatih, za katere MF pripravlja napovedi.** Javnofinančna gibanja v sektorju država so prikazana po metodologiji evropskega sistema računov (ESA 2010), ki se uporablja tudi v okviru spremljanja fiskalnih pravil v EU in jih v sklopu statistike nacionalnih računov četrtno objavlja SURS. Gibanja državnega proračuna na osnovi metodologije IMF za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka pa mesečno objavlja MF. Glavna razlika med njima je način zajema transakcij glede na trenutek nastanka dogodka (ESA 2010) oziroma glede na nastanek denarnega toka (GFS) ter zajem

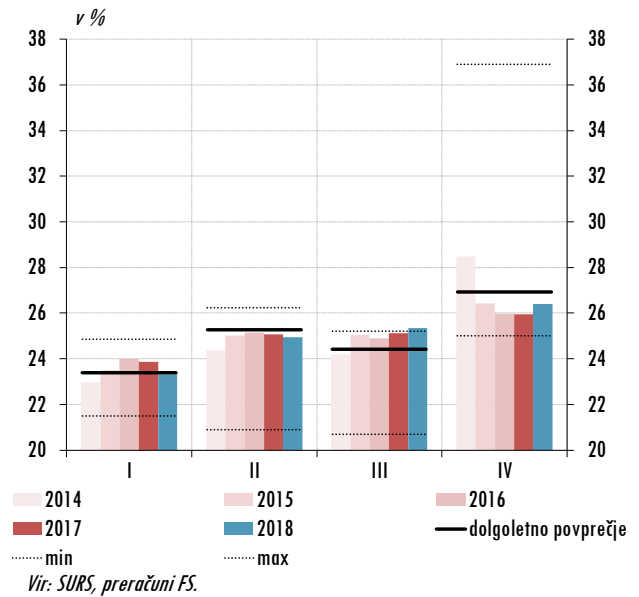
<sup>71</sup> Taylor in Sutton: In-year fiscal forecasting and monitoring, Working paper No. 13, Office for Budget Responsibility [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/In-year\\_fiscal\\_forecasting\\_and\\_monitoring\\_2.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/In-year_fiscal_forecasting_and_monitoring_2.pdf)

<sup>72</sup> Enostaven primer takšne analize vsebujejo publikacije Fiskalnega sveta, kjer so izračunane implicitne stopnje rasti v preostanku leta za posamezne agregate, da se doseže celoletna napovedana vrednost (npr. za drugo polovico leta 2018 ob znanih podatkih za prvo polovico leta v Tabeli 4.2 v dokumentu Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili; razpoložljivo na: [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/12/FS-Ocena-predloga-sprememb-Okvira\\_december-2018.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/12/FS-Ocena-predloga-sprememb-Okvira_december-2018.pdf)).

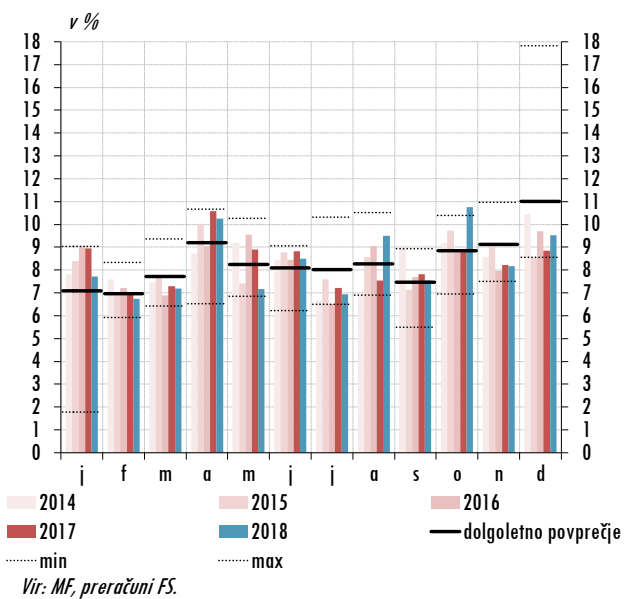
Slika 2.23: Prihodki po kvartalnih, kot delež v celem letu



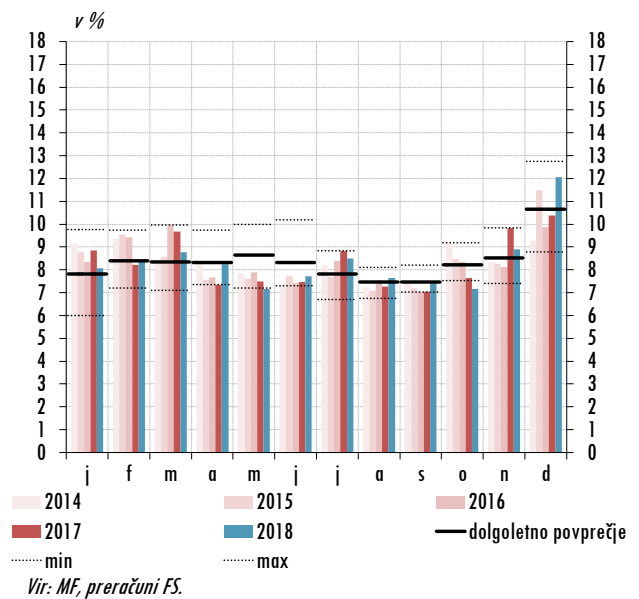
Slika 2.24: Izdatki po kvartalnih, kot delež v celem letu



Slika 2.25: Prihodki po mesecih, kot delež v celem letu



Slika 2.26: Odhodki po mesecih, kot delež v celem letu



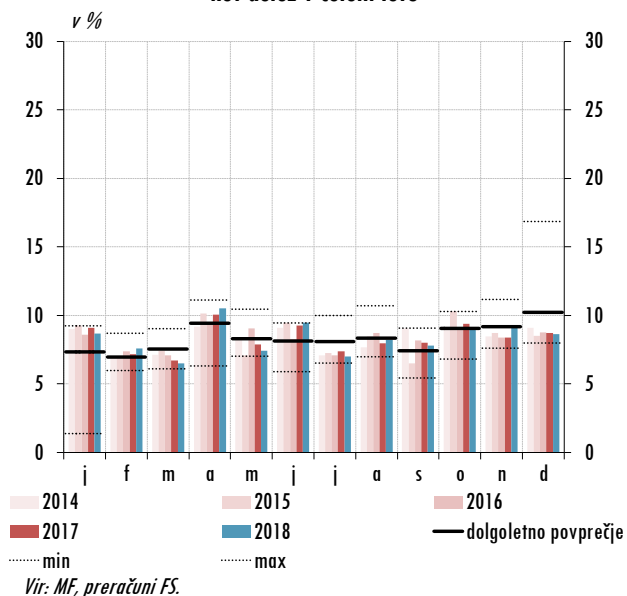
Opomba: V slikah so prikazani deleži prihodkov in izdatkov po posameznih četrtletjih in mesecih glede na celoletno realizacijo v posameznih letih od 2014 do 2018 in v dolgoletnem povprečju (1999-2017). V primeru povsem enakomerne porazdelitve po četrtletjih bi bila vrednost deležev enaka 25%, pri mesečnih podatkih pa 8,3 %.

podatkov. Poleg tega ESA 2010 v sektor država vključuje precej širši obseg institucij kot GFS.<sup>73</sup> V nadaljevanju prikazujemo nekaj osnovnih dejstev porazdelitve prihodkov in izdatkov na četrtletni ravni (sektor država, metodologija ESA 2010) in na mesečni ravni (državni proračun, metodologija GFS) glede na celoletno realizacijo.

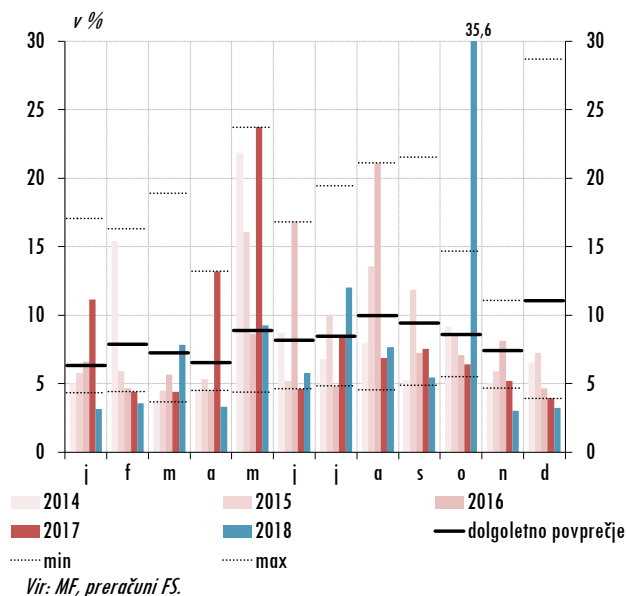
**Tako za prihodke kot za izdatke po obeh metodologijah velja, da je bil v povprečju obdobja 1999–2008 največji delež ustvarjen v zadnjem obdobju leta, najmanjši pa v prvem.** Pri davčnih prihodkih je porazdelitev bolj stabilna kot pri nedavčnih prihodkih, saj so slednji v večji meri enkratne narave, čeprav je ob spremembah davčne zakonodaje lahko prišlo do večjih premikov med meseci

<sup>73</sup> Razlika med obema zajemoma je prikazana na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_fincinah/sektor\\_drzava/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_fincinah/sektor_drzava/)

Slika 2.27: Davčni prihodki (70) po mesecih, kot delež v celem letu



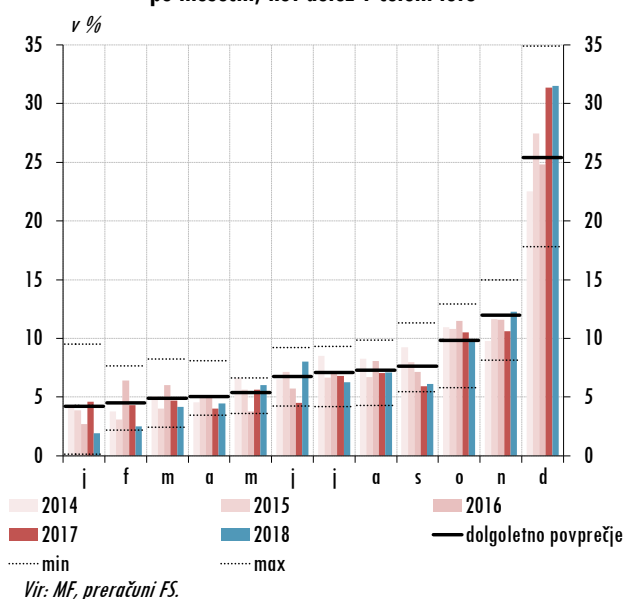
Slika 2.28: Nedavčni prihodki (71) po mesecih, kot delež v celem letu



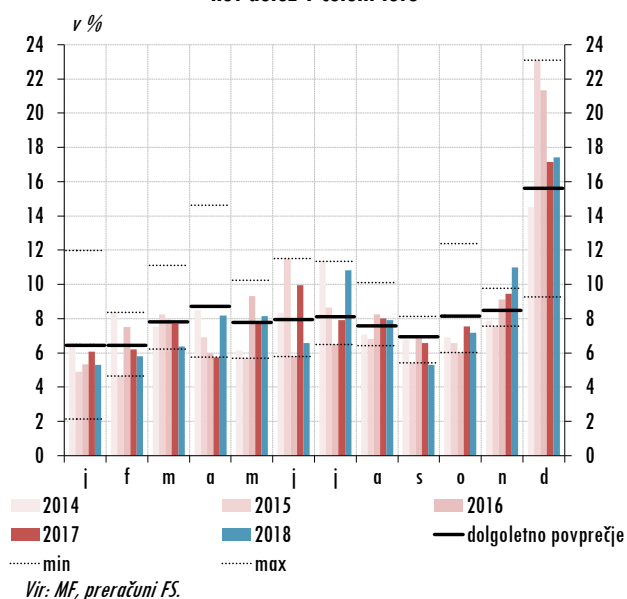
tudi pri davčnih prihodkih. Med izdatke z bolj stabilnimi deleži po mesecih sodijo odhodki za plače in transfere posameznikom, večjo varianco pa izkazujejo na primer investicijski odhodki in transferji ter subvencije.

**Pri prihodkih državnega proračuna je sicer v zadnjih letih največji delež zabeležen aprila.** Do tega prihaja zaradi davčnih prihodkov, kjer najpomembnejši in vedno večji delež predstavljajo davki od dohodka pravnih oseb kot posledica ugodnih gospodarskih razmer in s tem povezanimi doplačili za preteklo leto. V letu 2018 je bil največji delež prihodkov v posameznem mesecu zabeležen oktobra predvsem zaradi enkratnih nedavčnih prihodkov, povezanih z izplačilom dobička NLB. Delež prihodkov v kategoriji »Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja« je tako oktobra 2018 skoraj za petkrat (50 % delež celoletnih prihodkov te kategorije v primerjavi z dolgoletnim povprečjem na ravni 10 %) presegel dolgoročno povprečje deleža prihodkov te kategorije v oktobru.

Slika 2.29: Investicijski odhodki in transferji (42+43) po mesecih, kot delež v celem letu



Slika 2.30: Izdatki za blago in storitve (402) po mesecih, kot delež v celem letu



Podobno velika – in s tem nepredvidljiva – nihanja izkazujejo tudi prihodki v kategoriji »Prejeta sredstva iz EU in drugih držav« z izrazitim odstopanjem avgusta 2018, ko je državni proračun prejel poplačilo sredstev iz pretekle finančne perspektive.

**Analiza deležev javnofinančnih kategorij v posameznih časovnih obdobjih znotraj leta ni koristna le zaradi pomoči pri ocenjevanju realističnosti napovedi ali doseganja ciljev.** Služi lahko tudi kot indikacija neracionalnega ali prekomernega trošenja. Nekatere komponente izdatkov namreč kažejo izrazito osredotočenost na konec leta. To bi lahko pri nekaterih kategorijah - izdatki za blago in storitve v državnem proračunu so v povprečju decembra skoraj dvakrat večji kot v katerem koli drugem mesecu - nakazovalo tudi na neracionalno porabo dodeljenih sredstev. Podobno velja tudi za druge kategorije fleksibilnih izdatkov, kot so subvencije ali investicijski odhodki in transferi.

## 2.4 Prispevki komponent prihodkov in izdatkov k odstopanju napovedi agregatov

**Zakon o javnih financah<sup>74</sup> in spremenjena Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna,<sup>75</sup> posodobljena v letu 2018, Fiskalnemu svetu nalagata pripravo naknadne ocene napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov.** V sklopu priprav na redno ocenjevanje, ki se mora po preteku prehodnega obdobja začeti leta 2020, je Fiskalni svet že v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 pripravil pregled odstopanj javnofinančnih napovedi od realizacije na agregatni ravni.<sup>76</sup> Glavna ugotovitev takratne analize je bila, da je odstopanje realizacije od napovedi javnofinančnih prihodkov v veliki meri povezano z odstopanjem dejanskega BDP od napovedanega. Ob tem so se v letih, ko so se zaradi ugodnejših makroekonomskih razmer višale napovedi prihodkov, temu prilagajali tudi izdatki. Ena od ugotovitev analize iz leta 2018 je bila tudi, da so bili izdatki v večini primerov v napovedih podcenjeni.

**Analizo tokrat razširjamo s pogledom na prispevke posameznih komponent prihodkov in izdatkov k odstopanju napovedi agregatov.** V analizi primerjamo nominalne napovedi komponent prihodkov in izdatkov sektorja država iz Programov stabilnosti (PS) in Osnutkov proračunskega načrta (OPN) z njihovo realizacijo za leta 2009-2018.<sup>77</sup> Zajete so napovedi, ki so bile objavljene praviloma največ dve leti pred letom, na katerega se nanašajo (t-2).<sup>78</sup> Za posamezno leto je tako na voljo maksimalno šest napovedi javnofinančnih agregatov (tri leta (t-2, t-1, t) v dveh publikacijah (PS, OPN)). MF v Programih stabilnosti in Osnutkih proračunskih načrtov sicer skladno z evropskimi pravili<sup>79</sup> prikazuje napovedi javnofinančnih agregatov v odstotkih nominalnega BDP, ki izhaja iz makroekonomskih napovedi UMAR. Nominalne podatke smo izračunali kot zmnožek podatka o deležu javnofinančnega agregata v nominalnem BDP iz PS ali OPN ter napovedane ravni nominalnega BDP iz napovedi UMAR, ki je bila upoštevana pri njihovi pripravi.<sup>80</sup> Za primerjavo prikazujemo tudi podatke o odstopanjih napovedi od realizacije v odstotkih BDP.

**Nominalni izdatki so bili v napovedih MF v opazovanem obdobju večinoma podcenjeni.** Med izdatki so bile največkrat podcenjene napovedi vmesne potrošnje in sredstev za zaposlene, vendar v manj primerih kot napovedi skupnih izdatkov. Gibanje izdatkov je v nasprotju s prihodki, ki so pretežno odvisni od makroekonomskih okoliščin, manj pod vplivom gospodarskega cikla. Izjemo pri ugotovitvi o podcenjenosti napovedi tako predstavlja leto 2012, ko so bili sprejeti nekateri varčevalni ukrepi, ter napovedi iz nekaterih zadnjih srednjeročnih proračunskih dokumentov za leti 2017 in 2018. Med komponentami so bile za leta 2012-2014 precenjene napovedi izdatkov za socialna nadomestila, največji del velikega odstopanja za leto 2013 pa je posledica izdatkov za dokapitalizacijo bank, ki so vključeni med »ostale izdatke«. Za leti 2015 in 2016 je bila večinoma precenjena napoved bruto investicij v osnovna sredstva.

**Napovedi prihodkov so v veliki meri odvisne od gibanja makroekonomskih osnov in posledično gospodarske aktivnosti, s čimer so odstopanja prihodkov od napovedi v večji meri povezana tudi**

<sup>74</sup> ZJF-H, Uradni list RS, št. 13/2018

<sup>75</sup> Uradni list RS, št. 35/2018

<sup>76</sup> [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS\\_LP2017\\_maj18.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf)

<sup>77</sup> V analizo niso vključene komponente izdatkov za 2009 v PS (t-2), saj so bile njihove napovedi pred decembrom 2007 poročane po nekoliko drugačni strukturi.

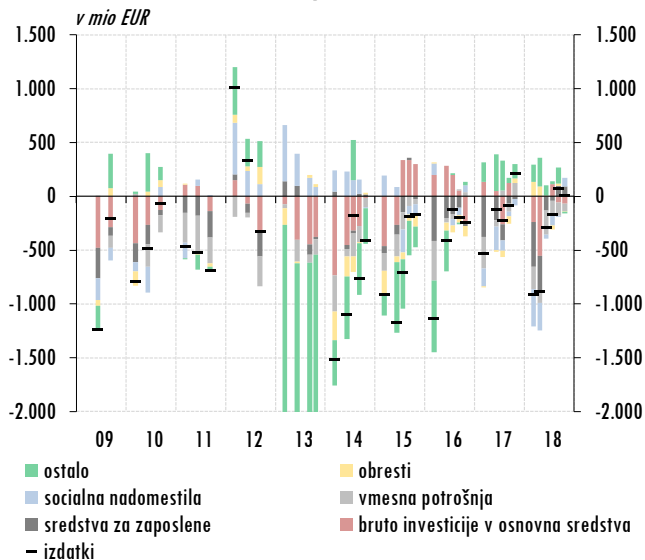
<sup>78</sup> Izjemi sta prva dva vključena Programa stabilnosti, ki sta bila pripravljena decembra 2006 in 2007.

<sup>79</sup> Code of conduct of the Stability and Growth Pact (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>) in

Code of conduct of the Two-Pack ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07\\_two\\_pack\\_coc\\_amended\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf))

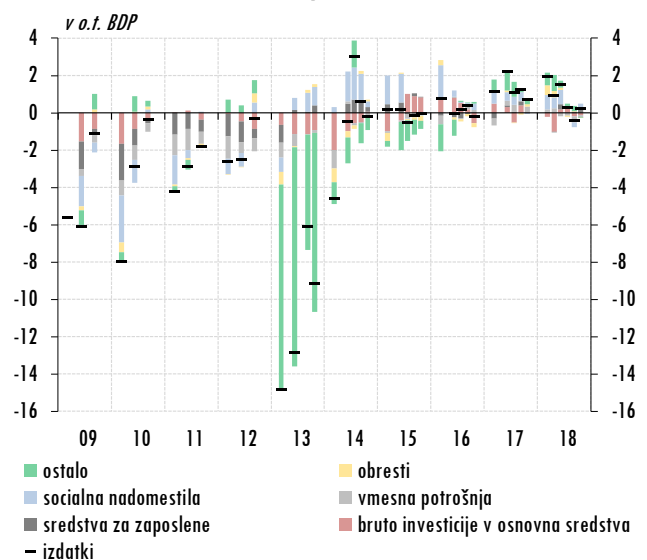
<sup>80</sup> Odstopanja realizacije nominalnega BDP in drugih makroekonomskih agregatov od napovedi UMAR sicer na točnost napovedi javnofinančnih agregatov v deležu BDP vplivajo tako neposredno zaradi razlike v imenovalcu, kot tudi v števcu predvsem na prihodkovni strani.

**Slika 2.31: Prispevki k odstopanju pri napovedih izdatkov sektorja država**



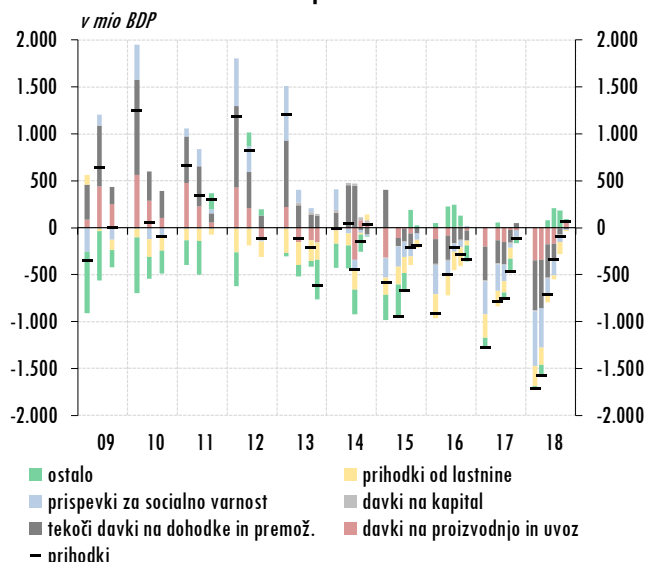
Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

**Slika 2.32: Prispevki k odstopanju pri napovedih izdatkov sektorja država**



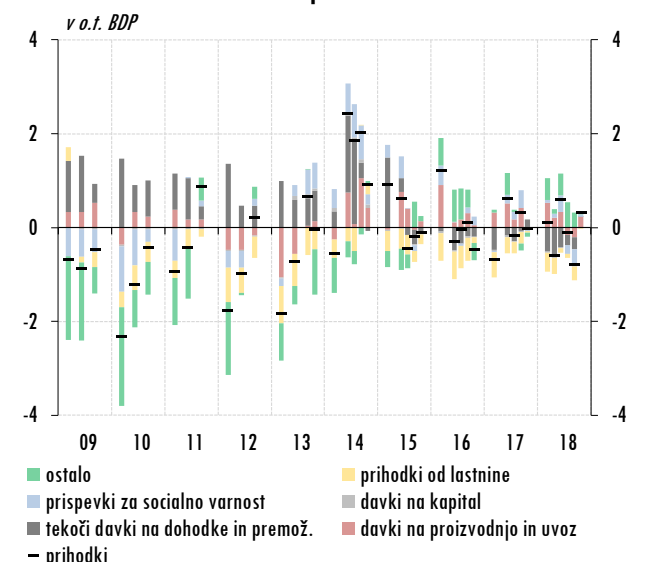
Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

**Slika 2.33: Prispevki k odstopanju pri napovedih prihodkov sektorja država**



Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

**Slika 2.34: Prispevki k odstopanju pri napovedih prihodkov sektorja država**



Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

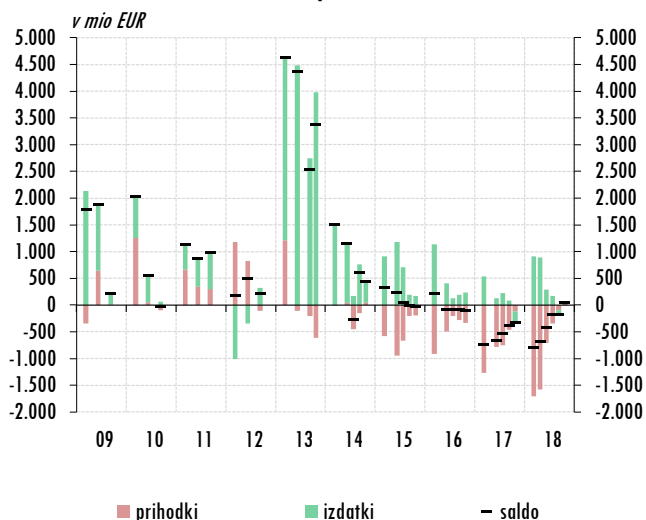
**Opombe:**

- V Slikah 2.31 do 2.36 so predstavljene razlike med napovedmi za tekoče leto (t), prihodnje leto (t+1) in leto po prihodnjem (t+2, npr. napovedi iz PS 2016 za 2018), ki so bile objavljene v Programih stabilnosti (PS) in Osnutkih proračunskih načrtov (OPN) ter zadnje objavljeno realizacijo. Napovedi iz PS so na voljo za celotno obravnavano obdobje, prvi OPN pripravljen pa je bil pripravljen šele ob koncu leta 2013. V OPN so bile običajno objavljene napovedi zgolj za tekoče in prihodnje leto, izjema je OPN 2017.
- Pozitivna vrednost pomeni, da je bila napoved precejšnja, torej da je bila napovedana vrednost višja od zadnje objavljene realizacije. Izjema so izdatki v grafih, kjer je prikazan saldo in kjer njihova pozitivna vrednost odraža podcenjeno napoved.
- Za vsako leto so napovedi predstavljene v vrstnem redu, v katerem so bile narejene: PS (t-2), OPN (t-2), PS (t-1), OPN (t-1), PS (t), OPN (t).
- Implementacija revidiranega Evropskega sistema računov sredi leta 2014 ni vplivala na vrednosti salda sektorja država, je pa vplivala na vrednosti realizacije nekaterih komponent.

**z odstopanjem dejanskega BDP od napovedanega.** Napovedi prihodkov so bile pred letom 2013 praviloma precenjene. Po obratu cikla leta 2014 pa so podcenjene napovedi gospodarske rasti prispevale tudi k podcenjenosti napovedanih prihodkov. Ob tem so bolj kot predvideno rasli tudi izdatki, čeprav se je z izboljševanjem položaja v ciklu zmanjševala potreba po delovanju avtomatičnih

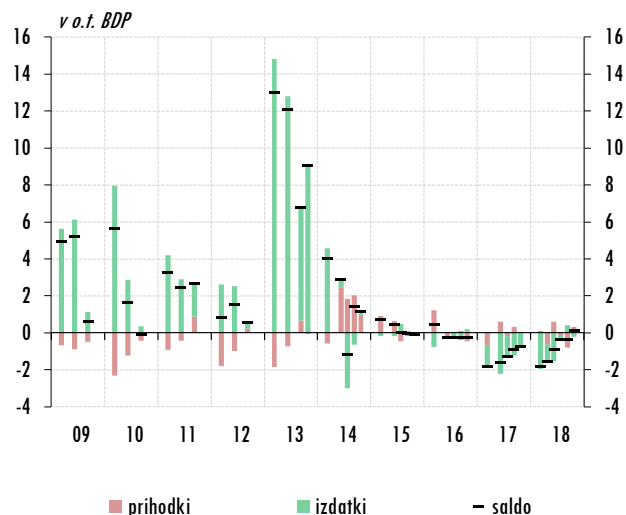


Slika 2.35: Prispevki k odstopanju pri napovedih salda sektorja država



Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

Slika 2.36: Prispevki k odstopanju pri napovedih salda sektorja država



Vir: SURS, napovedi MF, preračuni FS.

stabilizatorjev, hkrati pa je bila za leti 2015 in 2016 napoved izdatkov za bruto investicije v osnovna sredstva precenjena. Med komponentami prihodkov je v analiziranem obdobju v isto smer največkrat odstopala napoved prihodkov od lastnine, ki so bili večinoma podcenjeni. Od napovedi za leto 2015 so bile praviloma podcenjene vse komponente prihodkov razen »ostalih prihodkov«.

Tabela 2.7: Delež precenjenih napovedi za obdobje 2009-2018

	v %		število napovedi*
	merjeno v mio EUR	merjeno v % BDP	
<b>SALDO</b>	<b>57,1</b>	<b>57,1</b>	<b>42</b>
<b>PRIHODKI</b>	<b>31,0</b>	<b>38,1</b>	<b>42</b>
Davki na proizvodnjo in uvoz	42,9	73,8	42
Tekoči davki na dohodek, premoženje itd.	50,0	57,1	42
Davki na kapital	23,8	23,8	42
Socialni prispevki	28,6	59,5	42
Prihodki od lastnine	4,8	7,1	42
Ostalo	33,3	45,2	42
<b>IZDATKI</b>	<b>11,9</b>	<b>40,5</b>	<b>42</b>
Bruto investicije v osnovna sredstva	34,1	39,0	41
Sredstva za zaposlene	22,0	51,2	41
Vmesna potrošnja	14,6	24,4	41
Socialna nadomestila	46,3	65,9	41
Obresti	39,0	41,5	41
Ostalo	48,8	48,8	41
<b>BDP (nominalna raven)</b>	<b>31,0</b>	-	<b>42</b>

Opomba: Relativna precenjenost, prikazana v tabeli, odraža razmerje med absolutno precenjenostjo in številom analiziranih napovedi (srednjeročnih proračunskih dokumentov). Absolutna precenjenost je izračunana na podlagi primerjave napovedi v posameznih dokumentih glede na trenutne ocene realizacije posameznih agregatov in odraža primere, ko so bile napovedi večje od realizacije.

\*V analizo niso vključene komponente izdatkov za 2009 v PS (t-2), saj so bile njihove napovedi pred decembrom 2007 poročane po nekoliko drugačni strukturi.

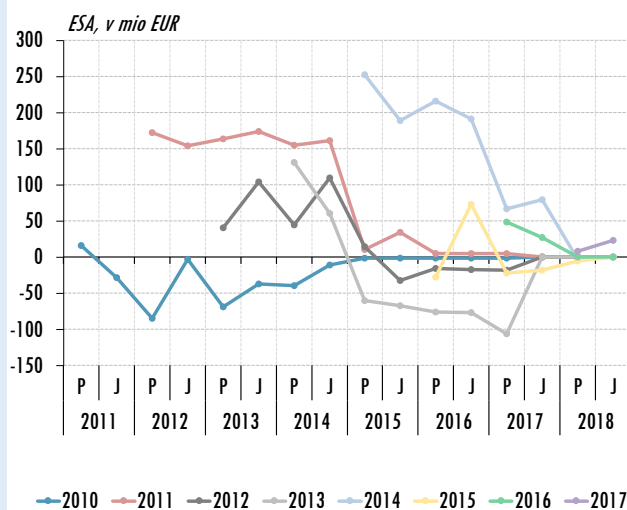
Vir: SURS, napovedi MF, UMAR, preračuni FS.

## Okvir 2.2: Revizije podatkov o javnofinančnih agregatih po metodologiji ESA

Ob analizi odstopanja napovedi je potrebno opozoriti na nekatere izzive, ki so povezani z dejstvom, da se podatki o realizaciji v času spreminjajo z revizijami, ki so lahko tudi metodološke narave. Do večjih sprememb pri nekaterih komponentah je na primer prišlo ob uvedbi revidiranega Evropskega sistema računov (prehod iz ESA95 na ESA2010). Kot je bilo navedeno v Prvi objavi Temeljnih agregatov sektorja država po uvedbi ESA2010 (SURS, 30. 9. 2014), se vrednosti tako primanjkljaja kot dolga sektorja država ob spremembi metodologije niso spremenile, se pa je povečal obseg investicij države predvsem zaradi obračuna izdatkov za raziskave in razvoj ter za oborožitev kot investicije v osnovna sredstva. Ker je bil BDP po spremembi ESA nominalno večji za okrog 2 %, so se zmanjšali relativni deleži temeljnih agregatov sektorja država v BDP. Redne revizije podatkov o temeljnih agregatih sektorja država se izvajajo hkrati z redno objavo podatkov dvakrat letno, do dodatnih popravkov pa lahko pride tudi zaradi usklajevanj z Eurostatom v okviru poročanja EDP, ko so revidirani podatki objavljeni hkrati z objavo Poročila o presežnem primanjkljaju in dolgu v aprilu in oktobru. Ob izrednih revizijah je mogoča revizija daljšega časovnega obdobja, ob spremembi metodologije pa tudi celotne časovne vrste.<sup>1</sup>

V sliki so prikazane razlike med podatkom o saldu sektorja država za posamezno leto, ki je bil na voljo ob pripravi srednjeročnih proračunskih dokumentov<sup>2</sup> in trenutno veljavnim podatkom o realizaciji.<sup>3</sup> Ob revizijah so se podatki za vsako leto v obdobju 2010-2016 večinoma spremenili za vsaj 50 mio EUR, pri čemer se je najbolj spremenil podatek za leto 2014, saj je saldo po trenutno objavljenih podatkih (-2.072 mio EUR) za približno 250 mio EUR bolj negativen od objave v Aprilskem poročilu o presežnem primanjkljaju in dolgu 2015 (-1.819 mio EUR). Med razlogi za spremembo objavljenih vrednosti salda sektorja država za leto 2014 je SURS ob različnih objavah navajal knjiženje popravkov za finančne transakcije, popravke metode obračuna predplačil oziroma avansov, popravek ocene vrednosti dohodnine in dopolnitve v obračunu transferjev kapitala v podjetja z izgubami, dopolnitve metodologije prikazovanja tekočih transakcij slabe banke, revizijo podatkov o neproizvedenih nefinančnih sredstvih in o drugih prihodkih od lastnine ter popravke za neupravičeno porabljen sredstva iz finančne perspektive EU 2007–2013 in popravke stroškov obresti povezanih z vplivom poslov valutne menjave.

Slika: Razlika med objavljenimi podatki o realizaciji salda sektorja država in zadnjimi razpoložljivimi podatki



Vir: SURS, pomladanske (P) in jesenske (J) izdaje AMECO (EK) 2011-2018.

<sup>1</sup> Za več o tem glej Metodološko pojasnilo temeljni agregati sektorja država (SURS, <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/8255/03-149-MP.pdf>)

<sup>2</sup> Podatki so vzeti iz pomladanskih in jesenskih izdaj baze AMECO. AMECO je baza letnih makroekonomskih podatkov, ki jo objavlja DG-ECFIN. Arhiv njenih izdaj baze je razpoložljiv na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/archive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/archive_en.htm).

<sup>3</sup> Točka za leto 2010 v P2011 na primer pomeni, da je podatek o saldu sektorja država za leto 2010 v pomladanski izdaji baze AMECO v letu 2011 od trenutne ocene realizacije za okoli 20 mio EUR bolj pozitiven oziroma manj negativen.

**Napovedi primanjkljaja sektorja država so bile najbolj podcenjene v kriznih letih, ko so bili izdatki v napovedih podcenjeni, prihodki pa precenjeni.** Napovedi nominalnih prihodkov in izdatkov so od realizacije kljub temu večinoma odstopale v isto smer. To se je v analiziranem obdobju primerilo v več kot 70 % obravnavanih napovedi. Napovedi nominalnega salda so bile najbolj natančne za leti 2015 in 2016, za leti 2017 in 2018 pa se je napoved iz praviloma precenjene v preteklih letih prelevila v podcenjeno napoved.

## Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2018

(povzetek dokumenta »*Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2018*«)

V Spremembi proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (Ur. l. RS, št. 71/17) so bila za opravljanje dejavnosti Fiskalnega sveta določena finančna sredstva v znesku 626.800 evrov. Fiskalni svet je v letu 2018 opravljal delo s polno kadrovsko zasedbo. Zaradi ugotovitve, da v sprejetem finančnem načrtu sredstva ne bodo v celoti porabljena, so bila sredstva v znesku 115.000 evrov prerazporejena v tekočo proračunsko rezervo (sklep Vlade št. 41012-69/2018/3 z dne 20. 11. 2018), sredstva v znesku 80.000 evrov pa v varnostne rezerve RS (sklep Vlade št. 41012-79/2018/2 z dne 13. 12. 2018). Veljavni finančni načrt za leto 2018 na dan 31. 12. 2018 je tako znašal 431.800 evrov. Porabljeno je bilo 409.139,92 evrov, kar predstavlja 94,75-odstotno porabo načrtovanih sredstev.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk:

- 1) Plače se obračunavajo in izplačujejo v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor in Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji ter drugimi predpisi in splošnimi akti. Zaposlenim je bil v letu 2018 izplačan regres za letni dopust v višini minimalne plače, v skladu z določili 131. člena Zakona o delovnih razmerjih. Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje javnih uslužbencev se izvaja v obliki zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada, ki ga upravlja na podlagi Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe (Uradni list RS, št. 79/10, 26/11, 105/12-ZSDH) Modra zavarovalnica, d. d., Ljubljana. Premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja so se v letu 2018 izplačevale v skladu z določili Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 88/16) oziroma na njegovi podlagi izdanim sklepom o uskladitvi premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence (Ur. l. RS, št. 80/17).
- 2) V skladu z 10. členom Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravljajo službe Računskega sodišča. Skladno z Dogovorom o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in prostorov za potrebe Fiskalnega sveta št. 010-2/2017/1 z dne 27. 3. 2017, sklenjenim z Računskim sodiščem, službe Računskega sodišča tako izvajajo določene naloge iz svojih pristojnosti tudi za Fiskalni svet. Poleg navedenega, zagotavlja računsko sodišče opremljene poslovne prostore v izmeri 96,20 m<sup>2</sup> in omogoča souporabo skupnih prostorov, kar predstavlja 4,62 % prostorov, katere ima računsko sodišče (država) v lasti. Fiskalni svet prispeva k plačilu pripadajočega dela stroškov. V letu 2018 je bilo za ta namen porabljeno 46.023,75 evrov (40.223,38 evrov za administrativno- tehnično pomoč in 5.800,37 evrov za uporabo prostorov in določene opreme). Zaposleni so se v letu 2018 udeleževali različnih konferenc, predstavitev, razprav, delavnic, strokovnih posvetov v Sloveniji in v tujini. Za udeležbo ni bilo potrebno plačati kotizacij, nastali so le stroški nočitev, dnevnic in drugih stroškov povezanih s potjo. V letu 2018 so bila izvedena zakonsko predpisana usposabljanja s področja prve pomoči in za delo z dokumentarnim gradivom.
- 3) V letu 2018 je bila nabavljena dodatna strojna in programska računalniška oprema za

normalno opravljanje dejavnosti (prenosni računalniki, LCD zasloni, licenčni programi) ter pisarniška oprema (ergonomski stoli za Službo za analize). Programska oprema MS EA je v najemu.

Na dan 31. 12. 2018 Fiskalni svet ni imel evidentiranih denarnih sredstev na računu pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, Urad Ljubljana. Fiskalni svet posluje preko računa proračuna Republike Slovenije. Fiskalni svet nima evidentiranih terjatev iz naslova dolgoročnih naložb in posojil.

Pri evidentiranju neopredmetenih sredstev, nepremičnin, opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev sta se upoštevala Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Uradni list RS, št. 45/05 s spremembami) in Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).

V letu 2018 je bila pridobljena oprema v vrednosti 9.403,78 evrov, od tega je bilo za 372 evrov drobnega inventarja. Nabavljeni so bili računalniški licenčni programi v znesku 2.353,38 evrov (plačilo bo izvedeno v treh enakih obrokih, od katerega je prvi obrok zapadel v plačilo v letu 2018, drugi obrok v letu 2019 in tretji obrok v letu 2020), posodobljeno je bilo spletišče Fiskalnega sveta za 875 evrov. Nabavljena je bila tudi strojna računalniška oprema v znesku 4.598 evrov (prenosni računalniki v znesku 4.479 evrov, tiskalnik v znesku 119 evrov). Nakupljeno je bilo tudi pisarniško pohištvo v

**Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta**

	2017 v EUR	2018 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2018
<b>Odhodki za plače in dajatve</b>			
Plače, dodatki in drugo	120.259	261.677	64,0
Regres za letni dopust	1.654	5.057	1,2
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	10.742	15.285	3,7
Prispevki za socialno varnost	20.249	42.604	10,4
Premije kolektivnega dodatnega pok. Zav. na podlagi ZKDPZJU	557	2.261	0,6
Skupaj	153.461	326.883	79,9
<b>Materialni odhodki</b>			
Pisarniški in splošni material in storitve	5.855	13.217	3,2
Posebni material in storitve	1.243	1.029	0,3
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	1.460	3.224	0,8
Prevozni stroški in storitve	83	78	0,0
Izdatki za službena potovanja	3.193	6.692	1,6
Tekoče vzdrževanje	2.522	3.262	0,8
Poslovne najemnine in zakupnine	627	3.693	0,9
Drugi operativni odhodki	44.298	40.653	9,9
Skupaj	59.281	71.846	17,6
<b>Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje</b>			
Računalniška oprema	21.005	5.008	1,2
Nematerialno premoženje (programska oprema)	7.389	3.653	0,9
Ostala oprema	850	1.749	0,4
Skupaj	29.244	10.410	2,5
<b>Skupaj odhodki</b>	<b>241.986</b>	<b>409.140</b>	<b>100,0</b>

*Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2017 in 2018.*

**Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2018**

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
<b>NABAVNA VREDNOST</b>				
Stanje 1. 1. 2018	9.382	0	22.543	31.926
Neposredne pridobitve	3.228	0	6.175	9.404
Izločitve/prenosi	0	0	0	0
Stanje 31. 12. 2018	12.611	0	28.719	41.330
<b>POPRAVEK VREDNOSTI</b>				
Stanje 1. 1. 2018	567	0	4.004	4.571
Zmanjšanje zaradi izločitev/prenosov			0	0
Popravek vrednosti	2.141	0	12.192	14.705
Popravek vrednosti drobnih inventar			372	
Stanje 31. 12. 2018	2.708	0	16.568	19.277
<b>NEODPISANA VREDNOST</b>				
<b>stanje na dan 31. 12. 2018</b>	<b>9.903</b>	<b>0</b>	<b>12.150</b>	<b>22.053</b>

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2018.

znesku 935 evrov (pisarniški stoli). Sedanja vrednost neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2018 je 22.053 evrov.

Na dan 31. 12. 2017 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 36.874 evrov neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v začetku leta 2018.

Na dan 31. 12. 2018 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 32.473 evrov neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2019. Te terjatve se nanašajo na :

- terjatve za obračunane in še neizplačane plače, dajatve in povračila stroškov za december 2018 v znesku 27.181 evrov (od tega 22.376 evrov za plače in dodatke; za druge prejemke 988 evrov, za premije za dodatno kolektivno zavarovanje 197 evrov, za dajatve 3.621),
- opravljene storitve in dobavljen material v znesku 5.097 evrov,
- dobavljeno opremo manjše vrednosti v znesku 107 evrov,
- terjatve do Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za obračunano bolniško odsotnost pri plači za december 2018 v znesku 88 evrov.

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2018, zapadejo v plačilo v letu 2019.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2018 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 22.053 evrov. Izkazane pa so tudi dolgoročne obveznosti iz poslovanja za nakup Microsoftove programske opreme za obdobje 21. 5. 2018–31. 12. 2020 v znesku 1.569 evrov za plačilo dveh obrokov, ki zapadeta v letu 2019 in 2020.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2018 izvenbilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 3.499 evrov. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik Telekom Slovenije, d.d.), multifunkcijska naprava Canon (lastnik FITEH, servis in trgovina biro opreme, d.o.o.) in hladilno grelni aparat za vodo (lastnik KOPIRSERVIS, d.o.o.).

## Priloga 2: Pojmovnik

### Avtomatski stabilizatorji:

Komponente javnih financ, ki omogočajo odzivanje na gospodarski cikel in s tem prispevajo k stabilizaciji gospodarske aktivnosti brez sprejemanja dodatnih ukrepov. Najbolj značilen avtomatski stabilizator na strani prihodkov je progresivnost davka na dohodek gospodinjev, na strani izdatkov pa socialni transferji, zlasti nadomestila za brezposelnost.

### Ciklični del proračunskega salda:

Proračunski saldo, ki je posledica sprememb v gospodarskem ciklu oziroma odziva javnofinančnih prihodkov in izdatkov na spremembe proizvodne vrzeli.

### Diskrecijska fiskalna politika:

Spremembe proračunskega salda oziroma njegovih komponent, ki jih neposredno nadzira vlada. Običajno se vpliv diskrecijske fiskalne politike določi kot sprememba proračunskega salda po izločitvi vpliva avtomatskih stabilizatorjev na proračunski saldo.

### Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov:

Ocenjeni učinek diskrecijskih ukrepov, ki spreminjajo prihodke (npr. višanje ali nižanje davčnih stopenj).

### Enkratni in začasni ukrepi:

Ukrepi in transakcije, ki na proračunski saldo vplivajo le začasno in ne povzročijo njegove trajne spremembe.

### Fiskalna konsolidacija:

Izboljšanje proračunskega salda na podlagi ukrepov fiskalne politike.

### Izdatkovna pravila:

Nabor pravil, ki določajo raven izdatkov sektorja država. Izdatkovna pravila v EU določajo referenčne vrednosti izdatkov, ki so določene z gibanjem izdatkov brez vplivov izdatkov na podlagi tokov z EU in brez diskrecijskih ukrepov na prihodkovni strani proračunov.

### Javni dolg:

Konsolidirani bruto dolg sektorja država. Vključuje skupno nominalno vrednost dolga vseh institucij sektorja država razen dolga, ki ga institucije iz države članice dolgujejo javnim institucijam v tej isti državi članici.

### Maastrichtske vrednosti dolga in salda sektorja država:

Dolg sektorja država: 60 % BDP

Primanjkljaj sektorja država: 3 % BDP

Obe referenčni vrednosti sta bili določeni v okviru Maastrichtske pogodbe o ustanovitvi EU (1992).



Maksimalni obseg izdatkov:

Največji možni obseg izdatkov sektorja država in posameznih blagajn (državni proračun, ZZZS, ZPIZ, lokalne skupnosti), ki je določen v Okviru za pripravo proračunov sektorja država. Obseg izdatkov je odvisen od stanja gospodarstva, formula za njegovo določitev pa je zapisana v 3. členu Zakona o fiskalnem pravilu.

Minimalne referenčne vrednosti:

Najnižja vrednost strukturnega proračunskega salda, ki zagotavlja zadosten prostor, da v normalnih cikličnih razmerah ne pride do preseganja referenčne vrednosti mastrichtskega pravila glede proračunskega salda, hkrati pa njihova vrednost določa tudi najnižjo vrednost srednjeročnega proračunskega salda. Minimalne referenčne vrednosti ne upoštevajo tveganj, kot so nepričakovani proračunski šoki ali spremembe obrestnih mer. Izračunava jih EK.

Nevtralna fiskalna politika:

Tako naravnana fiskalna politika ohranja ciklično prilagojeni proračunski saldo nespremenjen v obdobju gospodarskega cikla, a dopušča delovanje avtomatskih stabilizatorjev.

Občutna odstopanja:

Po zakonodaji EU so občutna odstopanja glede proračunskih gibanj tista, v katerih znaša odstopanje v procesu približevanja strukturnega proračunskega salda srednjeročnemu proračunskemu cilju najmanj 0,5 o. t. BDP v enem letu oziroma 0,25 o. t. BDP v povprečju dveh let. Isto velja tudi za odstopanja v primeru izdatkovnega pravila. Ugotovitev občutnih odstopanj lahko ex post vodi v postopek občutnega odstopanja, rezultat česar so lahko tudi finančne kazni za državo, ki pravila krši.

Osnutek proračunskega načrta:

Predstavitev glavnih usmeritev ter elementov glede ciljev in ukrepov na ravni sektorja država in njenih podsektorjev za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih. Osnutek proračunskega načrta morajo države članice do 15. oktobra vsako leto posredovati v oceno EK in evroskupini.

Pakt stabilnosti in rasti:

Sprejet leta 1997 ter prenovljen v letih 2005 in 2011. Je skupek pravil, ki naj bi zagotovila ustrezno delovanje fiskalne politike v državah EU. Prenaša zahteve Maastrichtske pogodbe, ki se nanašajo na nadzor fiskalnih politik držav članic evrskega območja, v zakonodajo EU. EK letno objavlja podroben opis uporabe določil Pakta v publikaciji »Vade Mecum on the Stability and Growth Pact«.

Postopek presežnega primanjkljaja:

Postopek (angl. Excessive Deficit Procedure – EDP), na podlagi katerega EK nadzoruje spremembe proračunskega salda in dolga sektorja država z namenom ocene in/ali odprave tveganja presežnega primanjkljaja v državah članicah.

Potencialni BDP:

Raven realnega BDP v danem letu, ki je skladna s stabilno inflacijo. Če dejanski bruto domači proizvod presega raven potencialnega proizvoda, se pričnejo pojavljati omejitve razpoložljivih kapacitet, kar vpliva na večanje inflacijskih pritiskov; v nasprotnem primeru, ko se dejanski proizvod nahaja pod ravnijo potencialnega BDP, kapacitete niso v celoti izkoriščene, kar zmanjšuje inflacijske pritiske. Metodološko je merjenje potencialnega proizvoda povezano s precejšnjimi tveganji, zato so lahko ocene potencialnega proizvoda podvržene spremembam.

Prilagoditev stanj in tokov:

Predstavlja uskladitev dolga, ki je izražen kot stanje, in proračunskega salda, ki je izražen kot tok in odpravlja razlike med spremembo dolga in proračunskim saldom. Uskladitev je potrebna zaradi sprememb finančnega premoženja, sprememb vrednosti dolga, ki je izražen v tujih valutah, in ostalih statističnih prilagoditev.

Primarni proračunski saldo:

Proračunski saldo, ki izključuje obresti, plačane na dolg sektorja država.

Primarni strukturni proračunski saldo:

Strukturni proračunski saldo z izključenimi plačili obresti.

Prociklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki pospešuje gospodarsko rast preko poslabšanja strukturnega primarnega salda v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma njegovo izboljšanje v obdobju nizke gospodarske rasti. Ker prekomerni nihaji v gospodarskem ciklu niso zaželeni, je naloga fiskalne politike proticiklično delovanje.

Program stabilnosti:

Srednjeročna proračunska strategija, ki jo EK letno predložijo države članice evrskega območja. Program stabilnosti mora biti pripravljen skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti. Program stabilnosti je v Sloveniji kot ključni srednjeročni proračunski dokument definiran tudi z Zakonom o fiskalnem pravilu. Država ga mora vsako leto do konca aprila posredovati EK.

Proizvodna vrzel:

Razlika med dejanskim bruto domačim proizvodom in ocenjenim potencialnim proizvodom. V povprečju celotnega normalnega gospodarskega cikla je enaka nič.

Proračunski saldo:

Razlika med skupnimi javnofinančnimi prihodki in izdatki v določenem letu. Pozitivni saldo odraža presežek, negativni saldo pa primanjkljaj. V okviru nadzora proračunskih položajev držav EU so uporabljeni agregati sektorja država (po metodologiji ESA2010).

Proticiklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki izboljšuje strukturni primarni saldo v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma skuša prispevati k večanju gospodarske rasti v obdobju nizke gospodarske rasti s poslabšanjem strukturnega primarnega salda.

Sektor država:

Sektor, ki vključuje ožjo državo, lokalno državo, sklade socialne varnosti ter javne zavode, sklade in agencije. Iz sektorja država so izključena podjetja v lasti države. Takšno definicijo sektorja država uporablja tudi EK ob nadzoru proračunskih politik v okviru Pakta za stabilnost in rast. Več o tem: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/sektor\\_drzava/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/).

Srednjeročni proračunski cilj (MTO):

V skladu s preoblikovanim Paktom stabilnosti in rasti morajo države EU srednjeročni proračunski cilj predstaviti v programih stabilnosti oziroma v konvergenčnih programih. Srednjeročni proračunski cilj, ki je definiran v strukturnem smislu, je določen za vsako državo posebej, saj upošteva različen položaj gospodarstva in dolga sektorja država ter fiskalna tveganja, ki se nanašajo na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Srednjeročni proračunski okvir:

Institucionalno določen način podaljšanja obdobja običajnega enoletnega proračunskega koledarja, ki omogoča nosilec fiskalne politike načrtovanje za obdobje od 3 do 5 let. Cilji v okviru Srednjeročnih proračunskih okvirov (angl. Medium-Term Budgetary Framework – MTBF) se lahko spreminjajo letno (t. i. fleksibilni okvir) oziroma na koncu obdobja MTBF (t. i. fiksni okvir).

Strukturni proračunski saldo:

Proračunski saldo, iz katerega so izključeni vplivi gospodarskega cikla (ciklični del proračunskega salda) in enkratni učinki. Strukturni proračunski saldo zato v primerjavi s proračunskim saldonom ustrezneje odraža stanje javnih financ, izravnani strukturni saldo pa na dolgi rok ustvarja pogoje za delovanje sektorja država brez zadolževanja.