

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 dejavnikov⁶⁰ 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.⁶¹ 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):

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

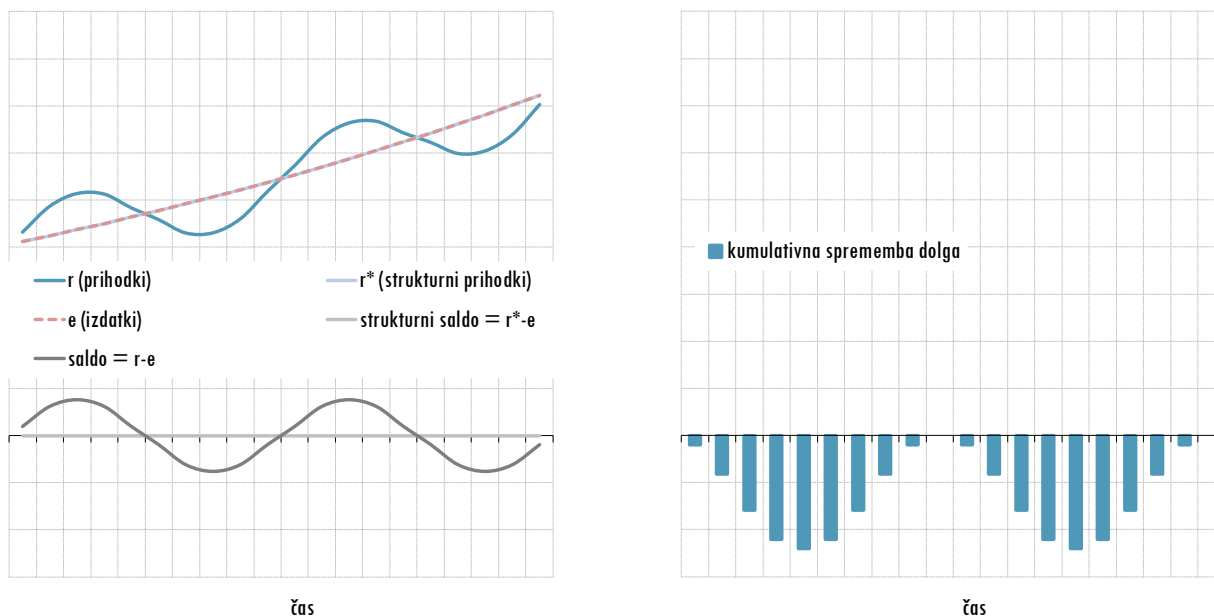
V gornjih enačbah B označuje nominalni saldo in $a \cdot \text{OG}$ ciklični del nominalnega salda. OG predstavlja ocenjeno proizvodno vrzel, koeficient a pa elastičnost nominalnega salda na proizvodno vrzel. Koeficient a torej pove, koliko k nominalnemu saldu prispeva gospodarski cikel, izražen z oceno 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

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

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

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



Vir: Fiskalni svet.

strukturne prihodke. Ko z enako dinamiko kot strukturalni prihodki rastejo tudi izdatki (e) in sta naklona krivulj (r^*) in (e) v Sliki 2.19 ista, je – kot je prikazano levo spodaj – strukturalni 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 strukturalnega 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 posodablja vsakih šest let, ekonometrične ocene elastičnosti posameznih komponent prihodkov in izdatkov pa vsakih devet let.⁶² 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.

⁶² 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)⁶³ in v Price et al. (2014)⁶⁴. 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)⁶⁵, uporabili podrobnejše podatke, ki so na razpolago glede porazdelitve dohodka v posamezne dohodkovne skupine ter so podvrženi različnim dohodninskim stopnjam.⁶⁶

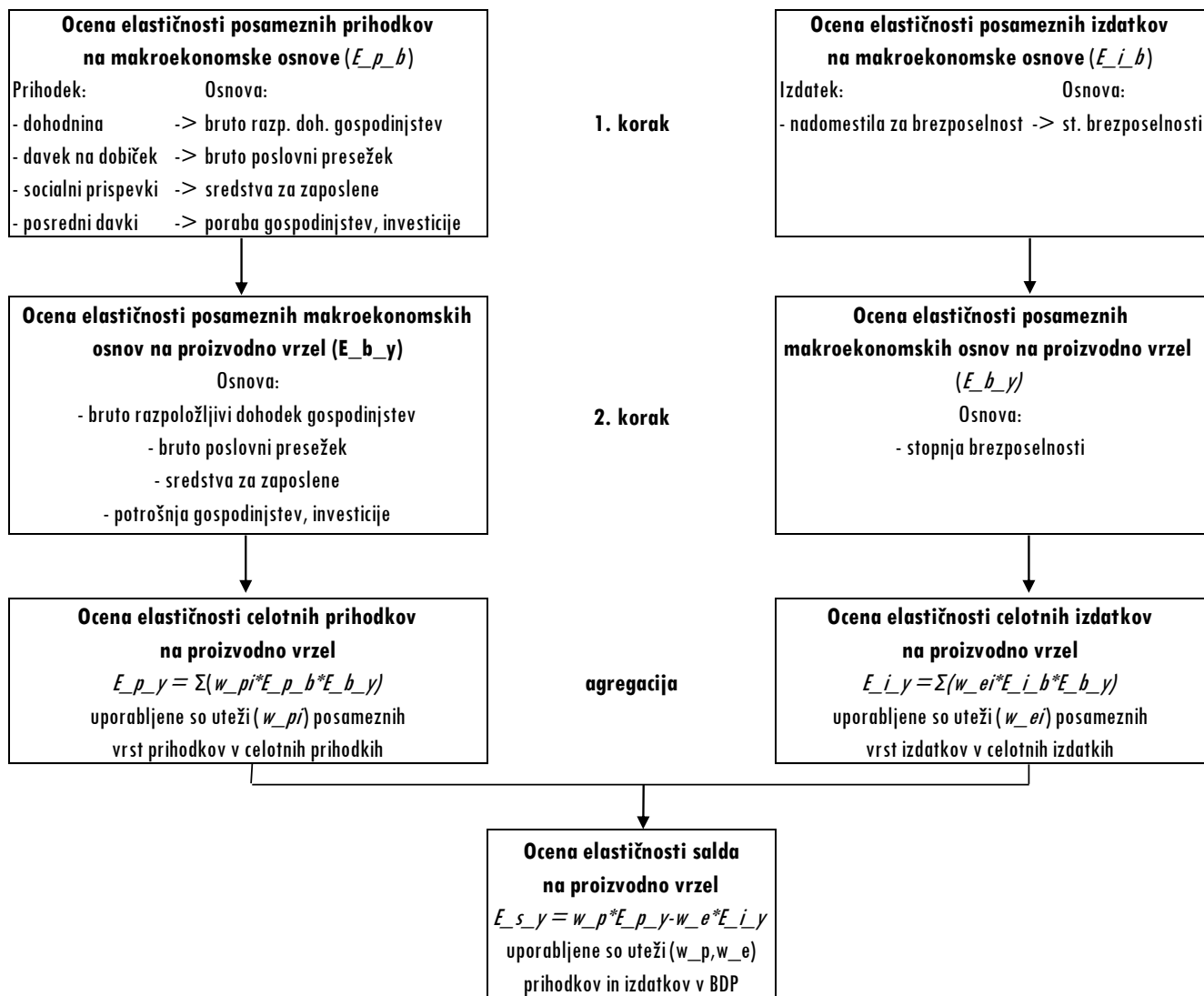
⁶³ Moure, G., Astarita, C. in Princen, S.: Adjusting the budget balance for business cycle: the EU methodology. *European Economy, Economic Papers* 536. November 2014.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Priloga I navedenega dokumenta.

⁶⁶ 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 (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)⁶⁷, 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

⁶⁷ 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 2,5.⁶⁸ 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

⁶⁸ 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 niža 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

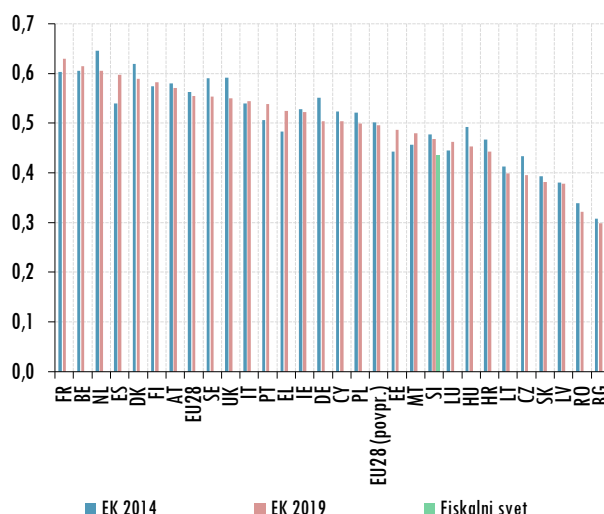
Tabela 2.5: Izračun elastičnosti salda glede na proizvodno vrzel in primerjava z izračuni Evropske komisije

	elastičnost				uteži (% BDP)		semielastičnost		
	prihodki	izdatki	prihodki/BDP	izdatki/BDP	prihodki	izdatki	prihodki	izdatki	saldo
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a-1</i>	<i>d=b-1</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=c*e/100</i>	<i>h=d*f/100</i>	<i>i=g-h</i>
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 BDP⁶⁹ 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



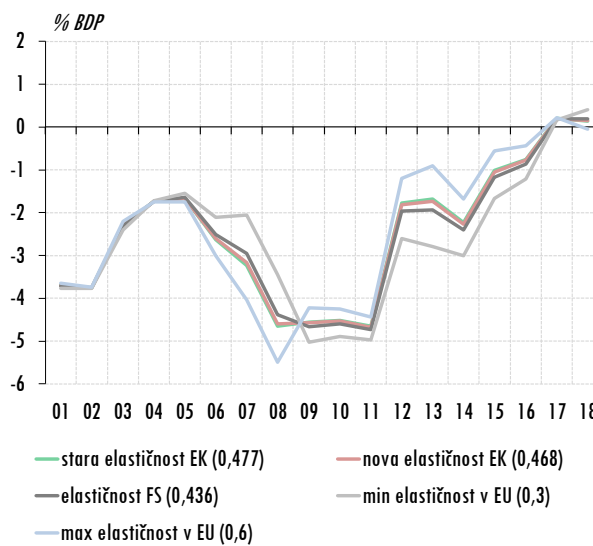
Vir: Report on Public finance in EMU 2018, ocene Fiskalni svet.

⁶⁹ Pomembnejša razlika med ravnijo 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.⁷⁰ Izdatki sektorja država, ki jih je predlagala Vlada in jih je decembra 2018 sprejel Državni zbor, naj

⁷⁰ <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.